

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. “Reconstruyendo la estatalidad. Transición, instituciones y gobernabilidad”

El Sistema Educativo Nacional, sus instituciones y la gobernabilidad.

Pablo PASCUAL BEREAU.

CURZA. Universidad Nacional del Comahue.

Dirección electrónica: ppbureau@impsapt1.com.ar

Resumen:

Dentro de una racionalidad económico-financiera, en los años 1978 y 1980 se transfirieron definitivamente a las provincias las escuelas primarias que estaban en la órbita nacional. Pero este traspaso fue sólo a nivel educativo, es decir, no atendió a las diferentes capacidades de gestión del servicio por parte de las jurisdicciones y se hizo sin el consiguiente respaldo financiero. Se transfirieron las escuelas y los costos que esto implicaba para Nación, pero sin la capacidad de decisión necesaria debido a la estructura de poder vigente. Los gobernadores eran delegados del poder central. Recién en los años 90 se terminó de transferir las escuelas primarias y secundarias y se delimitaron los roles y funciones que le cabe a cada nivel de gobierno.

En otro orden, como lo establece la Ley 24.195, el Estado Nacional define las políticas educativas. A su vez, en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación se consensúan los grandes lineamientos políticos del sistema, y las jurisdicciones instrumentan las decisiones que allí se toman, respetándose las particularidades de cada región.

Hoy se plantea el problema de la gobernabilidad del sistema educativo nacional ya que desde cada jurisdicción se imprimió diferentes ritmos a la implementación de las políticas educativas propuestas desde Consejo Federal de Educación. De esta manera, se afectó la coordinación del sistema que es una función que, de acuerdo a la normativa vigente, debe cumplir el Ministerio Nacional.

El Sistema Educativo Nacional, sus instituciones y la gobernabilidad.

Introducción.

El objetivo del presente trabajo es analizar el problema de la gobernabilidad del sistema educativo nacional ya que desde cada jurisdicción se imprimió diferentes ritmos a la implementación de las políticas educativas propuestas desde Consejo Federal de Educación. De esta manera, se afectó la coordinación del sistema que es una función que, de acuerdo a la normativa vigente, debe cumplir el Ministerio Nacional

Además se propone analizar el rol que deberá cumplir el Ministerio del Educación Nacional y del Consejo Federal de Educación frente a esta problemática.

El problema de la gobernabilidad.

Dentro de una racionalidad económico-financiera, en los años 1978 y 1980 se transfirieron definitivamente a las provincias las escuelas preprimarias primarias y de adultos que estaban en la órbita nacional. Pero este traspaso no atendió a las diferentes capacidades de gestión del servicio por parte de las jurisdicciones y se hizo sin el consiguiente respaldo financiero. Se transfirieron las escuelas y los costos que esto implicaba para Nación, pero no el poder de decisión, dada la estructura de poder vigente, siendo los gobernadores los delegados del poder central.

En el año 1992 se transfirieron las escuelas de nivel medio y las instituciones de nivel superior no universitario.

No existían en el país normas legales que contemplaran esta situación. Esta ausencia y obsolescencia de normas y la fragmentación y anarquía institucional consiguiente volvían extremadamente difícil la formulación y ejecución de políticas desde el Ministerio de Educación de la Nación.

No estaba el sistema educativo nacional orgánicamente descentralizado, no se preveía las modalidades de articulación entre las partes (provincias y Municipio de la Ciudad de Buenos Aires) y el nivel central. Se podía hablar en ese momento de fragmentación, desarticulación entre las partes constitutivas del sistema, las cuales aparecían más yuxtapuestas que integradas en un todo armónico.

Cualquier política de descentralización de la educación debe encontrar los medios para articular la necesidad de garantizar niveles formativos equivalentes en todo el territorio nacional y al mismo tiempo desarrollar la más amplia autonomía de los grupos en instituciones locales. Este difícil equilibrio requiere una serie de requisitos que en gran parte no sólo se definen en el plano jurídico - normativo sino que se derivan de acuerdos tácitos, de la organización informal, la confianza y disposición a la negociación permanente entre la Nación y las demás jurisdicciones.

Fue necesario adoptar un marco legal que defina funciones, competencias y recursos de cada una de las instancias de la administración del Sistema Educativo Nacional. El gobierno federal, a través del Ministerio de Educación y el Consejo Federal de Educación (constituido por la asamblea de representantes de los gobiernos provinciales) constituyen la cúspide del sistema más que una estructura de gestión, el Ministerio debe ser un órgano de servicio y de orientación en el marco de la amplia descentralización de decisión y gestión de los asuntos escolares.

La política educativa de los '90 a través de sus normas fundamentales.

Recién a comienzos de los '90 empezaron a delimitarse los roles y funciones que le cabe a cada nivel de gobierno. Como lo establece la Ley 24.195, el Estado Nacional define las políticas educativas. A su vez, en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación¹ se consensúan los grandes lineamientos políticos del sistema, y las jurisdicciones instrumentan las decisiones que allí se toman, respetándose las particularidades de cada región.

El Consejo Federal de Cultura y Educación es “el ámbito de coordinación y concertación del Sistema Nacional de Educación y está presidido por el ministro nacional del área e integrado por el responsable de la conducción educativa de cada Jurisdicción y un representante del Consejo Interuniversitario Nacional.”

Una de las funciones del Consejo Federal de Cultura y Educación es:

- “Concertar dentro de los lineamientos de la política educativa nacional los contenidos básicos comunes, los diseños curriculares, las modalidades y las formas de evaluación de los ciclos, niveles y regímenes especiales que componen el sistema.”

Las funciones del Ministerio de Cultura y Educación son:

- “Garantizar el cumplimiento de los principios, objetivos y funciones del Sistema Nacional de Educación.”

- “Coordinar todo el sistema educativo nacional, en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación.”

- “Efectuar el análisis, evaluación y seguimiento de la situación educativa de todo el país, así como la consistencia, congruencia y calidad de los planes y programas.”

- “Desarrollar el Sistema Federal de Información y Estadística Educativa.”

- “Prestar asistencia técnica y financiera necesaria para el desarrollo de estrategias y proyectos educativos.”

- “Compensar hacia arriba las diferencias que afectan a regiones o sectores menos favorecidos.”

A las autoridades de las provincias y de la Municipalidad de Buenos Aires le compete entre otras funciones:

- “Planificar organizar y administrar el sistema educativo de su jurisdicción.”

- “Aplicar con las correspondientes adecuaciones, las decisiones del Consejo Federal de Cultura y Educación.”

- “Evaluar periódicamente el sistema educativo en el ámbito de su competencia, controlando su adecuación a las necesidades de su comunidad, a la política educativa nacional y a las políticas y acciones concertadas en el seno del Consejo Federal de Educación, promoviendo la calidad de la enseñanza.”

A través de esta normativa se delimitaron las atribuciones y funciones que tendría cada nivel de gobierno. Un equilibrio en el que las jurisdicciones son las prestadoras del servicio y el Estado Nacional el garante último del mismo. Las leyes que transfirieron la gestión y financiamiento de los servicios educativos y la Ley Federal de Educación dictada en 1993 descargan al Estado Nacional de responsabilidades en la provisión directa de recursos para la reproducción del sistema. La Nación no tiene responsabilidad en el pago de salarios, en el sostenimiento de la infraestructura edilicia y la provisión de recursos para asegurar la cotidiana supervivencia de las escuelas.

¹ El Consejo Federal de Educación fue creado por la Ley de un gobierno “de facto” N° 19682 de junio de 1972, se transforma en Consejo Federal de Cultura y Educación por otro gobierno “de facto” por la Ley N° 22047 del 3 de julio de 1979. Ver Slomiansky, Eduardo. “El Consejo Federal de Cultura y Educación (1972-1988). En Propuesta Educativa N° 1. FLACSO, págs. 111-114.

La estrategia del gobierno nacional de los años 1989-99.

Las acciones de intervención del Gobierno Nacional procuraron, a través de los proyectos especiales que aportan recursos extraordinarios, compensar las desigualdades extremas, recompensar iniciativas institucionales, financiar acciones de formación docente e invertir en innovación y control evaluativo. Desde una lógica política, todas estas actividades fueron construyendo una nueva articulación entre las provincias, las instituciones y el Ministerio Nacional que aparece como un principio centralizador que es una reversión del movimiento descentralizador. Hay un evidente reposicionamiento del centro como espacio desde el cual se define la política para el conjunto de la Nación. Este efecto se logra a partir de una determinada combinación de los recursos técnicos y económicos del Ministerio central utilizados para la sustentación de políticas nacionales. (Tiramonti: 1996)

En las provincias existieron y existen programas tales como "Mejor educación para todos" con proyectos orientados al mejoramiento de la calidad en el sistema educativo.

Por ejemplo, el Prodyemes I que estaba dirigido a la construcción o mejoramiento de los edificios escolares. Dentro del Proyecto de Fortalecimiento Institucional se trabajaron actividades tales como: 1. Descentralización participativa del gobierno escolar; 2. Fortalecimiento de la capacidad gestión de la Instituciones de Nivel Medio; 3. Sistemas de información para la gestión educativa; 4. Reforma Administrativa; 5. Reformulación y reordenamiento de normas educativas; 6. Proyecto de equipamiento de Nivel Medio.

Se desarrollaron actividades tales como: planes de capacitación docente en distintas áreas, la adecuación del diseño curricular polimodal, proyectos innovadores en instituciones de formación profesional.

El Prodyemes II proponía la construcción de Centros de Recursos Multimediales (CRM) dirigidos a transformar las bibliotecas escolares. El Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (PRISE) tenía como objetivo apoyar a los gobiernos provinciales en la reforma y fortalecimiento del sistema educativo. El Programa de Reforma Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE) se planea como objetivo mejorar los sistemas de administración de los recursos humanos y la liquidación de sueldos.

Estos y otros proyectos que proponía el gobierno nacional eran parte de un intento de homogeneización de las políticas jurisdiccionales que se sostiene en una estrategia de control de recursos, que permite al Ministerio de educación Nacional obtener un alto impacto con un gasto que representa el 10 % del gasto total de las provincias en educación. El 76 % del presupuesto destinado a programas educativos al rubro de las partidas asignadas se transfiere a las provincias para financiar programas asistenciales y de calidad educativa. Según Tiramonti (:1996) el impacto de estas transferencias era muy alto ya que los presupuestos provinciales se agotan en el pago de salarios y carecían de margen para la inversión. Las transferencias a los presupuestos provinciales crearon además articulaciones y vínculos de lealtad entre el Ministerio de Educación Nacional y los gobiernos provinciales, que redundaron a favor de la constitución de un centro político nacional.

La política que Nación llevaba adelante era establecer convenios que le permitiera a las provincias llevar adelante las transformaciones que implicaba la Ley Federal de Educación. No todas las provincias tenían interés en llevar adelante este proceso. Las provincias de signo contrario se resistían a hacerlo, en algún momento más abiertamente y en otros, debido al déficit en sus cuentas y a la necesidad de fondos para realizar nuevos edificios para atender la demanda creciente, negocian la posibilidad de avanzar de acuerdo a sus posibilidades con los cambios.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

El Ministerio de Educación Nacional, por su parte fue convocando a reconocidos especialistas con gran capacidad para operacionalizar técnicamente esta propuesta. Así fue generado un centro hiper-activo en la producción de propuestas de acción y la resolución de los problemas técnicos que de ellas se derivan, que permite una construcción de la agenda pública de educación. (Tiramonti: 1996)

La política educativa se caracterizó por la habilidad política e instrumental del Estado Nacional como instancia capaz de orientar las prácticas e instituciones educativas, en función de los objetivos que trascienden en muchos casos lo que puedan proponer las provincias involucradas.

Paradójicamente esta descentralización ha ido acompañada por un movimiento recentralizador destinado a recuperar la direccionalidad del sistema educativo, favorecer el control del hacer escolar y de sus agentes desde el centro y construir lazos de mayor cooperación entre la base el sistema y las necesidades de contención social que requiere la creciente marginalidad social.

El proceso de fragmentación de las agendas públicas que resulta de la distribución de responsabilidades y funciones en los diferentes niveles del Estado y la comunidad está acompañado por un movimiento de recuperación de la capacidad del centro de direccionar el sistema.

Esta batería de propuestas que se lanzaba, a través del Consejo Federal, a los sistemas educativos provinciales con prescindencia de la capacidad de los agentes de estas jurisdicciones para procesarlas.

Para la secretaria general de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la Republica Argentina (CTERA) Mafei: "...el Consejo (Federal) funcionó, nos guste o no, durante toda la década pasada como un espacio de extorsión, donde el Ministerio decía esto es lo que hay que hacer y la provincia que hace esto recibe plata. Ahí no se discutía sobre lo que las provincias realmente podían hacer y avanzar. Funcionó espantosamente mal." (:1999, 29)

El Estado Nacional recuperó en esta década un fuerte protagonismo en el proceso de definición de políticas nacionales a partir de una permanente negociación de créditos con los organismos internacionales y su distribución a través de proyectos que se operacionalizaron por medio de un equipo de profesionales con alta calificación técnica.

Se trató de la recuperación de un espacio de legitimidad para el Estado nacional basado en su capacidad de coordinar el sistema que descarga en la base el peso del financiamiento y la gestión y evitar la posibilidad de fragmentación del sistema, a la vez que preserva el núcleo central de las decisiones.

La estrategia del gobierno nacional de los años 1999-2002.

El gobierno de Alianza se mantuvo sin intentar modificar la aplicación de la Ley. Según el Ministro Llach: "Tanto la descentralización educativa como la Ley Federal supuestamente se encuentran en una etapa de su aplicación que nos ofrece situaciones muy distintas en todo el país. Nuestra posición aquí ha sido simplemente postergar los plazos legales de cumplimiento e implementación del decreto reglamentario de la ley, porque evidentemente no era posible cumplir con los plazos previstos. Pero, manteniendo la ley no estamos pensando en modificarla."

Y lo que proponía como salida el gobierno de De la Rúa según Llach era: "Invitar a un nuevo Pacto Federal Educativo... que permita...llegar a una inversión educativa del 6 % del PIB." (:1999, 11)

La opinión de los actores respecto a superar las asimetrías en la aplicación de la reforma educativa en cada una de las jurisdicciones. (Provincias y Municipalidad de Buenos Aires).

La ministra de educación entre los años 1996-99 Decibe sostiene: “Para completar el proceso de reforma se requiere no sólo sostener la actual inversión en el sistema sino superarla... una primera estimación de lo que aún se necesita invertir para completar la universalización de la Educación General Básica y la aplicación del nivel Polimodal con los nuevos Trayectos Básicos nos lleva a una cifra cercana a los 5000 millones de pesos adicionales. Esta cifra incluye el costo de nuevos cargos, equipamiento, infraestructura e incorporación del incentivo salarial.” (: 1999, 45)

En cambio Maffei piensa que: “habría que empezar por jerarquizar el Consejo Federal.” y “Si se logra que primer grado tenga contenidos equivalentes en todo el territorio nacional, a mi no me importa si se hace en una escuela pública, privada, semipública, y no me importa si el alumno de 7º grado lo está haciendo en una escuela primaria o en una escuela mediante importa que lo que aprenda sea totalmente equivalente en cualquier parte del país. Creo que se debe jerarquizar el proceso de enseñanza y aprendizaje, unificar los contenidos y dar a los docentes posibilidad de que esos contenidos se desarrollen realmente.” (: 1999, 29)

Para ex diputada nacional (Alianza – Frepaso) Puiggrós: “Tanto el gobierno como la sociedad enfrenta hoy un dilema. La Ley Federal de Educación produjo más problemas que soluciones, pero continuar su implementación es una decisión de las provincias que en su conjunto abarca la mayor parte del sistema educativo nacional. Ciertamente es que no hay una estructura esencialmente buena o mala, sino diseños más o menos adecuados para utilizar la infraestructura existente, canalizar la experiencia acumulada y modificar las rutinas institucionales. Pero lo más importante de un sistema educativo es su capacidad de integración antes que de rechazo y exclusión: su potencialidad para contener, estimular y promover a los alumnos: su capacidad para combinar extensión de la oferta con sostenimiento de la calidad y para admitir la diferencia sin desintegrarse en su conformación nacional. En segundo lugar, no se debe ni se puede volver atrás ni desconocer los cambios, positivos o negativos, que la reforma produjo.”

Conclusiones y propuestas.

En el artículo N° 66 de la Ley 24195, se establece: “El Ministerio de Cultura y Educación y las autoridades educativas de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, acordarán en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación inmediatamente de producida la promulgación de la presente ley y en un plazo no mayor de un año: (a) La adecuación progresiva de la estructura educativa de las jurisdicciones a la indicada por la presente ley, determinando sus ciclos, y los contenidos básicos del nuevo diseño curricular”

Los gobiernos que siguieron a partir de 1999 fueron posponiendo la aplicación de este artículo.

La ley fue motivo de numerosas críticas,² algunas jurisdicciones resistieron su aplicación³ y otras avanzaron en los cambios en la estructura del sistema educativo lo que creó asimetrías importantes entre las distintas jurisdicciones.

² Ver Puiggrós, Adriana. “La educación básica y media, en la Argentina de los comienzos del siglo XXI” en la Revista *Aportes. Para el Estado y la administración gubernamental* N° 15, otoño de 2000. págs. 100-105.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Frente a este diagnóstico, cuáles son las estrategias que puede llevar adelante el Gobierno Nacional teniendo en cuenta los principios que establece el artículo N° 54 de la Ley Federal: unidad nacional, democratización, descentralización, participación, equidad, intersectorialidad, articulación y transformación e innovación.

Se puede establecer un primer borrador de posibles estrategias para su discusión:

Estrategia 1: Se propone modificar parcialmente la ley. Habría que explicitar las razones de cada una de las modificaciones. No se realizó una evaluación respecto a los resultados de la aplicación de la ley.

Estrategia 2: Proponer una nueva ley. Al no haberse realizado una evaluación, esta propuesta implicaría una fuerte resistencia por parte de aquellas jurisdicciones que ha avanzado en la aplicación.

Estrategia 3: Mantener la ley y avanzar en su aplicación. Se va encontrar con la resistencia de algunas jurisdicciones y de los gremios docentes que ya manifestaron su desacuerdo.

Estrategia 4: Mantener la ley y no avanzar en su aplicación en aquellas jurisdicciones que aún resisten su aplicación. Esta situación no puede prolongarse en el tiempo. Requiere de acciones que lleven a una salida clara. Esta salida debe acordarse entre los actores principales de las distintas jurisdicciones.

La institución clave en este proceso es el Consejo Federal para lo cual habrá que jerarquizarlo. Es donde se deben consensuar las políticas educativas, no se trata de imponer una política por circunstancias mayorías. Es en este ámbito donde se trata de acordar políticas de estado.

La Secretaría General, órgano encargado de: “conducir y realizar las actividades, trabajos y estudios según lo establezcan la Asamblea General y el Comité Ejecutivo.” Debe contar con los recursos necesarios para cumplir con esta misión. Se deberá recurrir al apoyo de los consejos consultivos: del Consejo Económico Social y del Consejo Técnico Pedagógico.

El Consejo Federal por medio de sus órganos competentes deberá hacerse cargo de la evaluación. Evaluar en cada una de las jurisdicciones los cambios producidos. Estos servicios se pueden realizar contratando con universidades públicas nacionales, lo cual permite garantizar la calidad de los mismos. A través de estos estudios las universidades podrían registrar y preservar la experiencia acumulada.

Mientras tanto es necesario acordar respecto a:

- a) Contenidos equivalentes en todo el territorio nacional.
- b) Incrementar el gasto en educación, especialmente dirigido a compensar con todo tipo de recursos (doble escolaridad, personal técnico de apoyo, proyectos especiales, docentes calificados, infraestructura edilicia, etc.), que eviten el fracaso escolar de aquellos niños que provienen en su mayoría de hogares de menores recursos.
- c) Mejorar los sueldos docentes.
- d) Cual puede ser la estructura del sistema educativo⁴. Y que niveles de variabilidad entre las distintas jurisdicciones puede ser tolerado sin afectar el principio de unidad nacional.

³ En algunos casos sin enfrentar abiertamente al Gobierno Nacional, lo que hubiera ocasionado un recorte en los proyectos, fueron dejando vencer los plazos para su aplicación.

⁴ Para el desarrollo de esta estructura se deberá tener en cuenta su potencialidad para contener, estimular y promover a los alumnos, su capacidad de integración, para admitir las diferencias sin desintegrarse en su conformación nacional y que tenga la flexibilidad necesaria para combinar extensión de la oferta con sostenimiento de la calidad.

Bibliografía.

Decibe, Susana. "Una reforma estructural y sistémica de la educación ocupará varios periodos de gobierno" en la Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. N° 4 enero de 1999, págs. 35-45.

Llach, Juan José. "Diez respuestas de Juan José Llach" en la Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. N° 4 enero de 1999, págs. 9-13.

Maffei, Marta. "Una mirada docente en la cuestión educativa" en la Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. N° 4 enero de 1999, págs. 15-34

Publicación del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación N° 4. "Ley 24.195" Buenos Aires, 1994

Puiggrós, Adriana. "La educación básica y media, en la Argentina de comienzos del siglo XXI" en la Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. N° 4 enero de 1999, págs. 85-108

Slomiansky, Eduardo. "El Consejo Federal de Cultura y Educación (1972-1988) en Propuesta Educativa N° 1. FLACSO, págs. 111-114.

Tiramonti, Guillermina. "La agenda de los 90" en Revista Cuadernos de Pesquisa N° 100. Fundación Carlos Chagas Brasil. 1996