

IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN EN EL CHACO

Gomez Benitez, Giselle y Kalin, Facundo Matías

ÍNDICE

Introducción.....	2
Primer Parte: Política y Educación en los años 90	
Política Educativa.....	4
Segunda Parte: La Política Educativa en la Provincia del Chaco	
Un poco de historia.....	8
La Educación Provincial.....	9
El papel del Gobernador.....	9
El accionar de los Ministros de Educación.....	11
Los fondos de la Nación.....	12
La implementación de la LFE.....	14
Conclusión.....	16
Bibliografía.....	17

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene la intención de presentar un análisis de la política educativa llevada adelante en la provincia del Chaco a partir de 1996, más concretamente con lo que significó la implementación de la Ley Federal de Educación en el nivel primario y medio. La propuesta de estudiar dicho proceso se justifica por el hecho de que la provincia en estudio fue una de las pocas de todo el territorio argentino que aplicó de manera sistemática y gradual (aunque de un modo muy particular-en algunos casos judicializada- y sin completar el proceso) la Reforma Educativa, dirigida desde el Poder Ejecutivo que encabezaba el entonces gobernador Ángel Rozas (UCR).

Los márgenes que acotarán el análisis que se planteará aquí se diagraman hasta esa época, cuando la Ley Federal de Educación cumplía 10 años de ser sancionada y la provincia en estudio se veía inmersa no sólo en problemas políticos, económicos y sociales sino también educativos ante el caos que significó implementarla.

Sin embargo, en algunos casos se topó con interferencias judiciales que obstaculizaron la aplicación de dicha medida en Establecimientos Educativos que prefirieron seguir con el sistema tradicional. Como afirma Rivas (2004) *“Los ministros de educación durante el gobierno de Ángel Rozas carecían de una agenda concreta de política educativa, y sus objetivos parecieron estar alineados fundamentalmente en mantener el sistema en un bajo nivel de conflictividad. La falta de una clara definición con respecto a la implementación de la Ley Federal de Educación llevó a la existencia de un sistema mixto dentro de la misma provincia, con escuelas que mantuvieron el viejo esquema y otras que incorporaron la Educación General Básica o el Polimodal, lo cual generó un importante desorden institucional”*.

El punto que nos interesa abordar será, por un lado, exponer el proceso de la reforma del sistema educativo como una forma de política educativa y por el otro; el desarrollo de su ejecución y evolución. Para ello será menester emprender dicho análisis partiendo del concepto de política educativa, para luego aproximarnos (de manera muy tangencial) a lo que constituyó la Ley Federal de Educación y su aplicación en la provincia del Chaco en el tiempo explicitado más arriba. Se analizarán para ello los datos e informaciones estadísticas recopiladas de bibliografía educativa relativa a los ámbitos nacionales y provinciales de mediados y fines de la década de los 90, así como también material teórico atinente tanto a la política educativa como a la Ley Federal de Educación, en sus dimensiones política, sociológica, histórica y económica.

PRIMERA PARTE

POLÍTICA Y EDUCACIÓN EN LOS AÑOS 90

Política Educativa

Antes de seguir avanzando es preciso definir qué se entiende por política educativa. Leiras (2006) afirma que: *“se entiende por política educativa a los cambios en la regulación de la educación y a los procedimientos que una autoridad pública adopta para hacerlos efectivos durante un período determinado”*. A su vez define al sistema educativo como: *“el conjunto de instituciones y actores (tanto individuales como colectivos) que participan de la transmisión de saberes y el cultivo de disposiciones, certificados como públicamente relevantes”*.

Entender cómo se aplicó la Ley Federal¹ a nivel provincial exigiría una explicación de lo que significaron la serie de *cuerpos normativos*² que comenzaron a regir a partir de los años 90 en nuestro país.

Nuevos Cuerpos Normativos

“La década del 90 marca una etapa intensa en cuanto a la producción de nuevas bases legales para el campo de la educación. Las políticas educativas adoptan una configuración legislativa a la par de la formulación de una reforma nacional y un programa estatal. Las nuevas bases legales orientan un sistema educativo que poco tendrá que ver con el regulado, expandido y configurado en las décadas que van de 1880 a 1910” (Almandoz, 2000).

- Ley de Transferencia de Servicios Educativos (1991) consistió en que; tanto las escuelas secundarias como los establecimientos de educación superior no universitarios (un total de 3.578 escuelas secundarias nacionales, incluyendo las escuelas técnicas y las privadas con subsidio) pasarán a estar bajo la órbita de las provincias.
- Ley Federal de Educación (1993) consistió en el reordenamiento y modernización de la estructura del sistema, los contenidos de enseñanza, la formación docente, los roles de docentes y directivos, la infraestructura escolar, entre otros puntos.
- Reforma Constitucional (1994) fue una importante modificación realizada a la carta magna argentina la cual permitió no sólo modernizarla sino también definirla en muchos aspectos.

¹ Su sanción modificó la estructura de niveles, reemplazando el modelo de 7 años de primaria y 5 años de secundaria por 9 años de Educación General Básica y 3 años de Polimodal. También extendió la obligatoriedad tanto para el nivel inicial como para el EGB.

² Denominación dada por la autora María Rosa Almandoz.

- Ley de Educación Superior (1995) permitió a la universidad obtener a partir de su sanción el apoyo para financiamiento adicional privado conjuntamente con la educación pública sumando como nuevo actor asociado a las empresas a través de préstamos y sesiones de los organismos internacionales de crédito.

Las modificaciones que acaecieron a nivel nacional puntualizaron un nuevo rol del Estado y de la sociedad civil, una nueva estructura del gobierno de la educación y un nuevo orden del sistema educativo; se institucionalizaron sistemas de evaluación para los niveles primarios y secundarios y acreditación y evaluación para el sistema universitario, se establecieron fundamentos para la inversión pública y privada en educación y se planteó una nueva clasificación para el ejercicio profesional docente.

Como producto de la Reforma del Estado, se planteó una redefinición de los niveles centrales del gobierno del sistema educativo y así un nuevo paso dado desde la Nación hacia las provincias se hizo cuerpo: la descentralización. Esta última planteó el proceso de transferencia de servicios educativos de dependencia nacional a la ciudad de Buenos Aires y a las provincias.

Por lo que la descentralización de la educación significó, muchas voces a favor y en contra se escucharon durante el lapso que se efectuó su aplicación como política educativa. *“La descentralización fue vista por los actores de la comunidad educativa como un mecanismo que permitiría terminar con la burocratización del sistema; superar la superposición de jurisdicciones; articular el accionar de los establecimientos transferidos con las instituciones escolares históricamente dependientes de las provincias y adaptar estilos de gestión, contenidos y modalidades institucionales a las realidades particulares”*(Filmus, 2007). Por otra parte, Puelles Benitez (2006) afirma: *“las reformas escolares basadas en la descentralización, especialmente en los países subdesarrollados -en cierto modo, laboratorio de prueba-, han partido de la necesidad de reducir el gasto público de los Estados y, por tanto, su aportación a la educación. Estas descentralizaciones se basaron en la ideología de mercado, enemiga de todo intervencionismo público, o, al menos, partidaria de una reducción importante de su actividad”*.

Hasta aquí se hizo referencia a la reforma educativa argentina, en particular. A continuación se muestra una clasificación de las políticas en términos teóricos a fin de ubicar nuestra reforma. Pedró y Puig distinguen cuatro tipos de reformas dentro del eje de las políticas educativas:

- Reformas meliorísticas, producidas por un desajuste entre las necesidades de una sociedad concreta y la respuesta que ofrece el sistema educativo. En el fondo de esta concepción late una idea optimista que une reforma y progreso, conexión no siempre confirmada por la realidad. Son reformas que encajan bien con las teorías que predicen cierta autonomía de los sistemas educativos.

- Reformas convergentes, fruto de un modelo internacional que los sistemas tienden a reproducir. Aquí podemos incluir desde las reformas que se mueven dentro de un sector supranacional orientado a homologar los sistemas educativos-por ejemplo, la Declaración de Bolonia de 1999 en relación con las Universidades de la Unión Europea-, hasta la influencia de la globalización que impone determinadas reformas en los países desarrollados, sin que quepa excluir la tendencia que algunos autores defienden de que nos encaminamos hacia un sistema mundial (con sus inevitables repercusiones en educación).
- Reformas dependientes, que en cierto modo son una subclase de las anteriores, si bien se centran en los países subdesarrollados. Son reformas que surgen como consecuencia de los intereses de la globalización, esto es, del capitalismo transnacional, actuando de mediadores las agencias internacionales como el FMI o el Banco Mundial (mediante una política de préstamo estas grandes organizaciones imponen determinadas reformas, tales como la descentralización del sistema educativo o la privatización de la educación).
- Reformas dialécticas, basadas fundamentalmente en la teoría del conflicto: las sociedades son inestables porque esconden en su seno inevitables conflictos, producto de valores antinómicos, intereses enfrentados, desigualdades sociales y desequilibrios de poder. Las reformas escolares serían un intento por amortiguar dichos conflictos, ocupando hoy un lugar importante en los países desarrollados los conflictos que presenta la diversidad de culturas en la escuela como consecuencia de la nueva ola de migraciones.

Siguiendo la idea anterior se podría afirmar que todo tipo de reforma lleva consigo la idea de cambio. En términos de política educativa, bajo la premisa de subsanar las insuficiencias que caracterizaban a la educación del momento y que debían ser reemplazadas por otras más eficientes, se optó por el cambio. El modelo de Reforma Dependiente fue el que primó durante la década del 90. Con el pensamiento de insertar a Argentina, a costa de lo que fuere, en el mercado mundial, se logró que se insistiera fuertemente con implementar la Reforma. Sólo tres provincias no llevaron adelante la Reforma de la Ley de Educación en todo el período que esta duró: Ciudad de Buenos Aires, Río Negro y Neuquén³.

³ Estas provincias no se alinearon con la propuesta oficial puesto que sus diferencias políticas (notablemente acentuadas en el caso de la ciudad de Buenos Aires y Río Negro) no se lo permitieron. En el caso de la ciudad de Buenos Aires, la administración de Fernando De la Rúa, buscó apartarse desde 1996 de las políticas menemistas bajo la premisa de una aspiración presidencial futura. Por su parte, Río Negro intentó en 1995 imponer su candidato presidencial y por ende, Massachessi desde su gobierno

provincial eliminó toda posibilidad de implementar directrices del gobierno central. Por último, el caso de Neuquén no responde a los otros dos anteriores sino, más bien a conflictos docentes encabezados muy duramente por los gremios provinciales que, durante todos los años noventa no permitieron el avance de la nueva ley.

SEGUNDA PARTE

LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LA PROVINCIA DEL CHACO

Un poco de historia política

Con el advenimiento de la democracia en 1983 la provincia del Chaco presencié el triunfo (casi único en todo el territorio nacional) del Peronismo en las elecciones para gobernador por un estrecho margen con respecto a la UCR en contrasentido de lo que ocurrió a nivel nacional⁴. Fue elegido gobernador Florencio “Poroto” Tenev. Al avanzar 1987, la entrega de mando nuevamente favoreció al otrora partido gobernante y por cuatro años más el oficialismo provincial retuvo el gobierno. Danilo Baroni, el ministro de gobierno de Tenev, popular por su imagen de hombre probo y recto, lo sucedió en el cargo.

Ya para 1991, la imagen del Peronismo en la provincia comenzó a deslucirse y las voces de la oposición (que durante la década anterior no fueron menores) comenzaron a cercar el margen de maniobra que le quedaba al gobierno. Por otro lado, las relaciones con el gobierno nacional de Carlos Menem no eran las mejores, puesto que la línea interna de PJ provincial había apoyado en las elecciones presidenciales del 91 a Antonio Cafiero. Las posibilidades de mantener el ejecutivo provincial se complicaban y fue así que, en octubre de 1991 el Partido de Acción Chaqueña (PACH) impuso a su candidato, Rolando Tauguinás por encima del candidato oficial peronista, Jorge “Quico” Morales. El carácter ideológico del partido gobernante entre 1991-1995 era de tendencia procesista, fundado y manejado por el Coronel Alfredo Ruiz Palacios (hombre fuerte en el gobierno provincial durante la última dictadura militar). Sin embargo, la suerte de dicho partido se vio condenada, tanto por sus opositores como por sus contradicciones internas; lo que determinó que éste no pueda sobrevivir a la muerte de su creador a mediados de la década del 90.

Llegado diciembre de 1995, el difícil roce con el gobierno de Menem y la creciente oposición tanto peronista como radical, dejó sin chances de una reelección al PACH. Llegaba de este modo Ángel Rozas (UCR) al poder tras ganarle por estrecho margen al candidato peronista y caudillo mítico Florencio Tenev. Rozas gobernó hasta 1999 su primer periodo, lo completó sin problemas y acumuló una fuerte imagen y respaldo a su base de poder, que se vio acrecentado respecto de cuando llegó al gobierno. Fue así que para finales de 1999, cuando Fernando De la Rúa (UCR) llegaba al gobierno nacional, Rozas obtenía su reelección para el período 1999-2003.

⁴ En 1983, la presidencia de la Nación era ganada por Raúl Alfonsín (UCR) mientras que en la provincia del Chaco se imponía por escaso margen Florencio Tenev (PJ).

La educación provincial

En el último periodo de los dos gobiernos de Rozas, en el cual haremos hincapié en el análisis, se produce la Reforma Educativa a través de la implementación de la Ley Federal de Educación en la provincia del Chaco. A partir de 1997 se lleva adelante el avance en la aplicación de dicha Ley en el sector de educación del nivel primario y medio pero de manera escalonada, aplicándose en partes y para algunos colegios que deciden su adopción. Es así que cuando en 2003, Rozas concluye su mandato, la Ley sigue implementándose su sucesor Roy Nikich (2003-2007) con cada vez más graves problemas por el rechazo que esta genera.

En materia económica, desde la reforma de la Constitución Provincial en 1994, acorde según los fundamentos de la jerarquía constitucional de la reformada a nivel nacional en el mismo año, el Chaco (a diferencia de otras provincias) asignó por ley arriba del 30% de su presupuesto coparticipable para educación. Siguiendo a Rivas (2003) podemos leer: *“Las provincias cuyas Constituciones establecen porcentajes obligatorios del gasto público provincial para educación son: Chaco (33%), Corrientes (25%), Entre Ríos (25%), Mendoza (20%), Misiones (20%), Río Negro (33%), Neuquén (30%) y San Luis (23%).* Puede leerse así que en materia de política educativa las herramientas con las que el Estado provincial contó a fines de los años 90 no fueron ínfimas, más tratándose de una provincia tan pobre como el Chaco, a diferencias de las otras que figuran en el ejemplo y las cuales, en relación a su presupuesto, tienen gastos en el área mucho más limitados.

El papel del gobernador

“En términos generales, el gobernador parece tener tres grandes esferas de decisión en lo referido al gobierno de la educación provincial: 1) la designación del perfil y el liderazgo del ministro a cargo del área, 2) la atribución de la cuota de autonomía que el otorgará a la cartera educativa, por ejemplo dándole libertad al mismo para que arme su propio equipo de gestión sin intervención de designaciones políticas ajenas a su plan de gobierno del sistema; y 3) la definición del presupuesto educativo y del esfuerzo financiero dirigido a la educación, que manifiesta el grado de importancia que tendrá la cartera dentro de la administración pública” (Rivas, 2004).

El papel del por entonces gobernador Ángel Rozas durante la Reforma Educativa en la provincia fue de gran enfrentamiento con las políticas definidas a nivel nacional. Su línea de apoyo directa con la UCR y el movimiento opositor que encabezaba el Jefe de Gobierno porteño Fernando De la Rúa no dejaban

con muchas opciones al caudillo local. Sin embargo, a la hora de implementar la LFE en los establecimientos educativos, el gobierno optó, como se dijo más arriba, por hacerlo de manera escalonada tanto durante la administración menemista como delarruista. Es que, la necesidad de envíos de fondo desde la Nación a las provincias durante el gobierno de Rozas llegó a darle a los gobernadores en general, y al del Chaco también, un suspiro en materia fiscal, que fue de gran ayuda por estos años; donde los niveles de desempleo y estancamiento económico ascendían vertiginosamente. Este tema de los envíos de fondos desde la Nación a la provincia, no comenzó con Rozas; surgió ya en 1993, con la imposición de la Sanción de la Reforma Educativa. De todas formas, la utilización económica como uno de los puntales para implementar la LFE será tratada más adelante, en otro ítem.

A partir de los acontecimientos ocurridos a final de la década de los 90 (fin de mandato presidencial de Menem y comienzo del periodo de De la Rúa) la estrategia de política educativa comenzó a girar desde otro plano. Asumió junto con Fernando De la Rúa un economista al frente del Ministerio de Educación: Juan Llach. Su política fue la de relanzar el Pacto Educativo sobre las bases de la LFE y procurarle modificaciones, sin echar por tierra sus lineamientos fundamentales. Así, apenas asumió, se incorporó el Fondo del Incentivo Docente; como medida prioritaria, lo que permitió que la Carpa Blanca Docente, ubicada frente al Congreso Nacional, diera por finalizadas sus manifestaciones, paros y huelgas, que desde 1996 fueron una contraofensiva al gobierno peronista.

Asimismo para el año 2000, los problemas económicos heredados del anterior gobierno, comenzaron a complicar la administración de la coalición gobernante. La situación en el sector educativo nacional no se mantuvo ajena a los problemas económicos y políticos que menguaban al gobierno de la Alianza. A tal punto se sintió la crisis, que el primer ministro renunciante de De la Rúa fue Juan Llach a los 9 meses de asumido y en pleno conflicto por el desprestigio del que gozaba, al ocupar esta cartera, un hombre supuestamente de tendencia neoliberal. Con el cambio de ministro, asumió el rector de la Universidad Nacional de Córdoba, Hugo Juri. El estilo giró a ponerle un énfasis a la educación superior y esta vez, la enseñanza media quedó relegada durante los meses que estuvo al frente del cargo. Sin embargo, para marzo de 2001, una situación de crisis en el ministerio de Economía eyectó de su cargo al por entonces ministro López Murphy (quien pretendía llevar adelante recortes en el presupuesto educativo de nivel superior y medio) y en medio de su último discurso, Juri demitió a su cargo anteponiéndose al ajuste presupuestario que se avecinaba. Asumió su viceministro, Andrés Delich, quien mantuvo una política más conciliadora y de diálogo con docentes y funcionarios de educación que de hechos y reformas. Esto llevó a que no se pudiera evitar la complicada situación que se acercaba para fines de 2001. Los docentes convocaron al paro ante las nuevas directrices tomadas por el ministro de economía de la época; Domingo Cavallo, quien amenazaba con resignar el pago del incentivo docente por algunos meses.

En el Chaco, Ángel Rozas no pudo salir airoso de la situación como durante la crisis de mayo de 1999. Allí la Alianza reaccionó con un apoyo

incondicional hacia los docentes. No obstante para 2001, cuando efectivamente la situación se tornó más compleja y su partido detentaba el gobierno, su discurso cambió. Es que, Ángel Rozas eligió a un docente para el cargo de Ministro de Educación, quien tenía el objetivo de contener a los gremios y bases docentes y sería el gobernador el encargado de efectivizar los cambios en la economía. Por otro lado, el papel de la legislatura provincial favoreció directamente los objetivos del titular del ejecutivo. Siguiendo a Rivas (2004): *“un actor débil, propio de las sociedades presidencialistas como la nuestra, sobre todo en tierras de caudillos, son las legislaturas provinciales. Como consecuencia, la voz de las legislaturas en el terreno educativo funcionó como una legitimación de las voluntades de los gobernadores antes que como un contrapeso o como un organismo de debate parlamentario de las leyes de largo plazo del sistema”*⁵.

El accionar de los ministros de educación

En palabras de Rivas (2004) *“Los ministros de educación durante el gobierno de Ángel Rozas carecían de una agenda concreta de política educativa, y sus objetivos parecieron estar alineados fundamentalmente en mantener el sistema en un bajo nivel de conflictividad. La falta de una clara definición con respecto a la implementación de la Ley Federal de Educación llevó a la existencia de un sistema mixto dentro de la misma provincia, con escuelas que mantuvieron el viejo esquema y otras que incorporaron la Educación General Básica o el Polimodal, lo cual generó un importante desorden institucional”*.

Durante los dos períodos de gobierno de Ángel Rozas hubo dos ministros de educación, Guillermo Agüero (1995-1999) y Luis Verdún (1999-2003). El primero de profesión ingeniero y el segundo docente; y aunque en sus primeros años de gestión fueron muy afines a las políticas conciliatorias con los gremios y el sector educativo, su accionar con el tiempo fue girando hasta mantener el sistema sin crispaciones sectoriales. Rivas (2004) en relación al primer ministro de Rozas, lo encuadra dentro de una categoría propia respecto de otros profesionales del área de otras provincias: *“los ministros de carrera política. En este caso, el cargo es intercambiable con casi cualquier otra esfera del Estado y sirve de paso en un movimiento –ligado estrechamente a la racionalidad política dominante– de nombrar funcionarios por su lealtad política al líder, antes que su experiencia en la cartera. Generalmente estos ministros duran menos tiempo en las funciones porque “están de paso”, esperando un cargo más importante (como, por ejemplo, una banca en el Congreso Nacional) o, al contrario, terminan perdurando en el cargo por su cintura política y por su capacidad de gestionar el conflicto educativo con una adecuada mediación entre el sistema y la política”*.

Por otro lado, el caso de Verdún como ministro refiere a otro perfil, que si bien dista del anterior, también sirvió para llevar adelante la política educativa

⁵ El autor ejemplifica tal caso enumerando una serie de provincias donde figura el Chaco durante la época de Rozas.

de la LFE⁶ y los mecanismos para poder retener el cargo en momentos donde la situación provincial era complicada por diferentes motivos⁷. Rivas (2004) aporta respecto de este perfil: *“los ministros del sistema. Se trata de aquellos que, en la amplia mayoría de los casos, provienen del propio sistema educativo y asumen posiciones de relativa defensa de los intereses internos de la cartera. Generalmente, los de esta categoría tienen resistencia a los cambios y a las reformas educativas, o funcionan como mediadores entre la política y el sistema, especialmente en momentos de conflicto y turbulencia. Ejemplos de estos son Argachá (1999-2003) de Entre Ríos y Verdún (1999-2003) en Chaco”*.

La situación para ambos ministros fue dispar. El primero tuvo la tarea de avanzar con la reforma educativa por las presiones que provenían de la Nación, tanto políticas como económicas. Así y todo, la reforma comenzó en 1997 y en escala gradual aplicándose en primera medida en algunos establecimientos educativos y fundamentalmente en nivel inicial y EGB 1,2 y 3. Ya a partir del año 2000 se avanzó fuertemente con la nueva estructura educativa en los colegios secundarios. Aquí el gobierno se topó con una serie de inconvenientes tanto judiciales como políticos para implementar la nueva medida. La incorporación de maestros al cargo de profesores, el aumento de salarios y jubilaciones de personal en condiciones de retiro fueron, por un lado, parte del entramado. Por otro lado, las medidas legales llevadas adelante por los colegios que se negaron a aplicar la ley tuvo su antecedente muy sentido en algunas instituciones tradicionales del Gran Resistencia. Con todo, el avance de la LFE fue un hecho en el Chaco, aunque se diera en partes y para algunos establecimientos. De esta forma, los ministros de educación llevaban adelante los pedidos de la Nación, y a la vez recibían los fondos que ésta enviaba tanto en la etapa menemista como en la etapa aliancista.

Los fondos de la Nación

Esta cuestión económica, fuertemente apuntalada a partir de 1994, referida a la distribución de fondos, no tuvo un objetivo compensatorio y distributivo en relación al grado de pobreza de las provincias. Rivas (2004) afirma *“en efecto, durante la década de los 90, fundamentalmente a partir de 1995, las relaciones políticas y financieras entre el gobierno nacional y las provincias estuvieron fuertemente influidas por la implementación de la Ley Federal de Educación. La firma del Pacto Federal Educativo en 1994, que implicó el compromiso del gobierno nacional de invertir 3.000 millones de pesos en los cinco años siguientes (con una contraparte provincial del 20%), explicitó la importancia de la implementación de la reforma en las relaciones Nación-*

⁶ Ley Federal de Educación.

⁷ Durante los años 2001 y 2002 la provincia sufrió un proceso de crisis política y de estancamiento económico producto de la turbulencia nacional que acosaba a la gestión De la Rúa. Primero en 2001, el vicegobernador Miguel Pibernus (1995-2001) debió renunciar por causas que se le imputaban de corrupción. Cargo al que accedió Roy Nikich (sucesor de Rozas en 2003). Por otra parte, en el 2002 venida de la devaluación nacional (que encareció el salario docente en un 40%) el gobierno provincial decretó la emisión de cuasimonedas. El nuevo bono se llamó Quebracho y permitió a la dirigencia política “surfear” estos conflictivos años hasta que llegado el 2003 se produjo el cambio de gobierno y la eliminación de este mecanismo de pago.

provincias al incluir metas específicas tendientes a facilitar el proceso de implementación de la nueva ley”.

La situación que vivía la provincia del Chaco durante la etapa del Pacto Federal Educativo (1994) era de crispación en la relación Nación-provincia. Como se dijo más arriba, el gobernador de la época, de la PACH mantenía a raya su relación con el presidente Menem. Sólo una serie de privatizaciones muy leves pudieron evitar que la situación se tornara más virulenta. Por eso, cuando en 1995 se realizaron las nuevas elecciones, el peronismo puso todo su aparato para asegurarse el triunfo. El resultado le fue adverso, y Rozas comandó los destinos de la provincia; y fueron precisamente esos fondos compensadores enviados desde la Nación a través de imposiciones a la cartera educativa, lo que hizo más llevaderos sus primeros cuatro años de gobierno. No eran menos los esfuerzos económicos que la Nación hacía en una provincia tan pobre, que desde 1985, comenzó a recibir el cuarto valor a nivel nacional de coparticipación del país y que hasta ese momento se mantenían.

“Los fondos aportados por el gobierno nacional en el marco de los programas nacionales sirvieron para revertir el déficit de inversiones en el sistema educativo chaqueño, en cuestiones tales como infraestructura y materiales didácticos. También se utilizaron para la contratación temporaria de equipos técnicos que trabajaron en los diseños curriculares, en instrumentos normativos y en la capacitación docente. Estos equipos operaron como “ministerios paralelos” mientras se mantuvo el financiamiento de los programas, debilitándose la capacidad de asistencia técnica permanente que requieren los procesos de reforma en el sistema educativo” (Veivaré y Delgado, 2004).

De todas formas, y aunque la Nación aceptó hacer concesiones al enviar cuantiosos fondos a las provincias, no lo hizo sin mediar nada a cambio. No sólo la estabilidad que Menem consideraba prioridad absoluta a partir de 1997 (cuando pierde la mayoría en el Congreso) sino también el avance en metas centrales de la época como la flexibilidad laboral, que estaba dispuesto a concretar. Rozas consiguió los tan valorados fondos que desde Buenos Aires se prometían (aunque muy lentamente) y para ello tuvo que hacer frente a una situación hartamente compleja que había heredado de la administración anterior. No sólo los conflictos en el sector educativo lo acuciaban (en 1994 se llegaron a casi dos meses de paro docente) sino también el problema con las retiros policiales y jubilaciones de salud pública. Fue así que en 1996 se decretó la “Ley de Ajuste” que brindó una bocanada de aire para el Ejecutivo provincial y el año 2001 la de “Emergencia Económica” con la consiguiente emisión de bonos.

“Con la reforma venían los fondos nacionales, pero, a su vez, la nueva estructura de niveles implicaba un gran costo (tanto político como económico) y, al ampliar el sistema educativo, obligaba a erogaciones corrientes ensanchadas, que quedarían en manos de las jurisdicciones. En pocas palabras, se trataba de “fondos ahora y deuda después” (a no ser que la economía Argentina creciera de forma sostenida durante los años siguientes, cosa que no ocurrió), aunque para algunas administraciones provinciales esto se hizo evidente más tarde, especialmente cuando desaparecieron los fondos

nacionales hacia fines de la década de los noventa en el contexto de recesión económica. De todas maneras, a pesar de haber podido prever esta cuestión, la tentación cortoplacista de aprovechar los fondos nacionales para construir escuelas y obtener más rédito político directo terminó conduciendo a muchas provincias chicas a aceptar la llegada de la reforma con la nueva estructura de niveles. Los casos de Corrientes, Tierra del Fuego, Chaco, Tucumán, Salta, Jujuy, Chubut, La Rioja, Misiones, Santa Cruz y Formosa están claramente atravesados por esta motivación de impulsar la reforma educativa a cambio de fondos nacionales”.(Rivas, 2003).

La implementación de la LFE

Entre 1983 y 1989 se desarrolló un proceso de transformaciones institucionales del sistema educativo argentino impulsado, al menos formalmente, con el propósito de adecuarlo al nuevo contexto político, actualizar sus contenidos en función de las innovaciones científico-tecnológicas y las transformaciones culturales, mejorar su funcionamiento administrativo y optimizar la calidad de sus ofertas. Del mismo modo, en los años 80 la Argentina traspasó el subsistema nacional de educación primaria a las provincias. Durante los primeros años de la década del 90, el país descentralizó la educación secundaria, terciaria y universitaria, y poco después inicio un conjunto de cambios de gran envergadura en la estructura del sistema educativo.

“En la Provincia del Chaco, el proceso de implementación de la Educación Polimodal se inició en 1999, en forma gradual y a escala, completándose recién en el 2003, con excepción de un grupo de establecimientos que resistieron la aplicación de la nueva estructura amparados judicialmente”. A su vez los autores destacan en esta etapa: “ciertos rasgos de este proceso, derivados de macrodecisiones políticas, que han condicionado el modo en que las instituciones procesaron los cambios curriculares, organizativos y laborales de la reforma, contribuyendo de esta manera a configurar el actual escenario en el que se desenvuelven las escuelas medias” (Veiravé y Delgado, 2004).

En líneas generales el aspecto de fondo de la Ley establecía una nueva estructura de niveles educativos, reemplazando el modelo de 7 años de primaria y 5 años de secundaria por 9 años de Educación General Básica y 3 años de Polimodal.

El proceso se inició con 23 escuelas en toda la provincia. Los requerimientos para formar parte del grupo de establecimientos eran dos:

- Contar con el aval institucional de docentes y directivos.
- Estar implementando el sistema de E.G.B. 3.

Con el tiempo y de manera paulatina, otras instituciones se sumaron y terminaron completando el proceso de implementación en el año 2003⁸.

“Aunque desde la política provincial se insistió en la necesidad de acuerdos institucionales previos, y en la idea de una adhesión voluntaria de las escuelas, en la percepción de los actores escolares la implementación del polimodal obedeció a una presión externa. Esta coacción, encarnada en la figura de supervisores, técnicos y funcionarios políticos, se sostuvo con argumentos vinculados con la mejora de la calidad, de la infraestructura escolar, del equipamiento tecnológico, pero también basándose en los temores respecto de la preservación de la planta docente, de la continuidad de la matrícula, en definitiva, de la supervivencia de la organización. La relación de dependencia con el gobierno nacional se concretó a través de instrumentos de coerción económica tales como los pactos fiscales, la coparticipación presupuestaria y la reforma de las leyes provinciales” (Veiravé y Delgado, 2004).

Una vez avanzada la implementación del nuevo sistema sobre los establecimientos educativos, Nación⁹ comenzó a enviar a partir de 1999, no sólo asistencia económica sino también técnica para la incorporación del nuevo diseño curricular, a través de visitas institucionales y suministrando materiales de apoyo.

Sin embargo, durante el último tramo de la administración aliancista y con el cambio de gobierno, durante todo el año 2002; el agudizamiento de la crisis económica nacional y provincial llevó a que el presupuesto disponible para este tipo de iniciativas fuera eliminado y como consecuencia el apoyo técnico fuera atenuándose, dejando a los establecimientos educativos librados a su propia capacidad de llevar adelante las nuevas modificaciones.

⁸ En diciembre de 2003 Ángel Rozas concluye su segundo mandato como gobernador del Chaco.

⁹ A partir de mayo de 1999 es reemplazada de su cargo de ministra de Educación Susana Decibe y asume en su lugar el chaqueño Manuel García Solá. Si bien su tendencia peronista lo hacía opuesto al gobierno de Rozas, colaboró desde su espacio para acentuar la LFE.

CONCLUSIÓN

A través de este trabajo monográfico intentamos analizar la política educativa llevada adelante en la provincia del Chaco a partir de 1996, más concretamente con lo que significó la implementación de la Ley Federal de Educación en el nivel inicial, primario y medio.

Los ejes de dicho análisis contornearon el concepto de política educativa. Asimismo planteamos la cuestión de la Reforma del Estado en Educación a través de los que significó en su esencia; desde el primer momento una redefinición de los niveles centrales del gobierno del sistema educativo y su consiguiente descentralización.

Concluyendo este documento, a continuación haremos mención de las principales aristas involucradas en nuestro estudio:

La Ley Federal de Educación se aplicó en una época donde los roces entre Nación y Provincia eran fuertes. En la primera etapa, la parte que por ley se asignaba a Educación en materia presupuestaria permitió que la situación se tornara administrable, sin embargo durante el segundo gobierno de Rozas la situación cambió, y se consignó que los objetivos que impulsaron dicha medida habían quedado relegados.

En el caso del gobernador, acuciado por el endeudamiento interno y externo de la provincia y sin demasiadas alternativas, debió acatar la reforma impuesta por Ley a través de los pactos fiscales y programas de coparticipación. Esta tendencia del rozismo apuntó más a mantener su gestión sin mayores conflictos. Bajo esta línea se mantuvieron sus dos ministros de educación, tendientes principalmente a imponer la nueva ley a los establecimientos con el menor de los niveles de conflictos y el mayor de los recaudos en materia económica.

En relación a los fondos (enviados de Nación) cuestión muy importante para el desarrollo del tema analizado, si bien respondían estrictamente a acuerdos firmados con antelación entre ambas partes (Nación y la Provincia), se acataron como solución para no romper el débil estado de situación en que se encontraban las relaciones oficialismo-oposición. También constituyó la manera cómo el gobierno nacional digitaba la aplicación de la Ley Federal y

aseguraba a través de la coerción su total cumplimiento, tanto en el Chaco como en otras provincias ligadas a la ayuda nacional.

Finalmente, en lo que respecta a la Ley Federal de Educación, en su primer momento, fue aplicada de manera desorganizada y sin demasiados cuestionamientos. La supuesta introducción a los ejes de los nuevos tiempos, fue su mayor impulsor visible. Y si bien pudo completarse en 2003, en 2006 fue reemplazada (y muy duramente criticada) por la Nueva Ley de Educación.

BIBLIOGRAFÍA

Almandoz, María Rosa (2000). *Sistema Educativo Argentino. Escenario y Políticas.* Editorial Santillana. Buenos Aires.

Filmus, Daniel (2007). *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo.* Editorial Troquel. Buenos Aires.

Leiras, Marcelo (2006). *La estructura de los sistemas educativos y las políticas educativas.* Seminario "Gobernabilidad de las políticas educativas". CEPP. Buenos Aires.

Puelles Benitez, Manuel (2006). *Problemas actuales de la política educativa.* Editorial Morata. Madrid.

Rivas, Axel (2004). *Gobernar la educación.* Estudio comparado de sobre el poder y la educación en las provincias argentinas. Granica. Buenos Aires.

Rivas, Axel (2003). *Mirada comparada de los efectos de la Reforma Educativa en las provincias.* Área de Política Educativa. Buenos Aires.

Veiravé, D. y Delgado, P. (2004). *La implementación del Polimodal en la Provincia del Chaco: algunos de sus efectos en las dinámicas institucionales y en el trabajo de los profesores.* Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Resistencia.