

DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LAS PROVINCIAS

Alejandro Morduchowicz (*)

La década del '90 fue testigo de profundos cambios en Argentina. No es posible imaginar algún sector que no haya sido alcanzado directa o indirectamente por ellos. El ámbito educativo no fue ajeno a ese devenir y uno de los cambios con efectos más duraderos fue el que produjo la ley 24.049 por la cual se terminó de federalizar la educación. En ella se dispuso la total y definitiva transferencia a las provincias de los establecimientos escolares del nivel medio y de los institutos de formación docente que permanecían bajo la órbita del Estado Nacional (la transferencia de las escuelas primarias había finalizado en 1978). A quince años de concluida la provincialización educativa, este trabajo repasará algunas de sus características sobresalientes. Para ello, en las dos primeras secciones se presentan los motivos que en su momento sustentaron la centralización y luego la descentralización educativa en la región. Luego, se trata la definitiva provincialización de las escuelas en el país y, finalmente, se discuten algunas de sus consecuencias.

LA CENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

La centralización de los sistemas educativos se debió a la concurrencia de diversos factores; entre ellos, la necesidad de fijar criterios comunes para la formación de la ciudadanía cuando se constituyeron los Estados nacionales, la integración política, la posibilidad brindada por la creciente urbanización, las economías de escala y las ventajas atribuidas, en su momento, a las formas de organización burocrática en la administración.

(*)Lic. en Economía de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Docente y Consultor del Instituto Internacional de Planificación Educativa de la UNESCO, Sede Regional Buenos Aires.

En la práctica, uno de los motivos de la centralización fue la creencia de que un órgano central puede hacer mejor las cosas. Hasta cierto punto, las actividades de los ministerios de educación suponen una mayor predictibilidad y, por tanto, menor incertidumbre; un alto índice de estandarización y posibilidades de coordinación interáreas más o menos objetivables.

Sin embargo, más allá de los motivos prácticos que pudieran originarla, la tendencia a la centralización –incluso en aspectos menores y poco importantes– fue elevada. Por eso, aun cuando en su momento reportó no pocos logros y/o ventajas, la gestión centralizada de la educación se fue complejizando, deteriorando y/o mostrando serias limitaciones para alcanzar los objetivos de eficiencia, equidad y calidad.

No es infrecuente observar que en los sistemas educativos se verifica una serie de tendencias que contribuye a deformar las decisiones, a la proliferación de nuevos roles que responden más a demandas o presiones de subgrupos dentro de la organización que al cumplimiento de las metas (con un aumento asociado en los costos de supervisión) y al mantenimiento de actividades, procesos o proyectos que ya no sirven a los fines de la organización y que, por tanto, son obsoletos o improductivos. En estas tendencias entran en juego comportamientos estratégicos que se revelan en esfuerzos por parte de uno o varios miembros de la organización por manipular el sistema con el objetivo de promover sus intereses individuales y de grupo.

No son pocas las administraciones educativas en las que, en la práctica, no hay delegación o –si la hay– es escasa. Esta ausencia de delegación señalaría que se desconoce cómo hacer o no se puede *lograr* (con monitoreos, incentivos o algún otro mecanismo) que el personal elegido para desempeñar sus funciones actúe en concordancia con los intereses de la organización. De este modo, se pierde parte de las ventajas de las burocracias y permanecen, principalmente, sus inconvenientes organizacionales y económicos.

Además, los sistemas educativos presentan trabas y falencias propias del sector. En tal sentido, la rigidez de las normas para las escuelas, el igualitarismo que provee a los establecimientos estatales docentes de similares atributos sólo en función de la cantidad de alumnos y no de las características y composición de la matrícula, el desarrollo de un sistema educativo que fue ampliando los equipos escolares con cargos de distinta naturaleza que no siempre se vinculaban con las necesidades institucionales y –por tanto– de dudoso costo-efectividad, un escalafón y una carrera profesional docente desactualizados que no responden a los requerimientos organizacionales y la falta de reconocimiento –simbólico y/o material– a las escuelas y docentes de buen desempeño son sólo algunas de las tantas situaciones que allanaron el camino para el avance gradual de las propuestas que introducían mecanismos de mercado en la educación.

En el área educativa, las crecientes críticas al funcionamiento del Estado derivaron en propuestas tendientes a mantener el principio de financiamiento público y, al mismo

tiempo, a incorporar elementos que imitan al mercado para proveer incentivos a docentes y escuelas en orden a hacerlos más eficientes y capaces de rendir cuentas a la sociedad.

Tales propuestas comprenden un amplio rango de opciones. En el extremo están aquellas que se atienen al financiamiento estatal pero a la prestación privada del servicio por parte de las escuelas a través de la entrega de *vouchers* por cada alumno inscripto o, en forma más general, mediante los sistemas de capitación. No todas las propuestas son tan radicales ni todas introducen explícitamente mecanismos de mercado. Más aún, en algunas, la presencia estatal se encuentra plenamente vigente pero bajo otra forma, otra magnitud y –al menos, en teoría– con diferentes reglas de juego. Tal sería el caso de las propuestas, aunque no siempre de las prácticas, de descentralización.

LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Sin ser tan abiertamente mercantil –al menos, en lo conceptual– la descentralización del sector público permitiría corregir o atenuar los problemas de las grandes organizaciones burocráticas. Como se sabe, los economistas ponderan básicamente su capacidad de imprimir mayor eficiencia. Ésta sería la expresión y consecuencia de una hipotética mayor participación y democratización de las decisiones. En otras palabras, bajo las formas de administración descentralizada, la competencia profesional requerida por organizaciones jerárquicas estaría siendo complementada por un modo de funcionamiento distinto en el que la debilitada presión interna de la cadena de mandos es sustituida por una presión externa.

Frente a esta propuesta, conviene introducir la idea de *descentralización por desesperación* (Arango, 1993). Este concepto implica que, ante un deterioro extremo de las capacidades del sector público, parecería mejor transferir sus funciones a las provincias o al mercado antes que embarcarse en el complejísimo proceso de reconstruirlas.

Para los promotores de la descentralización, el campo de la educación presentaría algunos aspectos positivos adicionales. En primer lugar y salvo que se verifique en su forma extrema que es la privatización, el servicio continúa siendo estatal. Lo

En el área educativa, las crecientes críticas al funcionamiento del Estado derivaron en propuestas tendientes a mantener el principio de financiamiento público y, al mismo tiempo, a incorporar elementos que imitan al mercado.

cual no es menor en un ámbito donde razones históricas, sociales, políticas e ideológicas inducen a resistir el abandono o disminución de la presencia estatal o la introducción explícita de mecanismos de mercado.

En segundo lugar, se trata de un arreglo institucional que puede generar consensos simultáneos en diferentes posiciones ideológicas; ya que la descentralización no sólo permite conjugar las ideas de control y de mercado, sino también las de participación social que atraen a los sectores progresistas. Por eso, es posible encontrar líneas interpretativas totalmente contrapuestas pero favorables a la descentralización.

LA DIMENSIÓN GEOGRÁFICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Una posible perspectiva de análisis es la territorial. Se trata de detectar las diversas instancias que operan en los distintos niveles y el tipo de decisiones en las que tienen competencia. Esta dimensión de la descentralización reviste una forma y/o contenido que puede llevar a equívocos en su caracterización. Como se sabe, bien puede darse el caso de organismos con delegaciones distribuidas geográficamente pero en los que las decisiones se siguen adoptando de manera centralizada.

Por eso, las experiencias mixtas en las que se descentralizan unos aspectos mientras otros permanecen centralizados pueden conducir a situaciones en las que –aun habiendo una clara distribución de roles y funciones– cada parte se desentienda o no se encuentre motivada para desarrollar determinada acción en la idea que la responsabilidad le cabe a otra o que la normativa fija límites que le impide accionar como se esperaría que lo hiciese frente a un problema.

En la práctica, no hay formas puras, sino híbridas que combinan decisiones descentralizadas con el grado de coordinación que debe existir entre las distintas instancias de gobierno de la educación. Esto se debe a que la centralización y la descentralización no son categorías absolutas y, en consecuencia, sería extraño encontrar algún sistema completamente centralizado o descentralizado. En verdad, son extremos de un continuo (Mintzberg, 1997) que –en parte– explican los desacuerdos que a veces surgen al caracterizar a un sistema educativo. De modo más cauteloso, si se sigue a la literatura sobre el tema, sólo podemos decir de ciertos sistemas que están más o menos centralizados o más o menos descentralizados.

Más aún, Hanson (1997) recomienda formas mixtas de descentralización en las que la autoridad central retenga responsabilidades y coordine las acciones con los órganos o niveles de gobierno descentralizados. Tal sería el caso de varias reformas realizadas en la región durante los últimos años y en las que la administración central continúa fijando o implementando, según el caso, estándares de aprendizaje, capacitación específica y programas compensatorios. Para denominar a estos procesos Mintzberg (1997) acuñó la expresión *descentralización selectiva*.

De este modo, pueden observarse descentralizaciones parciales que combinan diversas dimensiones. En el sector público, la descentralización se refiere a cambios en el nivel de gobierno u organización gubernamental que toma o ejecuta las decisiones. Cuando ello sucede, éstas se trasladan hacia otros niveles u organizaciones que pueden encontrarse en diferentes zonas geográficas y, por tanto, más cerca del lugar de prestación del servicio. En los sistemas educativos, Mc Ginn y Welsh (1999) identifican cuatro tipos de autoridades o niveles involucrados en su eventual descentralización: el gobierno central; el provincial, estatal o regional; el municipal o distrital y las escuelas.

A su vez, según la clasificación de Di Gropello (2004), pueden distinguirse tres niveles de descentralización educativa en América Latina: el modelo basado en los *gobiernos subnacionales* que coloca a un actor político intermedio en el foco del proceso de descentralización (Argentina, México, Brasil, Chile); el modelo basado en la *responsabilidad compartida a nivel subnacional* donde la principal responsabilidad de la prestación del servicio educativo se sitúa en actores políticos diferentes (Colombia –hasta 2001-2002–, Bolivia) y el modelo basado en la *autonomización de las escuelas* que, como su nombre lo indica, las ubica en el centro del proceso descentralizador (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Minas Gerais, en Brasil).

LA PRÁCTICA ARGENTINA DE LOS FEDERALISMOS FISCAL Y EDUCATIVO

Durante más de un siglo, sólo una parte de las funciones que les correspondían al Estado nacional y a los provinciales estuvo explícitamente delimitada. Así, la Defensa y las Relaciones Exteriores debían ser satisfechas exclusivamente por el primero, mientras los segundos se encargaban de proveer Seguridad y Justicia en sus territorios.

En otras áreas, en cambio, la ausencia de una definición clara de roles hizo que ambos niveles de gobierno prestaran simultáneamente ciertos servicios; entre ellos, uno de los más emblemáticos fue el educativo. Esta situación, que inicialmente supuso algunas ventajas, fue generando no pocos problemas con el transcurso del tiempo.

La descentralización puede generar consensos simultáneos en diferentes posiciones ideológicas; ya que no sólo permite conjugar las ideas de control y de mercado, sino también las de participación social que atraen a los sectores progresistas.

Consideremos, en primer lugar, las ventajas o, mejor dicho, la funcionalidad de esta prestación paralela de servicios. Para ello, recordemos el compromiso y objetivo propuesto a fines del siglo XIX de universalizar la educación básica hasta alcanzar a todos los habitantes del país. Con sólo pensar en la magnitud del servicio requerido, no debería extrañar que ambas instancias de gobierno intentaran atender las crecientes demandas educativas. En tal sentido, la Ley Lainez de 1905 institucionalizó la concurrencia del Estado nacional para garantizar la oferta de educación básica. Así, a medida que la demanda se extendía, pudo asegurarse y cumplirse con su provisión.

Pero cuando la meta estaba por alcanzarse, el desarrollo y las aspiraciones sociales comenzaron a extenderse y a demandar niveles superiores de estudio. En ese contexto, el crecimiento de la educación media también era una necesidad y conveniencia que correspondía cubrir.

Entre los inconvenientes y las consecuencias de la centralización podemos señalar:

- a) *Ineficiencias en la asignación de recursos:* La oferta no se correspondía necesariamente con la verdadera demanda. Por ejemplo, como la programación de la inversión se hacía en dos niveles estatales diferentes, con frecuencia se construían edificios escolares muy cercanos unos de otros aunque la necesidad se limitara sólo a uno.
- b) *Problemas en la administración:* La coexistencia de dos modelos de gestión influía en exigencias de distinta índole para escuelas similares. Si a ello se sumaban las distancias, el resultado era un desigual control de la prestación del servicio; así, por ejemplo, podían pasar años sin que una escuela nacional recibiera la visita de un supervisor.
- c) *Distintos diseños curriculares:* Los alumnos que pretendían pasar a una escuela de diferente dependencia estatal debían rendir equivalencias.
- d) *Remuneraciones desiguales:* Lo que significaba que en un mismo mercado laboral se pagaban salarios diferentes sin otra razón que la instancia gubernamental de la que dependían las escuelas. Como consecuencia, muchas veces ocurría que mientras faltaban docentes en algunos colegios, había sobre oferta para otros, aunque –aquí también– las distancias que los separan fuesen cortas.

Por otra parte, y esta no es una cuestión menor, no dejaban de presentarse conflictos en la dimensión del financiamiento del servicio: como los roles estaban superpuestos, los requerimientos de dinero siempre encontraban sustento técnico en ambos niveles. En otras palabras, considerando que el Estado nacional y los provinciales prestaban el mismo servicio, la definición de la necesidad de recursos para asignarlos a un destino particular se desdibujaba en una muy imprecisa frontera de incumbencias.

Asimismo –y esto es tan importante como el problema de la duplicidad de funciones– a medida que la población y el servicio se extendían, era cada vez más notorio que hasta la definición de los menores aspectos se adoptaba en un órgano alejado de las necesidades y problemas del lugar donde debían llevarse a cabo. Como se sabe, este es uno de los aspectos más negativos de la centralización.

Estas dificultades pudieron soslayarse o minimizarse mientras los beneficios de la cobertura universal eran superiores a los costos de la duplicación de funciones y la lejanía de los centros de decisión. Pero cuando la universalización ya se encontraba más o menos alcanzada, o en tren de lograrse, los inconvenientes comenzaron a ser una pesada carga para las dos instancias gubernamentales.

La resolución de estas cuestiones comenzó a intentarse tímidamente hace poco más de cuatro décadas, hasta que en 1978 se produjo la transferencia definitiva a las provincias de los establecimientos del nivel primario que se encontraban en la órbita del Estado nacional (un análisis detallado de los distintos procesos de transferencia puede encontrarse en Kisilevsky, 1998).

Tuvo que transcurrir el tiempo para que las provincias pudieran absorber el impacto financiero y administrativo que inicialmente les causó la transferencia. Además, debieron esperar a la reinstauración democrática para que se contemplara el problema de la incidencia presupuestaria que les generaba la prestación de un mayor servicio. Recién con la Ley de Coparticipación Federal de 1988 se reconoció el costo que había significado la transferencia de las escuelas primarias.

Asumida la responsabilidad provincial de prestar el servicio del nivel primario, subsistía la concurrencia y los problemas comentados en los otros niveles educativos no universitarios. La resolución de esta cuestión demoraría unos años más hasta que, finalmente, entre fines de 1991 y comienzos de 1994 se transfirieron de una esfera a otra los establecimientos del nivel medio e institutos terciarios (de formación docente, etc.).

La particular modalidad que asumiría el financiamiento de esta nueva transferencia requería de un contexto de *holgura* de recursos fiscales. El incremento de la recaudación tributaria

La modalidad que asumiría el financiamiento de la transferencia de instituciones medias y terciarias requería de un contexto de holgura de recursos fiscales. El incremento de la recaudación tributaria originado en la estabilidad que aportó el Plan de Convertibilidad brindaría el marco adecuado para ello.

originado en la estabilidad que aportó el Plan de Convertibilidad brindaría el marco adecuado para ello.

EL CRITERIO DE CAJA Y EDUCACIÓN

La transferencia de servicios públicos del Estado nacional a los estados provinciales –sancionada en diciembre de 1991 y con vigencia a partir de 1992– se visualizó en su momento como un hito más de la política fiscal derivada del Plan de Convertibilidad que había comenzado a regir en abril de 1991 como un programa de estabilización que pondría fin a una larga década de desequilibrios en las principales variables macroeconómicas del país.

Un efecto inmediato del nuevo plan fue el significativo crecimiento de los ingresos fiscales que permitió cumplir con varios objetivos concurrentes; principalmente, la solución del crónico déficit de las cuentas públicas que había derivado en las hiperinflaciones de fines de los '80 y principios de los '90.

Tras lograrse el equilibrio de las cuentas públicas y alcanzarse superávit fiscal, no escasearon los intentos de maximizar el Ahorro Público del gobierno nacional por la vía de la contención del gasto o el incremento de sus recursos.

De ahí que, entre otros motivos, a mediados de 1991 se planteó la necesidad de reducir la parte de la recaudación impositiva nacional que se coparticipaba a las provincias. Ante la imposibilidad de hacerlo debido a las resistencias provinciales, las autoridades económicas nacionales optaron por disminuir parte de sus gastos transfiriéndoselos a las provincias. En los hechos, la aceptación de este esquema significó una especie de *ilusión monetaria* provincial; ya que los gobiernos provinciales evitaron una quita de recursos coparticipables, pero aceptaron incrementar sus gastos. Fiscalmente, el efecto fue exactamente el mismo.

Para la lógica del Estado Nacional estas transferencias debían hacerse sin la contrapartida efectiva de recursos; pues, en caso contrario, nada se modificaría en sus cuentas financieras. Sin los servicios de salud y educación transferidos, las finanzas de las provincias hubieran mejorado sustancialmente y habrían contado con una disponibilidad de recursos adicionales equivalentes al 0.5% del PIB de 1991.

Así, la mayor disponibilidad de ingresos impositivos, tanto en el Estado nacional como en los provinciales, daría la holgura suficiente para financiar los mayores servicios provinciales. Aún más, en la misma Ley de Transferencia –que otorgó el marco necesario en el que se desenvolvería la descentralización– se explicitó el procedimiento a seguir.

Dicho procedimiento permitía al Estado nacional retener la parte de los impuestos coparticipables que equivalía al costo de los servicios transferidos para posteriormente

distribuirla según el cálculo que oportunamente realizara el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación respecto a cuánto le demandaba a cada jurisdicción el mantenimiento de los servicios transferidos.

Cabe señalar que, dado el estado deficitario de las estadísticas educativas al momento de la provincialización de las escuelas secundarias, no se conocía con certeza el universo de establecimientos y docentes a transferir. Si bien se realizaron estimaciones para determinarlo, sólo una vez finalizado el proceso pudieron conocerse esos datos con mayor precisión. No obstante, aún hoy existen dudas sobre su verosimilitud; pues las cifras de establecimientos, docentes y alumnos que se estimaron en su momento como sujetos de la descentralización no coinciden con las que se incluían en los proyectos de Presupuesto de la Administración Nacional previos a la transferencia.

Al momento de la transferencia, las provincias contaban con muy estrechos márgenes para sobrellevar las dificultades surgidas de ese proceso y de la posterior Ley Federal de Educación. Además, debieron enfrentar las nuevas responsabilidades sin que mediara una etapa de transición y adaptación y sin apoyo técnico efectivo del Ministerio nacional que, por su parte, no reunía capacidades para reconocer las diferencias ni aportar asistencia de mayor envergadura (Senén Gonzalez y Arango, 1997).

Pese a ello, el traspaso se realizó en sólo dos años, sin mayores conflictos, con una –finalmente– mansa aceptación por parte de las provincias y en un marco signado por la indiferencia de la sociedad.

El traspaso se realizó en sólo dos años, sin mayores conflictos, con una –finalmente– mansa aceptación por parte de las provincias y en un marco signado por la indiferencia de la sociedad.

LA NUEVA CONFIGURACIÓN

Como en otros países de la región, las sucesivas transferencias de las escuelas primarias, secundarias e institutos terciarios en Argentina fueron motivadas por razones de índole fiscal. Si bien en ambas oportunidades la posible descentralización había sido discutida y analizada al interior de los órganos de gobierno de la educación, la definición e impulso final provino de las autoridades económicas nacionales.

Si la descentralización educativa argentina se evalúa en función de sus objetivos de contención o disminución del gasto nacional, no cabe duda que –en el mediano y/o largo plazo– no fue eficaz. La correspondiente a las escuelas primarias, porque la participación de las provincias en la distribución primaria de la coparticipación nacional de impuestos fue incrementada, al menos legalmente, en forma sustancial a casi una década de haberse producido. La del resto de la educación no universitaria, porque los recursos nacionales destinados al sector (aunque para todos los niveles educativos) también crecieron y representan en la actualidad el 1% del PIB.

Naturalmente, una mirada sectorial debe intentar analizar si, más allá de los objetivos financieros, las desventajas de la centralización fueron superadas por la descentralización. Parecería que algunas de ellas sí y que la subsistencia de otras no se debería tanto a la transferencia de escuelas propiamente dicha como a las consecuencias de la reforma educativa emprendida simultáneamente.

En tal sentido, la homogeneización salarial al interior de cada provincia, la delimitación de roles de cada nivel de gobierno, la eliminación de las ineficiencias derivadas de la co-existencia de dos titulares estadales de las escuelas constituyen algunos de los aspectos que suelen soslayarse al reflexionar sobre el tema. Pero esto no se debe sólo al ánimo crítico de los analistas sino a que, efectivamente, en el gobierno de la educación argentina están presentes, por un lado, las debilidades propias del proceso de provincialización, cuyas manifestaciones más significativas son las diferentes capacidades de gestión y de financiamiento. Por otro, los problemas de coordinación interestadual sobre la forma y contenido de las acciones de política educativa que se han venido llevando a cabo desde hace una década.

Como puede observarse, explícitamente dejo a un lado los déficit de calidad y equidad. No sólo porque exceden los alcances de este trabajo, sino porque cualquier indagación sobre los efectos que la descentralización tuvo en esas dimensiones sería un ejercicio contra fáctico en tanto hubo una reforma educativa en el medio y, consecuentemente, no hay evidencia empírica que permita atribuir diferenciadamente a uno u otro proceso el impacto sobre las variables que usualmente se utilizan para medirlas.

En efecto, fue necesaria la finalización del proceso de transferencia para que la descentralización comenzara a intentar poseer contenido. En un sentido más general, se inició una nueva etapa en la que pudieron delimitarse las atribuciones y funciones que, al menos en su dimensión educativa, tendría cada nivel de gobierno.

De ese modo, se arribó a una situación en la que las provincias son las prestadoras del servicio y el Estado nacional su garante último. En razón de esto se consideró concluida la determinación de la estructura geográfico-espacial de la descentralización educativa. Los cambios no se limitaron a la reasignación de tareas: también comenzaron a modificarse las estructuras político-administrativas de los responsables de gerenciar el servicio.

A partir de ahí, gran parte de las definiciones de política educativa y/o su puesta en práctica fueron llevadas a cabo por cada provincia. En tal sentido, suele señalarse que la transferencia de servicios educativos indujo a una fragmentación del sistema. Básicamente, porque lo que se hizo fue delegar en las provincias las *decisiones* de aplicación de la reforma. A su vez, esa *autonomía* para implementarla se encontraba, en realidad, sujeta a las posibilidades financieras de cada jurisdicción; lo que –por último– contribuiría a explicar las diferencias provinciales en la calidad y equidad del servicio brindado. El contra argumento a estos análisis sostiene que el sistema educativo, en última instancia, se hallaba fragmentado con anterioridad a la transferencia y a la reforma educativa. Independientemente de estos irresueltos diagnósticos, la virtual parálisis de algunas provincias frente a los cambios en el sector situó a algunas de ellas en estado de *latencia educativa* (Kisilevsky, 1998).

Adicionalmente, la Ley Federal de Educación introdujo un cambio en la extensión de los niveles educativos. Todavía hoy, en muchas provincias –y aún dentro de una misma– coexisten diferentes estructuras.

En particular, la surgida a partir de la Ley Federal de Educación se encontraba organizada en tres niveles (Inicial, Educación General Básica –EGB– y Educación Polimodal) y comenzó a aplicarse gradualmente en 1996 con la transformación del último año de la Educación Inicial y de los tres primeros años (primer ciclo) de la EGB. Cada provincia tuvo diferentes ritmos de aplicación de esa estructura. En la actualidad, el nivel Inicial y los dos primeros ciclos de la EGB poseen una implementación masiva en el país. Por el contrario, con el último año de la escuela primaria y los dos primeros del secundario (equivalente al tercer ciclo de la EGB) existen diversos y heterogéneos modos de aplicación que no se reducen sólo a su localización espacial sino a las estructuras curriculares, cargas horarias, condiciones laborales de los docentes y modelos institucionales. Esta heterogeneidad aparece, también, reflejada en el Polimodal que coexiste con la educación secundaria.

No pocos analistas temieron por la viabilidad del gobierno de la educación. El problema de las diferentes estructuras, formó parte de la discusión de los resultados de la reforma educativa.

Dada la atomización de modelos organizativos, la Ley de Educación Nacional, vigente a partir de 2007, se propone ordenar el sistema educativo en cuatro niveles y ocho modalidades.

En la actualidad, hasta sus más críticos (ver, por ejemplo, Puiggrós, A., 2005) consideran que –a pesar de la complejidad del panorama– esta dispersión no constituye un impedimento para superar la fragmentación socio-educativa argentina. Dada la atomización de modelos organizativos, la Ley de Educación Nacional, vigente a partir de 2007, se propone ordenar el sistema educativo en cuatro niveles y ocho modalidades. A su vez, se establece que cada provincia tendrá sólo dos opciones para decidir la estructura de los niveles primario y secundario. Una prevé seis años para cada uno y la otra, siete para el primero y cinco para el segundo.

LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES

Posiblemente, la heterogeneidad que presentan la organización y demás aspectos de la educación argentina se deba menos a asimetrías legítimas o propias del federalismo, tales como el territorio, la población, la economía y la cultura (Ornelas, C., 2003), que a una diversidad producto de los vertiginosos y simultáneos cambios producidos en los '90. En tan sólo unos años se pasó de un federalismo que se asemejaba más a un Estado centralista que a una *convivencia pluralista de centros autónomos* (Falleti, T., 2001).

Con capacidades de gestión y financiamiento diferenciadas no sólo entre provincias, sino también entre el Estado Nacional y algunas de ellas, no es de extrañar la tentación por recentralizar algunas de las funciones que ahora les toca desempeñar a aquéllas. En sentido contrario al de hace unos lustros, comenzó a verificarse, paulatinamente, un proceso de *recentralización por desesperación*. Mientras, el contenido o sentido de la coordinación que le cabe al Ministerio nacional en un contexto federal ha sido uno de los aspectos menos discutidos en estos años (al respecto, el trabajo de Flavia Terigi, 2005, brinda orientadoras e ilustrativas prescripciones).

Las provincias deben administrar un aparato institucional mucho más denso y extendido sin haber adquirido las capacidades de gestión requeridas, lo cual se traduce en altos grados de ineficiencia en el cumplimiento de los programas de gobierno (Oszlak, 2001) En el caso particular de la educación, la descentralización no generó hasta hoy adecuaciones visibles a las realidades locales; más bien se verificó un simple traslado del modelo organizativo y sus reglas de funcionamiento a una escala menor. Por eso, en las instancias descentralizadas se observa, en rigor, una reproducción de las viejas estructuras centralizadas. El sistema educativo presenta estructuras policéntricas que estarían replicando los viejos problemas de un solo centro. En otras palabras, los gobiernos subnacionales descentralizados se constituyeron en nuevas instancias de centralización.

Así, los modos de solución –e irresolución– de los problemas continúan siendo la mayor parte de las veces, similares y –en consecuencia– se mantienen las dificultades de gerenciamiento del antiguo centro.

El traslado del modelo organizativo y sus reglas de funcionamiento a una escala menor, torna a las unidades administrativas iguales o parecidas entre sí y, por tanto, sólo el más puro azar hará que se produzcan los resultados esperados. Por eso, si las propuestas de descentralización no contemplan las propias debilidades de la administración central, las características de los actores locales (eventuales sujetos de la política descentralizadora) y la naturaleza del vínculo entre ambos pueden llegar a resultar –en el ámbito territorial local– no más que una réplica a escala –o, mejor dicho, decenas o cientos de ellas– de las dificultades de gerenciamiento prevalecientes en el centro.

El proceso descrito remite a la necesidad de congruencia entre la política descentralizadora y el aparato que la implementará. Al respecto, Crozier (citado por Chumbita, 1997) recomendó invertir la concepción tradicional que determina los objetivos y olvida los inconvenientes y los recursos. A su juicio, corresponde partir de los recursos con que se cuenta, en especial los humanos, y observar con atención los obstáculos. De ese contraste podría surgir, y a menudo sucede, un cambio en los propósitos originales.

En su mayoría, las administraciones educativas enfrentan una serie de elementos estructurales que condiciona las posibilidades de modernizar los aparatos de gobierno del sistema. Quizás, la mejor forma de ilustrar el concepto de modernización sea por medio de las dificultades que se presentan en el gerenciamiento educativo: en este conjunto de condicionantes se mezclan aspectos tan diversos como el marco normativo en que se desenvuelve el sector con los problemas de coordinación y comunicación al interior de los organismos de conducción educativa; las dificultades para explicitar los criterios políticos y técnicos que fundamentan muchas de las decisiones que se adoptan con problemas en la división del trabajo; la falta de racionalidad en los procesos administrativos con la incapacidad (o despreocupación) de previsión de las dificultades que se generan en la operatoria cotidiana, etc.

En el contexto de estructuras de conducción burocratizadas, la implementación de reformas genera resistencias caracterizadas por un débil control sobre el trabajo y por la

Posiblemente, la heterogeneidad que presentan la organización y demás aspectos de la educación argentina se deba menos a asimetrías legítimas o propias del federalismo, que a una diversidad producto de los vertiginosos y simultáneos cambios producidos en los '90.

ejecución de tareas que responden más a la inercia que a una discusión de alternativas de acción para obtener los resultados esperados por los organismos de conducción.

Como podemos ver, la mayoría de los problemas mencionados son endógenos al sistema y, por tanto, modificables. Sin embargo, en general no son abordados por las administraciones educativas.

Estos problemas no son patrimonio de las administraciones educativas ni de las provincias menos desarrolladas económicamente. Por lo demás, no fueron pocos los recursos que se destinaron durante los '90 a incrementar y mejorar la capacidad de gestión de los organismos de conducción educativa, tanto provinciales como nacional. Pero, una vez más, carecemos de evaluaciones sobre la eficacia de las acciones emprendidas. Sin embargo, a priori, parecería que en el Ministerio nacional ha quedado instalada cierta capacidad y que perduran en él algunos de los dispositivos y/o áreas desarrollados en esos años; en cambio, en los ministerios provinciales, la creación de circuitos paralelos, la escasez o ausencia de recursos financieros para sostenerlos en el tiempo y la politización de los cuadros técnicos cuya estabilidad depende en gran medida de la perdurabilidad de la conducción de turno, entre otros factores, parecerían haber atentado contra su continuidad.

La posibilidad de los aparatos provinciales de encarar su propia reforma es muy limitada. Las viejas burocracias educativas ya no son —si alguna vez lo fueron— burocráticas en el sentido racionalista y weberiano del término; es decir, *racionales con respecto a un fin*. En demasiados casos se han transformado en burocracias degradadas, meramente formales, e incapaces de orientar la vida de las instituciones escolares hacia objetivos nacionales democráticamente acordados. Asimismo, los especialistas coinciden en señalar la escasa formación que tienen los equipos técnicos y administrativos de los ministerios de educación provinciales y las debilidades en la carrera administrativa; panorama que no se presenta homogéneamente distribuido ni con igual intensidad y extensión en el territorio nacional. Pero de la capacidad de estos ministerios para planificar e implementar las acciones de política educativa depende el desarrollo de cada provincia y la unidad misma del sistema.

De este modo, se debe gobernar un sistema fragmentado, desarticulado y desigual en la estructura de niveles, en la calidad de la oferta educativa y en las capacidades administrativas, contando para ello con mecanismos que no han logrado hasta el momento el mínimo de unidad y coherencia que requieren. Por el contrario, el Estado Nacional introduce una complejidad adicional al promover una diversidad de acciones y programas financiados con recursos locales y externos que obligan a las provincias a designar para cada uno de ellos una contraparte que los opere y a la que deben seleccionar entre sus menguados recursos humanos.

Comentarios finales

1. Para evaluar si la escasez de avances es meramente ineficacia, conviene introducir la dupla *problema organizacional/problema social*; ya que la definición que se adopte no sólo orientará al enfoque del diagnóstico, sino que determinará el tipo de acciones a proponer (Arango, 1998).

En principio, que una situación dada afecte a un número significativo de personas es la dimensión que permite distinguir el problema social de los individuales, los grupales, y aún más, de los organizacionales. El siguiente planteo es determinar *qué actores padecen la situación, quiénes la denuncian y cuáles tienen algún interés en que la condición no se modifique* (Suárez, 1989). Por último, cabe recordar que no todos los problemas sociales se convierten en cuestiones que la sociedad encuentra como problemas; así como que ésta no siempre origina acciones de política pública.

Este análisis lleva a reflexionar sobre si la definición centralización-descentralización no esté superando el ámbito organizacional y se trate, en realidad, de un *problema social* para el cual no se cuenta aún con una propuesta de solución que encarne las expectativas e intereses de los distintos actores involucrados. También trae a la luz la inquietante cuestión de si existe conciencia política y –en especial– comunitaria de los efectos que genera la centralización educativa. Así, corresponde interrogarse cuánto podrá avanzarse en este aspecto sin la existencia de una efectiva demanda social en tal sentido y cuál será el hecho, si no se ha producido aún, que atraerá finalmente la atención de un número significativo de personas sobre el problema.

2. En una estructura de gobierno federal con fuerte tradición centralista como la argentina y dadas las capacidades institucionales y económicas provinciales, la transferencia definitiva de las escuelas (a la que se le sumó la implementación de la reforma educativa) sin contemplar las disparidades regionales, etc. introdujo una complejidad adicional a la existente. Por un lado, puede haber significado el desaprovechamiento de los pocos beneficios de la vieja modalidad de gobierno educativo. Por otro, presenta el riesgo –siempre latente– de acentuar las facetas negativas de la *nueva*

La tensión entre las ventajas y perjuicios de la centralización y de la descentralización no se ha resuelto y el estado del arte no permitió encontrar, todavía, el equilibrio entre equidad y eficiencia.

forma de gobierno que se está perfilando. En otras palabras, a pesar de los programas compensatorios y de la holgura de recursos que hubo en los '90 y hay en la actualidad, no puede afirmarse a ciencia cierta si no se perdió algo de la vieja equidad sin haber alcanzado la pretendida eficiencia que la teoría prevé para sistemas descentralizados de gobierno y no sólo de la educación.

Quizás, Uno de los principales problemas es que la tensión entre las ventajas y perjuicios de la centralización y de la descentralización no se ha resuelto y el estado del arte no permitió encontrar, todavía, el equilibrio entre equidad y eficiencia. Por eso, más allá de los programas y del actor que lleve adelante las políticas que le corresponde a un gobierno central para mitigar las brechas socioeconómicas y regionales existentes, no deberían extrañar las discrepancias sobre la forma y el contenido de las acciones que se implementen. Porque si desde un punto de vista teórico hallar algún indicio prescriptivo es una tarea más o menos imposible, dada esa carencia conceptual, desde una perspectiva fáctica la cuestión no es menos difícil.

Bibliografía

Arango, A. (1993): *Descentralización y participación en el sistema educativo bonaerense*. Tesis de maestría. Universidad de Buenos Aires.

Arango, A. (1998): *La administración educativa bonaerense: retórica de la descentralización, práctica de lo posible*. Mimeo, Buenos Aires.

Chumbita, H. (1997): *Innovaciones en la gestión pública. Acerca de algunos modelos, experiencias e interrogantes en Argentina*. II Conferencia Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado, Venezuela.

Di Gropello, E. (1999): "Los modelos de descentralización educativa en América Latina" *Revista de la CEPAL N° 68*. Santiago de Chile en <http://www.preal.cl/GDyA/sitio/ECIRES1.php>

Falleti, T. (2001): "Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal" en http://www.ssc.upenn.edu/polisci/faculty/bios/Pubs/Falleti_S1_BolFLACSO.pdf

Hanson, M. (1997): *La descentralización educacional: problemas y desafíos*. PREAL. Serie Documentos N° 9. Santiago de Chile en <http://www.preal.cl>

Kisilevsky, M. (1998): *Federalismo y Educación: un espacio histórico de pugnas distributivas*. Tesis de Maestría en Educación y Sociedad. Buenos Aires.

McGinn, N. y Welsh, T. (1999): "Decentralization of education: why, when, what and how?" en *Fundamentals of Educational Planning N° 64*. UNESCO-IIPE, París.

Mintzberg, H. (1997): *Diseño de organizaciones eficientes*. Ed. El Ateneo, Buenos Aires.

Ornelas, C. (2003): "Las bases del federalismo y la descentralización en educación" en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 5 (1), consultado en <http://redie.uabc.mx/vol5no1/contenido-contenido.html>

Oszlak, O. (2001): "El Estado transversal". En: *Encrucijadas* N° 6, Abril. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Puiggrós, A. (2005): "Hacia un sistema educativo nacional de base federal y democrática", en Tedesco, J.C. (comp.).

Senén González, S. y Arango, A. (1997): "Educación en Argentina. ¿Centralizando la Descentralización y reformando la Reforma?" en *Revista Brasileira de Política e Administração de la Educação*. 2da. Época.

Suárez, F. (1989): *Problemas sociales y problemas de programas sociales masivos*. CIDES-OEA.

Tedesco, J.C. (comp.) (2005): *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* IIPE-UNESCO, Buenos Aires, Argentina.

Terigi, F. (2005): "Después de los noventa: prioridades de la política educativa nacional", en Tedesco, J.C. (comp.).