

AJUSTE Y REFORMA EDUCATIVA: DOS LOGICAS EN PUGNA

Silvia Novick de Senén González*
con colaboración de María Alejandra Sedón

Resumo: Este texto trata da reforma do Estado argentino e de seu sistema educacional, buscando analisar suas implicações para a administração e gestão do sistema de ensino pelas Províncias, novas responsáveis diretas pelo sistema educativo do país. Pretende-se mostrar a contradição entre a lógica do discurso e de propostas de transformação do governo central e a lógica da dura realidade do sistema público provincial de ensino que desafia as melhores intenções desses governos. Serão discutidas ainda as condições de implementação da política de reforma do Estado Nacional e do Estado Provincial, o ajuste na administração educativa, as mudanças produzidas na situação trabalhista dos professores, no redimensionamento do governo central e das unidades educativas, bem como as lógicas implícitas nas relações entre o ajuste e a qualidade educativa.

Palavras-chave: Reforma do Estado argentino; reforma educacional argentina; descentralização do sistema educacional argentino; administração da educação argentina; gestão da educação argentina.

Abstract: The purposes of this paper are to discuss the reform of the Argentine State and of its educational system and to analyze its implications for the administration and management of the school system by the Provinces, new direct responsables for the educational system of the country. The basic intention of this work is to show the contradiction between the central government's logic of discourse and proposals for transformation and the logic of crude reality of the provincial school system which challenges the best intentions of both governments. There will also be discussed the implementation conditions of the reform policy of the National State and of the Provincial State, the adjustment in the educational administration, the changes produced in the teachers' work situation, in the redimensioning of the central government and of the school units, as well as the implicit logics in the relationships between the adjustment and quality education.

Descriptors: Reform of the Argentine State; Argentinian educational reform; decentralization of the Argentinian educational system; administration of the Argentinian education; management of Argentinian education.

Inntroducción

Desde la organización del Estado nacional en 1853, la educación en Argentina ha sido una responsabilidad conjunta del gobierno central y de las provincias, y un campo propicio para los conflictos ideológicos y la puja por los recursos. El régimen federal está constituido por el nivel nacional, 23 jurisdicciones provinciales y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.

Conviene introducir algunos datos básicos que darán una idea de las características del país y del sistema educativo.

Tiene una población de 33 millones de habitantes, en su mayoría urbana (88%).

El Producto Bruto Interno es de 275.700 millones de u\$s, correspondiendo un Producto per Capita de 8350 u\$s.

* Profesora da Faculdade de Filosofia y Letras/ Universidad de Buenos Aires

Una agencia del gobierno nacional recauda los principales impuestos en todo el territorio (Impuesto al Valor Agregado, a las Ganancias y Seguridad Social), que luego redistribuye en el nivel nacional y provincial.

El régimen legal de coparticipación vigente otorga el 44% al primero y el 56% al conjunto de las jurisdicciones. Sin embargo, estos parámetros han sido frecuentemente alterados y constituyen un permanente campo de conflicto, como ocurre actualmente (1997) ya que las proporciones se han invertido, mostrando el predominio de la política del gobierno nacional.

En el sistema educativo las tasas de escolarización alcanzan en el nivel primario: neta, 95,7%; bruta, 108,5%; en el nivel secundario: neta, 53,7%; bruta, 62,4% y en el superior no universitario: neta, 14,4%.

Según datos de 1994 la matrícula se distribuye entre un 76% para el sector público y un 24% en el privado, distribuidos del siguiente modo: inicial 1.014.027; primaria 5.126.307; secundaria 2.238.091; superior no universitaria 310.997.

La cantidad de docentes asciende a 596.213 distribuidos de la siguiente manera: Sector Público 70%; Sector Privado 28%.

El gobierno del Presidente Carlos Menem, que asumió el cargo en 1989 y lo retendrá hasta 1999, emprendió una reestructuración del Estado nacional, a través del achicamiento y reorganización del aparato estatal, la privatización de empresas públicas y la transferencia de servicios a los gobiernos provinciales. En ese marco, e inmediatamente después de transferir los servicios de educación secundaria nacionales a las jurisdicciones, se inscribió una reforma educativa que se encuentra en implementación a través de la sanción de la Ley Federal de Educación 24.195, que se propone reconstruir un sistema federal educativo con énfasis en la calidad y la equidad, a través de la ampliación de la educación obligatoria de siete a diez años; el incremento de los recursos financieros para el sector; una nueva estructura académica basada en tres ciclos de educación obligatoria y un nivel multimodal; y la defini-

ción de nuevas funciones para el nivel central nacional. Sin embargo, estos cambios, promovidos desde el nivel nacional, encuentran en las provincias fuertes resistencias ya que coexisten con decisiones de ajuste fiscal y achicamiento del gasto, que producen agudos impactos en el contexto de la educación pública, como se intenta mostrar en este documento.

Reforma educativa y ajuste: dos lógicas en pugna

La reforma educativa aparece en Argentina como una promesa incumplida.

Bajo el nombre de "transformación educativa" la sanción e implementación de la Ley Federal de Educación 24.195 fue asumida por la gestión menemista como bandera del cambio imprescindible para contar con una educación para entrar al siglo 21.

Ello ha llevado a las distintas esferas de gobierno y a la sociedad a transitar por diferentes espacios y senderos.

Al parecer, la sociedad abrió un crédito a los gobernantes, con la esperanza de superar las falencias reconocidas en la educación pública y privada, pero ha comenzado a inquietarse ante la confusión existente por las distintas versiones de la "transformación educativa" que se difunden en el medio, y ante la falta de resultados positivos que muestra la realidad educativa local.

El gobierno nacional se ha convertido en un semillero de programas, proyectos y aportes técnicos algunos de carácter innovador y buena calidad. También dispone de recursos para financiar megaproyectos y generar "modelos" y "prototipos" que alimenten las incógnitas que desvelan a las autoridades provinciales. Sin embargo, la sensación que existe es que, habiendo transferido la gestión directa de las escuelas, se encuentra cada vez más solo en su afán de avanzar... sin que nadie o muy pocos lo sigan.

Las provincias, gestoras de la educación, responsables del financiamiento y de la administración del personal, cargan sobre sus hombros con la parte más dura del programa

educativo, y caen presas de una “esquizofrenia educativa” entre el impulso transformador del MCE y el ajuste local al que las obliga la coyuntura del déficit fiscal.

Esa contradicción entre *dos lógicas en pugna* que se muestran irreconciliables envuelve actualmente a la política educativa, entre un discurso y una propuesta de transformación y la realidad del sistema público que desafía las mejores intenciones que puedan tener las jurisdicciones.

¿Qué papel juegan los gobiernos provinciales y el gobierno nacional en este escenario? ¿Cómo ha operado la política de reforma del estado sobre la capacidad de gestión de las administraciones educativas? ¿Qué impacto han tenido las decisiones de achicamiento del gasto público sobre las estructuras de gestión educativa y sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje? ¿Qué contribuciones han hecho hacia los objetivos de la Ley Federal de Educación? ¿Qué indicios existen sobre el impacto en la calidad de resultados de aprendizaje? ¿Cuáles son las visiones implícitas en las lógicas que sostienen los actores estatales y educativos?

Este artículo pretende dar respuesta a esos interrogantes, analizando con cierto detalle el conjunto de decisiones que han tomado las jurisdicciones en el ámbito de la administración de la educación y que sin duda han impactado sobre la calidad, a fin de plantear una salida que supere la contradicción mencionada y abra un espacio de esperanza para el futuro.

La reforma del estado: nación y provincias

En un país federal, ambos tipos de reformas estatales tienen particularidades ya que el régimen federal distribuye el poder en los distintos niveles mediante facultades delegadas a la nación, facultades reservadas por las provincias y facultades concurrentes (CFI 1992).

Esta división definida en la Constitución Nacional no es una asignación lineal de funciones excluyentes y cerradas. Sólo en contados casos se asignan funciones exclusivas al nivel central, como ocurre con las relaciones

exteriores o la política macroeconómica. O al nivel provincial, como es el caso de las cuestiones concernientes a la organización institucional de cada estado.

Por lo tanto, los aspectos relativos a la reforma administrativa corresponden en forma exclusiva a cada una de las provincias, mientras que la reforma del estado debe formar parte de la política general del estado.

La experiencia argentina de los últimos cinco años muestra las extraordinarias dificultades que plantea esta “divisoria de aguas”.

Por un lado, el estado nacional redujo y redefinió sus atribuciones y competencias, abandonando explícitamente funciones de producción, promoción, regulación y coordinación. Transfirió parte de ellas, en forma directa, a la actividad privada y a la esfera provincial y municipal, y en forma indirecta, al funcionamiento de los mercados.

La reforma dejó como saldo una nueva configuración de relaciones entre estado y sociedad, derivando al “mercado” algunas de sus antiguas funciones. Estas políticas tuvieron consecuencias sobre los estados federados sin que se abriera al unísono una instancia de discusión y consenso relativa al futuro de las relaciones intergubernamentales.

Las decisiones que dieron marco a este proceso tuvieron, en 1989, apoyo del Parlamento e iniciaron un capítulo de profundas transformaciones que repercutieron sobre la organización y el funcionamiento de las administraciones provinciales.

La dramática sucesión entre el primero y el segundo turno de gobierno democrático (de Alfonsín a Menem) dejó intensas huellas en la sociedad.

Las heridas provocadas en el tejido social por la experiencia hiperinflacionaria otorgaron alto consenso y legitimidad a las decisiones referidas a la reforma del estado nacional. Las privatizaciones y concesiones de servicios públicos, no tuvieron casi oposición en la sociedad, sino más bien apoyos explícitos e implícitos. La transferencia de servicios educativos secundarios, técnicos y de formación docente, que afectaron a miles de alumnos y docen-

tes, se hicieron en el escaso lapso de dos años, ante la indiferencia de las sociedades locales (Senén Gonzáles, 1996).

No obstante, y en relación a la provincialización de servicios básicos como la educación y la salud, una autora señala que esta división de tareas desplaza hacia la órbita provincial aquellas funciones cuya gestión es más complicada, ya que requiere acciones vinculadas con la calidad de las prestaciones, la eficiencia, la gestión de recursos humanos y materiales (Lerner, 1992).

En cambio, “la acción de transferir ingresos que asume el gobierno nacional es de menor complejidad y demanda principalmente racionalidad administrativa”.

De allí se infiere que la gestión del gasto tenga en las provincias un carácter más complejo y que los cambios requieran procesos más lentos que en la administración nacional, argumentos éstos que rto parecían haber sido considerados por la Nación, al establecer sus políticas, ni por los organismos de financiamiento internacional (Boisier, 1997).

Tampoco se consideró que la vinculación entre las administraciones no operaba de manera mecánica, ni por arrastre de una hacia otra. En ese sentido, las transformaciones impulsadas y concretadas por el gobierno nacional, por tratarse de complejas operaciones de índole político-financiera y fiscal, no generaron automáticamente cambios de contrapartida en el ámbito provincial.

En el caso de la transferencia de los servicios educativos, por ejemplo, la debilidad de las estructuras administrativas y de gestión provinciales conspiró contra el mejoramiento de la calidad educativa, pero este factor ni siquiera fue tenido en cuenta (Senén Gonzáles, 1996).

Otro hecho que afectó a los servicios concedidos o privatizados, fue la falta de marcos regulatorios que limitó el ejercicio de la autoridad jurisdiccional para el control y la verificación de las empresas privatizadas. Se sumó también el problema social del personal despedido o “retirado” voluntariamente por las antiguas empresas estatales de servicios, que repercutió sobre las provincias y el municipio, los que en muchos casos debieron concurrir para ofrecer asistencia,

resolver problemas de coyuntura e iniciar acciones reparatorias de los efectos de las políticas nacionales. Un ejemplo de este tipo de decisión que tuvo alto costo para el gobierno provincial fue la creación de un Instituto terciario de formación docente, en Sierra Grande, Río Negro. Ante la desaparición de la empresa nacional extractora del hierro, el gobierno decidió su instalación en 1993 para compensar la falta de perspectivas laborales de la población joven. Dos años más tarde tuvo que cerrarlo ante la escasa viabilidad de obtener una formación de calidad.

Las condiciones de implementación de la política de reforma del estado nacional

Además de consenso social, la política nacional de achicamiento del estado, concentrada en una gran metrópoli como es la capital de la república, atenuó el impacto social de las medidas, ya que en el momento de la reforma (1990-1992) existían alternativas privadas o cuentapropistas al empleo público.

«En términos generales se asistió a un redimensionamiento del aparato estatal, haciéndolo compatible con las posibilidades de financiamiento, y llevándolo a un modelo de estado más adecuado a un esquema de funcionamiento compatible con una economía más abierta y competitiva» (Esteso, 1996).

Sin embargo, cabe advertir que esto implicó

«a nivel nacional, eliminar todo componente rígido del gasto no sólo a través de la racionalización de la planta de empleados públicos, sino también por medio de un proceso de privatizaciones, de la eliminación de organismos reguladores y la descentralización hacia las provincias de la infraestructura social (Escandell, 1996).

Esto significó también que aquellas porciones de empresas públicas no privatizables por escaso atractivo comercial recayeron del lado de las provincias, lo que recargó aún más las ya comprometidas “capacidades instaladas para hacerse cargo de la prestación de servicios (especialmente agua y energía)” (Escandell, 1996).

La reforma administrativa contó con financiamiento específico, que inicialmente fue provisto por una Fundación empresaria creada para la Modernización del Estado. Luego llegaron los créditos de la banca internacional, y más tarde las provincias pudieron acceder a ellos.

Un margen importante de estas transformaciones fue el manejo rígido de las variables macroeconómicas y la concentración de poder tributario en manos de la nación. Así, por ejemplo, el Poder Ejecutivo Nacional logró que, en 1995, el Congreso avalara que el aumento de precio de los combustibles no fuera coparticipable. El Ministerio de Economía intentó avanzar sobre las potestades de las provincias fonando a la eliminación de tributos y a su reemplazo por un único impuesto a las ventas.

En relación a los Pactos Fiscales se afirma que

el rasgo más saliente de este nuevo pacto es la intervención en la potestad tributaria provincial, lo que refuena además el centralismo, limitando el uso de una herramienta fundamental de orientación económica (Escandell, 1996).

Esta política trajo reiteradas protestas y resistencias de las provincias, pero también formas pasivas de rechazo, ya que hasta el presente se han cumplido sólo aquellas decisiones que son resorte de la nación.

En cuanto al impacto de la reforma del estado nacional en la estructura central del Ministerio de Cultura y Educación, puede decirse que tuvo su propia dinámica de reorganización y modernización. Una vez realizada la devolución de servicios educativos nacionales secundarios, técnicos y terciarios a las jurisdicciones (1991-1993), el organismo se adaptó rápidamente al nuevo instrumento de regulación: la LFE, que le asignaba nuevas funciones y responsabilidades.

Con una planta reducida y eliminadas las partidas presupuestarias y la operatoria correspondiente a los servicios de gestión de establecimientos, la decisión se concentró en armar un organismo con capacidad de generar propuestas y con fortaleza técnica para acompañar a las jurisdicciones en el tránsito a la política de transformación educativa.

En ese sentido, la realidad que vivió el ministerio circuló una vía opuesta a la de sus pares provinciales, ya que dispuso de tiempo y recursos materiales para plasmar los programas y avanzar en el cumplimiento de la ley.

La condiciones de implementación de la política de reforma del estado provincial

El contexto provincial

Algunas condiciones del contexto macroeconómico, entre 1989 y 1992, impactaron fuertemente sobre las producciones provinciales y se reflejaron en la gestión estatal.

Una de ellas fue la imposibilidad de acceder al crédito para las producciones regionales, debido a las elevadas tasas que lo hicieron inaccesible para el pequeño y mediano productor. Ello redundó en la desaparición de miles de unidades productivas, con secuela de desempleo masivo, disminución de oportunidades laborales y migraciones hacia las capitales de provincia y ciudades densamente pobladas y al área metropolitana de la Capital Federal.

Otra fue la desaparición de organismos reguladores de la producción, que, si bien ya estaban debilitados, profundizó la vulnerabilidad de los productores dejándolos librados “al poder de grandes grupos económicos o empresas cuasimonopólicas” (Escandell, 1996). Según Rofman (citado por esta autora) esto mostró

“la reducción notoria de presencia del sector público en la definición e implementación de políticas destinadas a compensar las debilidades estructurales del poder negociador de los agentes económicos en las economías extrapampeanas” (Rofman, apud Escandell, 1996).

Simultáneamente con ese contexto, la reforma de los estados provinciales fue, en gran medida, “un concepto que se vincula estrictamente al aparato burocrático estatal”, que consistió en “la capacidad de superar las coyunturas deficitarias con medidas de ajuste: reformar es achicar, racionalizar, ajustar” (Mordacci, 1996).

Si bien la crisis fiscal y el endeudamiento de los estados provinciales está en la base

de la crisis, no pueden ignorarse otros graves problemas.

El sobredimensionamiento del empleo público y de su estructura orgánica, la irracionalidad y corrupción que caracteriza el manejo de los recursos públicos, los altos costos institucionales, la flaccidez de los sistemas impositivos, la escasa presencia de infraestructura pública en el desarrollo y la baja calidad de los servicios esenciales, se cuentan entre los rasgos típicos de gran parte de las administraciones provinciales. Modificar estos aspectos sin duda trasciende la mera reforma burocrática y obliga a repensar el rol del estado como articulador de intereses (Mordacci, 1996).

La dureza de las medidas recomendadas desde la nación provocaron fuertes resistencias en los niveles políticos provinciales, sobre todo hasta la elección y asunción de nuevos elencos gobernantes en diciembre de 1995.

A diferencia de los anteriores, los dirigentes que asumieron en esa fecha lo hicieron "con la tijera en la mano", y la firme convicción de que estaba en sus manos la decisión de sanear las finanzas, achicar el gasto y adaptarlo a las necesidades del estado.¹

Decisiones de reforma en la administración provincial

¿En qué consistió la reforma ?

Se trató

en la gran mayoría de los casos de la aplicación de un "set" de medidas cuasi-estandarizadas: privatización de bancos provinciales y empresas públicas, medidas desregulatorias, reducción de salarios en el empleo público con el objetivo de generar recursos que puedan ser aplicados a la cancelación de diversas deudas y al saneamiento de las cuentas fiscales, a partir del achicamiento del gasto (imperativo del equilibrio de la situación financiera) (Mordacci, 1996).

Hubo también "adaptación" provincial de instrumentos utilizados en la reforma nacional como el sistema de administración del personal (SINAPA).

Una situación diferencial que surgió entre nación y provincias derivó del hecho de que mientras hubo jurisprudencia que obligó al gobierno nacional a limitar las rebajas salariales sólo a los ingresos más elevados, algunos estados provinciales aplicaron esa política activa e indiscriminadamente durante el período 1995-1997.

Por otro lado, el tantas veces vapuleado y voluminoso gasto público de la Argentina fue reconocido por la Secretaría de Programación Económica como "*no excesivo*" en marzo de 1995 poniendo el énfasis en cambio, en la escasa eficiencia del gasto.

Las consecuencias de las políticas de reforma administrativa provincial sobre la eficiencia y eficacia gubernamental aún no han sido evaluadas.

Debe consignarse que, a diferencia de lo ocurrido en el ámbito nacional, en varias jurisdicciones se registraron fuertes resistencias y movimientos de oposición a las reformas, con tumultos callejeros y movilización de la población (entre otras: Córdoba, Río Negro, Santiago del Estero, Jujuy, Neuquén).

No sólo las condiciones de implementación eran diferentes a las que atravesó el gobierno nacional, por la cercanía con el ciudadano y las restricciones del mercado de trabajo local, sino que los nuevos roles y capacidades del estado provincial no estaban suficientemente preparados para asumir las demandas emergentes de las nuevas responsabilidades y de las necesidades del desarrollo regional. Es en este contexto que se precipitan desde el centro del estado nacional las políticas de transformación educativa, en simultáneo con el proceso de ajuste local.

El ajuste en la administración educativa

En el contexto descrito en el punto anterior, la política de reducción del gasto tuvo en las administraciones provinciales un destinatario común: el sistema educativo, cuya organización y lógica de funcionamiento fueron acusados como principales causantes del elevado volumen de gasto. En tal sentido, una argumentación común invadió el escenario de las

administraciones, de allí que las medidas de racionalización y redimensionamiento del sector educativo provincial guarden fuerte similitud, más allá del origen partidario de los gobernantes.²

Las decisiones que se ejecutaron podrían encuadrarse dentro de la "tradición administrativa" de una lógica fiscalista, regida por urgencias financieras y por la necesidad de lograr equilibrios presupuestarios, bajo la presión de un severo disciplinamiento promovido y supervisado desde los órganos nacionales y los entes de financiamiento externo. Como señalara Mordacci, "reformar es achicar, racionalizar, ajustar."

Cabe recalcar que las determinaciones que se tomaron tuvieron fuerte impacto sobre la administración y la gestión educativa: no se originaron en una mirada pedagógica ni en la planificación educativa, no tomaron en cuenta el contexto de la ley federal ni se movieron en la dirección de la transformación educativa, sino que se sustentaron en una emergencia fiscal y presupuestaria.

Si bien es difícil investigar las decisiones administrativas de 24 jurisdicciones, se hizo un rastreo periodístico que abarcó medios nacionales y provinciales y cubrió 16 provincias, a lo largo de los años 1995 y 1996, para tener un panorama de la situación nacional. Se entiende que esas jurisdicciones pueden considerarse representativas del conjunto ya que en ellas hay provincias de tamaño grande, mediano y pequeño, de toda la geografía nacional y de todos los colores partidistas.

Por otra parte, pese a constituir los dos tercios de las jurisdicciones argentinas, el peso de las variables educativas es mayor en ellas, ya que abarcan el 89% de la matrícula de todos los niveles (excepto el universitario), el 85% de los establecimientos y el 87% de los docentes en actividad considerando al sector estatal, cifra que se eleva al 95% para el sector privado (MCE, 1994). Desde luego, no se trata de una transcripción exhaustiva de normas y resoluciones, sino de una nuestra al azar, circunscripta a las fuentes periodísticas mencionadas en la bibliografía.

La información recopilada fue sistematizada para su incorporación a este artículo y posterior análisis, y es posible enmarcarla en tres categorías:

- Cambios producidos en la situación laboral de los docentes.
- Cambios producidos por el redimensionamiento del nivel central.
- Cambios producidos a nivel de las unidades educativas.

Claro que las fronteras entre ellas a veces no son fáciles de deslindar ya que se cruzan. Por ejemplo, una decisión tomada en el nivel de las unidades educativas (fusión de grados por escasez de alumnos) puede poner en peligro la estabilidad docente, afectando su situación laboral (cancelación de contrato, despido, reducción de jornada de trabajo).

Cambios producidos en la situación laboral de los docentes

"Pido a mis colegas (los gobernadores) que renuncien a cualquier cosa, que sacrifiquen cualquier aspecto de la vida de la comunidad, de los pueblos que conducen, pero jamás el salario de los docentes. Porque sabemos que los salarios son bajos, pero necesitan ser amparados, protegidos y acrecentados."

Presidente Carlos Menem.
(Clarín, 4 de marzo de 1997)

Las palabras presidenciales reflejan el juego de contradicciones y los "fuegos cruzados" a los que está sometida la política educativa. En tanto, en el nivel retórico, las expresiones pueden ser compartidas por gran parte de la sociedad, el contexto de crisis fiscal - de la cual el gobierno nacional es promotor y árbitro - empuja las decisiones en la dirección opuesta.

Escandell afirma que

el modelo de ajuste que se está llevando a cabo en las provincias tiene como principal manifestación, además del desprendimiento de activos estatales, la reducción de la planta estatal combinada con la reducción de dichos salarios.

Es sabido que el empleo público constituye una parte importante de la población económicamente activa en las provincias. Esta proporción es variable, pero abarca desde 5,9% en Buenos Aires, a 31,9% en Catamarca. Dentro del sector de la administración, los docentes conforman el 43,1 % del personal para todo el país, constituyendo el sector laboral más numerosos en 20 jurisdicciones (excepto en Formosa, Jujuy, Tierra del Fuego y MCBA).

En consonancia, el régimen laboral docente fue uno de los ejes de las políticas de ajuste provincial, afectando las remuneraciones, la jornada laboral y el régimen de licencias, entre otros.

Una medida recurrente en las administraciones provinciales durante los años 95 y 96 fueron los atrasos era el pago de los salarios docentes.

La información disponible permite aseverar que durante 1995, al menos, se produjeron retrasos salariales en La Rioja, Entre Ríos, Jujuy, Tucumán, Salta, Córdoba y Misiones. A estas se agregaron en 1996 Río Negro, Capital Federal, Neuquén y Buenos Aires.

En la mayoría de los casos la situación ocasionó protestas gremiales. Los gobiernos provinciales respondieron a algunas de ellas con amenazas hacia el sector. En La Rioja, por ejemplo, se utilizó como argumento la ley de Servicios Esenciales mientras que en Tucumán, al reaccionar los docentes por los atrasos registrados, se los amenazó desde el Ministerio de Educación con el descuento de los días de huelga para quienes, habiendo cobrado, continuaban sin dar clases.

En otras jurisdicciones los retrasos salariales afectaron al conjunto de los trabajadores de la administración, englobando así a los docentes.

Así ocurrió en la provincia de Neuquén, a fin del año 1996, como arrastre de una decisión del gobierno nacional. El motivo fue que, para reducir el déficit fiscal y cumplir con los compromisos asumidos con el Fondo Monetario Internacional, la nación decidió postergar el pago de los aguinaldos y los envíos de remesas de coparticipación a las jurisdicciones. El déficit provincial, que oscilaba entre 7 y 8 millones de

pesos mensuales, se cubrió con deuda bancaria.

En forma adicional al atraso en los pagos, se presentó en muchas jurisdicciones el problema de la *reducción salarial*, que adoptó diversas modalidades.

La información obtenida para el año 1995 indica que en Misiones los docentes soportaron descuentos en sus haberes debido a la quita producida por la aplicación de un "Impuesto Solidario". En Entre Ríos las reducciones obedecieron al congelamiento de la antigüedad, la supresión del reconocimiento por gastos de transporte y adicionalmente, al inereamiento en los aportes previsionales para hacer frente al déficit de la caja provincial. En San Juan se implementó una ley de rebajas salariales en sueldos de la administración que superaran los 400 pesos, extendida a todo el sector público. El gremio docente se quejó ante esta quita a suya "magros salarios". Lo mismo ocurrió en Santa Fe, donde se produjeron reducciones del 30% en sueldos superiores a 400\$ y también se suprimieron los viáticos a supervisores.

Las quitas salariales en Río Negro se produjeron durante 1996, y el año 1997 se inició con la eliminación del "pago por zona" que incidirá diferencialmente en los sueldos docentes, significando porcentajes importantes de reducción en algunos casos, a lo que se añadió luego un recorte del 10%. Información periodística obtenida para esta provincia indica que el ahorro logrado durante 1996 en el sector educación por estas decisiones sería cercano a los 10/15 millones de pesos, o sea el 5% o 7,5% del presupuesto anual, cifra mucho menor a la esperada. En el momento de anunciarse las medidas, a principio del año 1996, se preveía una reducción cercana al 25%.

También en 1996, en la provincia de Corrientes hubo protestas de los trabajadores docentes del sector privado por las reducciones del salario, que se aproxima a 198 pesos.

Durante 1996 el gremio de educadores de Neuquén -al igual que el resto de los trabajadores del estado- sufrió una merma salarial transitoria, agravada por la supresión de algunos suplementos. Pero a principios de 1997 la situación provincial empeoró en cuanto a re-

PROVÍNCIA	SALARIO DE BOLSILLO MAESTRO DE GRADO PESOS	% DE COBERTURA DEL SALARIO DE BOLSILLO DEL MAESTRO DE GRADO SOBRE CANASTA FLIAR DE EMERGENCIA	
		MAYO 1991	MARZO 1995
BUENOS AIRES	282	39,14	22,43
CATAMARCA	453	41,63	36,04
CORDOBA	368	48,87	29,27
CORRIENTES	203	25,34	16,15
CHACO	247	40,72	19,65
CHUBUT	219,16	47,25	17,35
E.RIOS	249,82	39,37	19,87
FORMOSA	228	42,25	18,14
JUJUY	263,96	41,86	20,92
LA PAMPA	247,20	36,20	19,66
LA RIOJA	304	37,10	24,18
MENDONZA	358	43,44	28,48
MISIONES	253,10	41,21	18,24
CAPITA;	263,04	38,24	20,92
NEUQUEN	500	43,89	39,77
RIO NEGRO	366,06	44,50	29,12
SALTA	256,91	32,25	20,44
SAN JUAN	388,02	41,18	30,86
SANTA CRUZ	364,34 ³	78,85	28,98
SANTA FE	320	52,04	25,45
SANTIAGO DEL ESTERO	319,61	33,48	25,42
TUCUMAN	280	39,82	22,2754,96
TIERRA DEL FUEGO	691	90,95	

FUENTES: CTERA - Ámbito Financeiro 11-9-95

ducción salarial, ya que los gremios que representan a los empleados del escalafón general y a docentes (ATE Y ATEN respectivamente), se presentaron ante el Tribunal Superior de Justicia para denunciar que la continuidad del ajuste salarial era inconstitucional. La puja entre gobierno y sindicatos obligó al primero a prorrogar el Presupuesto de 1996, para mantener de hecho la partida salarial reducida al nivel del año 1995, a la que el gobierno se ciñe para mantener el ajuste, que culminó con una explosión social sin precedentes en la región.

Un informe del BID, sostiene que el deterioro de los haberes docentes en Argentina, en los últimos 10 años, sólo fue superado por México y El Salvador. En 1996 los docentes primarios cobraban un 45% de lo que ganaban en 1980, los secundarios un 40% y los universitarios un 37% (BID, 1996).

La devaluación de los salarios del sector en todas las provincias se ve claramente en el siguiente cuadro, que compara el período 1991 a 1995. El poder adquisitivo de los sueldos docentes con respecto a la canasta familiar básica se contrajo en todas las jurisdicciones, con una variación entre un 20 y un 60% aproximadamente. En un 28% de los casos el ingreso docente es el único en la familia.

En el cuadro puede visualizarse también la enorme dispersión de los montos salariales, que se traduce en la existencia de provincias vecinas con fuerte variación de nivel remuneratorio por realizar igual trabajo. Estas variaciones llevan con frecuencia a voceros del gobierno nacional a declarar que la "cuestión salarial docente es un problema de las provincias", como si el financiamiento con el que se enfrenta el gasto no formara parte de una estrategia más global que involucra el régimen de coparticipación de impuestos y las relaciones federales.

En algunas provincias se extendió la semana escolar, dictándose clases los días sábados, como una manera de compensar la pérdida de días de clases por las largas huelgas docentes, tal como ocurrió en Córdoba y Salta durante el año 1995. En la primera se intentó ampliar en dos semanas el período de clases en los establecimientos secundarios.

Un cambio significativo en lo que respecta a las condiciones del trabajo docente, es la *variación en el régimen de licencias*. La reglamentación vigente en las jurisdicciones presenta ciertas regularidades y aspectos comunes, caracterizados por la posibilidad de justificar largos períodos de ausencia, con la presentación de certificados médicos que se ajusten a la norma escrita. Existe una tradición que se fue intensificando: en la medida que el salario se achicaba, la posibilidad de "ausencia justificada" aparecía como una compensación no salarial, sin reparar en las consecuencias sobre la calidad de la enseñanza (cambio y rotación de maestros). Además, se vincula con la concesión o privatización del sistema de control médico que también se ensayó en algunas jurisdicciones, ya que existían sospechas acerca de una excesiva laxitud del control hospitalario.

El régimen de licencias se articula con el sistema de reemplazos: por cada docente que se ausenta, se requiere otro agente que lo sustituye temporariamente. Este sistema de reemplazos implica en general un gasto duplicado, a menos que la falta se solicite sin percepción de salario. El sistema de suplencias, está íntimamente ligado al de licencias, como se verá en los ejemplos de decisiones que los afectan.

Algunas jurisdicciones avanzaron en la reforma del Estatuto del Docente, o modificaron otras normas colaterales. En Misiones, mediante el decreto 901/95 se dispuso el cese de todo el personal suplente en tanto el 899/95 congelaba vacantes por 180 días. En agosto del mismo año fueron desafectados 579 suplentes al presentarse los titulares, medida que fue amparada por los decretos sancionados para el sector. La reducción de cargos se reflejó en la variación en la cantidad de haberes liquidados, que fue bajando de 4.145 en junio del 95 a 3993 en julio y a 2954 en agosto. Estas decisiones provocaron problemas en las plantas orgánico funcionales de las unidades educativas, lo cual llevó al Consejo General de Educación a dictar la resolución 2630, en virtud de la cual, en modo provisorio, la designación del personal docente suplente o interino se transfirió a manos de los directores y supervisores. Tam-

bién en la provincia de La Pampa hubo eliminación de suplentes durante ese año.

El gobierno de Río Negro esgrimió el argumento de que el sistema de licencias era demasiado permisivo y generaba grandes gastos en suplencias. De todos modos y al igual que en otras jurisdicciones, ya durante 1996 se habían suspendido las suplencias de hasta 10 días y los alumnos, en estos casos, eran atendidos por el director o vicedirector. Se logró así una significativa reducción ya que mientras las órdenes de pago a suplentes fueron de 1,8 millones de pesos en julio del 96, 1,86 en agosto y 1,98 en septiembre, el promedio histórico oscilaba entre 2,2 y 2,4 millones de pesos. En Neuquén, el gremio de educadores, ATEN, denunció en 1997 el incumplimiento de un acta de acuerdo referida a la cobertura de suplencias y vacantes. En la provincia de Buenos Aires se anularon las suplencias por menos de 10 días en primaria y por menos de 15 en secundaria, debiendo quedar los alumnos, en estos casos, a cargo de la directora de la institución a la que asisten. El ministro de educación de Salta admitió, a principio del año lectivo 1996, la necesidad de ajustar ciertos temas en el régimen de licencias, como el de suplentes de suplentes, modificándose las reglas para las licencias de corta duración, aunque los Estatutos Docentes ya habían sido reformulados por los decretos de necesidad y urgencia 58 y 60 a fines del 95.

En algunas jurisdicciones el *régimen de incompatibilidades* fue reformado, utilizándose como instrumento para reducir la carga salarial, eliminando algunas formas de doble empleo que incluían a docentes.

En materia de derechos laborales conculcados, en muchas jurisdicciones los docentes transferidos desde Nación por la ley 24.049 no pueden jubilarse porque no tienen los 10 años de aportes que, como mínimo, exige el sistema provincial, ya que sus contribuciones no fueron trasladadas al régimen de la jurisdicción. Tal fue el caso de la provincia de Entre Ríos, donde cerca de 6.000 docentes transferidos afrontaban una situación incierta, para la cual se buscaban soluciones en mayo de 1996.

También surgen consecuencias en aquellas 13 provincias que, hasta febrero de 1997, habían transferido las Cajas de Jubilaciones a la órbita nacional. Estas transferencias afectan al conjunto de los docentes, ya que el traspaso impedirá por largo tiempo que haya nuevos retiros. Esta situación tiene un efecto perverso. Mientras por un lado, limita la incorporación de nuevos agentes, por el otro los antiguos docentes deben cumplir los requerimientos del sistema nacional y están impedidos de pedir su baja. Por su parte, a principios de 1997 el Ministerio de Economía de la nación admitió no poder seguir absorbiendo esos entes debido al déficit de tesorería que le implican.

Cambios producidos en el redimensionamiento del nivel central

Como parte de las decisiones de reorganización administrativa se produjeron numerosos cambios en los organismos centrales, tendientes a reducir los cargos directivos y refuncionalizar especialmente las áreas pedagógicas.

Mediante el decreto 896/95, el gobierno de Misiones creó la Comisión Técnica del Área Educativa, cuyas funciones eran las de diseñar las plantas orgánico-funcionales de todas las unidades educativas y fijar sus presupuestos. Hacia fines del año lectivo 1995 los cambios producidos se reflejaron en la reducción del 50% del personal afectado al Consejo General de Educación de la provincia.

Una de las jurisdicciones que realizó grandes modificaciones en el nivel central durante el año 1996 fue Río Negro, las que afectaron especialmente las áreas pedagógicas. Consistieron en la eliminación del Servicio de Apoyo Técnico (SAT) y la Dirección de Formación, Perfeccionamiento y Actualización Docente (DIFOCAPEA).

Al mismo tiempo se suprimieron contratos de capacitadores que equivalían a 1000 horas cátedra terciarias. La reducción alcanzó al 70% del número de funcionarios del nivel y se suprimieron puestos políticos. También se eliminaron talleres de educadores y de capacitadores del nivel medio, lo cual representó un ahorro de 8.000.000 de pesos al año o el equivalente a 18.000

horas cátedra. Los comedores escolares fueron transferidos a Acción Social unificándose con otros comedores barriales y ocasionando un ahorro considerable para el área de educación.

Estos dos casos son llamativos y mueven a comentarios, ya que si la administración educativa continuó funcionando normalmente luego de estas reducciones, cabría preguntarse acerca de la racionalidad de los esquemas de organización y de las plantas de personal, y, en especial, de los denominados "cargos políticos". En este sentido, la explicación remite a características de "clientelismo" en el reclutamiento de personal, no siempre consideradas en la evaluación de las políticas educativas.

También en el año 1995, el gobierno de Entre Ríos dispuso que el nivel inicial pasara a depender de la Dirección de Educación General Básica, reduciendo así el número de unidades orgánicas del nivel central provincial. En Santa Fe se decidió la supresión de secciones de supervisión, limitando su número.

Por un decreto de necesidad y urgencia el Poder Ejecutivo de Salta estableció un nuevo esquema de gobierno para el sector, en 1996, eliminando el tradicional Consejo General de Educación. Se fijan como órganos fundamentales para el sistema de educación estatal al Ministerio de Educación, las Subsecretarías, las conferencias regionales-provinciales y zonales de educación, las unidades escolares, el Tribunal Docente y otros creados por vía reglamentaria. La figura del mencionado tribunal estaría integrada por tres jueces administrativos designados por el gobernador de la provincia, ante los cuales los docentes podrían elevar planteos en defensa de sus derechos e intereses, según la legislación educativa de la provincia y sin solución por la vía administrativa ordinaria. Una de las agremiaciones docentes sostiene que el Tribunal Docente viola el derecho constitucional de ser enjuiciado en los tribunales naturales. Las conferencias de educadores mencionadas consistirían en reuniones periódicas ya sea en una región, provincia o zona con el fin de introducir mejoras en la prestación del servicio educativo y precisar los medios para ellas.

En este marco, durante 1996 el gobierno de la provincia de Córdoba barajó la posibilidad de transferir las escuelas dependientes del Ministerio de Educación provincial a los municipios. La propuesta se anunció desde el nivel central, aún cuando parece haber sido abandonada más tarde.

Cambios producidos en las unidades educativas

En este rubro, los cambios modifican la organización pedagógica, con impacto sobre la calidad educativa. Pueden identificarse y diferenciarse aquellos que se relacionan con la implementación de la LFE y los vinculados con la reducción del gasto.

La reforma educativa en las jurisdicciones de Córdoba y Buenos Aires avanza rápidamente, aunque bajo modalidades operativas opuestas. Esto provocó la crítica de sectores sindicales, no sólo por la rapidez sino por la manera en que se implementa la misma. Entre las principales cuestiones se habló de la instrumentación de la EGB en forma contradictoria e improvisada, con falta de consulta y consenso de la comunidad.

En la primera de ellas, aproximadamente en agosto del año 1996, se generaron dificultades ante las cuales reaccionó gran parte de la comunidad local: desde el Ministerio se informó la modificación sorpresiva de los niveles medio, terciario y adultos. Se pretendió cortar los ciclos de especialización de los establecimientos secundarios por falta de recursos. Se habló de eliminar el financiamiento al sector privado y de realizar programas de nuclearización. Finalmente, ante la resistencia de la población y de la iglesia (por el tema de las subvenciones), se decidió cerrar 80 establecimientos secundarios y 140 institutos de formación terciaria; mantener el financiamiento a las privadas; no avanzar en la transferencia a los municipios; continuar con las escuelas especiales; no cerrar escuelas de adultos y mantener escuelas artísticas y el número de secundarias con planes de seis años. La Ministra de Educación de la Nación sostuvo que la oferta de terciaria de formación docente está sobredimensionada en Argentina y

apoyó la racionalización de la oferta en Córdoba. La comunidad educativa siguió manifestándose en contra de las decisiones tomadas. En cuanto a la situación financiera de esta jurisdicción, cabe recordar, en este punto, que la decisión del gobierno nacional de no coparticipar a las provincias del aumento del Impuesto a los Combustibles (sólo les corresponde el 7% del impuesto sin el último aumento), le generó a Córdoba una pérdida de 100 millones de pesos anuales. Al obtener la coparticipación del aumento del Impuesto a los Bienes Personales esa pérdida disminuye a 36 millones de pesos. Este caso es interesante porque el ajuste y la reforma se combinan y se ve la *multicausalidad* de los cambios operados en la organización educativa en este período.

Durante 1996 en la provincia de Buenos Aires se implementó la EGB en los primeros grados de cada ciclo en que ella se divide (1°, 4° y 7°). Los cambios más importantes fueron la incorporación de la enseñanza del idioma inglés en el programa de los grados 4° y 7°, del área artística que se dicta en dos módulos de 60 minutos semanales (la misma cantidad de tiempo que se dedica a Educación Física), y la prolongación de la carga horaria para los alumnos de 7° grado (no del docente, ya que quedan a cargo de la directora a quien sí se le compensó salarialmente el incremento de la carga horaria). Uno de los problemas emergentes de estas modificaciones es la falta de profesores de inglés debidamente acreditados para cubrir vacantes desde 4° grado y la falta de docentes de 7° grado, ya que los docentes renunciarían al grado debido a la indefinición de la carga horaria. Esto llevó al SUTIBA a denunciar los hechos además de la existencia de docentes en ejercicio sin el título habilitante.

Estas decisiones vinculadas a la implementación de la Ley Federal, se diferencian claramente de aquellas tomadas con el fin de reducir el gasto, que impactaron fuertemente en la organización pedagógica. El problema de la supresión de horas-cátedra y el cierre o fusión de cursos implica no sólo al docente sino también, y en forma directa, a alumnos y padres.

Hubo cierres de cursos en escuelas secundarias y eliminación de grados en las primarias que provocaron protestas y resistencias en la población. Durante 1995 en Misiones se aplicó el decreto 896/95 que fija mínimos crecientes de alumnos por sección: En el primer año se prescribe que serán 20 para el nivel inicial y 25 para el primario y medio, mientras que para 1996 la cifra asciende a 25 y 30 respectivamente. También en La Pampa se dispuso el cierre de un centro de educación de adultos, aduciendo que la norma estaría enmarcada dentro de la Ley Federal de Educación y que en tres años desaparecerían esas instituciones. La comunidad usuaria de la escuela y de las instituciones vecinas protestaron contra la medida. También a mediados de 1995 hubo en esta jurisdicción fusión y cierre de grados que representaron un recorte de 600 horas-cátedra.

En Río Negro, las horas cátedra de todo el sistema educativo (con media y terciaria) históricamente fluctuaron entre 69.000 y 72.000. A principio del año 1996 se habían reducido a 48.000 y a fin del mismo año se recuperaron en parte hasta 60.000. Además, el Consejo Provincial de Educación eliminó 296 cargos docentes (Resoluciones N° 56,57,58,59,60,61 y 62) al clausurar nueve escuelas rurales, quitar residencias escolares, eliminar dobles jornadas, unificar cargos directivos y readecuar las plantas funcionales de varios establecimientos. Al unificar direcciones de escuelas y residencias escolares se quitaron puestos directivos. Con la readecuación de las plantas funcionales de todas las escuelas de la provincia se suprimieron cargos de maestros de ciclo, artes y educación física, cargos en escuelas rurales y en escuelas de jornada completa.

El ministro de educación de la provincia de Salta sostuvo, a principios del año 1996, que se eliminaría todo lo que "estuviera de más" en las escuelas y que se unificarían instituciones superpuestas y las que tengan muchos docentes y pocos alumnos. También en Corrientes hubo pérdida de horas cátedra y cierre de cursos y los docentes privados se manifestaron contra los despidos.

Un cambio adicional que afecta la organización interna de la escuela es la supresión del

maestro secretario para volcar mayor cantidad de docentes frente a aulas, camino que se baraja en Córdoba, Río Negro y Buenos Aires para el nivel primario.

Las lógicas implícitas en las relaciones entre ajuste y calidad educativa

La revisión de las decisiones administrativas y financieras tomadas por los gobiernos provinciales remite a una evidencia: los cambios no han sido neutrales porque han afectado particularmente las condiciones de trabajo de los docentes y la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes que se imparten en las escuelas. Con los datos disponibles no es posible medir en detalle el impacto de los ahorros logrados en relación al total presupuestado, o la incidencia del redimensionamiento de las plantas de personal docente sobre la cantidad de agentes públicos ni la influencia de la reorganización escolar sobre las horas lectivas. Pero no puede ignorarse la influencia de las decisiones que se tomaron sobre:

- la calidad de vida y las condiciones de trabajo de los docentes y
- la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes de los alumnos.

Un primer elemento indica que mientras los proyectos oficiales pretenden llegar al dictado de 200 jornadas escolares anuales, el promedio en Argentina es de 170 pero con fuertes variaciones según las jurisdicciones. Los datos disponibles muestran que durante el año 1995 se perdieron muchos días de clases en varias de ellas. Es el caso de San Juan que perdió 50 jornadas escolares, La Rioja 40, Jujuy 30, Misiones 10, Río Negro 120, Salta 20, y Córdoba 70. ¿Cómo suponer que las decisiones tomadas son neutrales y no afectan la calidad de los aprendizajes?

Al inicio hablamos de dos lógicas contrapuestas: la del ajuste económico-financiero en las provincias y la de la reforma educativa, encarnada en el proceso de transformación que impulsa el gobierno nacional.

Sin embargo, al cabo del recorrido realizado sobre las decisiones tomadas por la admi-

nistración educativa, existen elementos para analizar más finamente ambos esquemas.

La *lógica del ajuste* aparece vinculada a tres procesos: la reducción presupuestaria, el disciplinamiento laboral de los docentes y la aplicación del concepto de "escala" en el funcionamiento del sistema educativo.

En relación al primero, la problemática del gasto parece ser el argumento central de las administraciones para decidir respecto de la forma de realizar los ahorros necesarios para reducir el déficit. La incidencia del gasto educativo en el conjunto del presupuesto provincial es muy alta y parece difícil de superar ya que alcanza al 25,4 % en promedio para el país. "La oscilación varía entre el 20,3% (La Rioja) y el 33,5% (Chaco), o sea que las decisiones de asignación y distribución de recursos tienen variantes" (Morduchowicz e Iglesias, 1996). Ello indica que la solución al financiamiento difícilmente pueda surgir de una reasignación de los recursos, *sino sólo de una ampliación de los mismos*. El análisis del gasto educativo indica una constante: el 80,6% se aplica al personal⁴. Ese es el dato central para luego recortar los montos salariales, congelar la antigüedad o reducir y eliminar suplementos. La única fundamentación encontrada ha sido de tipo financiero contable, sin que se haya evaluado su impacto sobre la calidad de la gestión pedagógica.

Sin duda, las decisiones en materia de personal han tenido un efecto de disciplinamiento de la fuerza de trabajo. Existe un diagnóstico oculto acerca de los "excesos" y "extrema permisividad" de los regímenes laborales docentes, que nunca se ha analizado ni debatido abiertamente en el país. Las disposiciones adoptadas, muchas de ellas en contextos de emergencia económica, apuntan a establecer un entorno que mueve a la aceptación de regulaciones que en otro momento hubieran sido fuertemente rechazadas y resistidas por el personal. En ese sentido, también surge el temor por el futuro laboral en medio de una aguda desocupación, que obra como antídoto para los cuestionamientos.

Por último, el concepto de escala indica que hay una economía de recursos relacionada con el volumen de la unidad de gasto. Así, un do-

cente a cargo de una sección de cinco alumnos, lógicamente es más "caro" que otro con veinte. Claro que si el primero se desempeña en un medio semirural, con tendencia al despoblamiento y fuerte desocupación, y el otro en un centro urbano, la evaluación del gasto adquiere otro cariz. Porque en el ámbito público, los argumentos de equidad relacionados con el bienestar general pesan fuertemente por sobre la eficiencia económica. Sin embargo, se ha visto que muchas decisiones, por ejemplo, de cierre de secciones o fusión de cursos, fueron tomadas en base a mínimos que elevaban la cantidad de alumnos. O sea, levantaban la escala de funcionamiento de los cursos en una provincia. Este argumento está pesando fuertemente en la lógica del ajuste, impulsado por los organismos de financiamiento internacional, y coincidiendo con la necesidad de los gobiernos provinciales de reducir el gasto.⁵

En este marco, las decisiones que se comentan aparecen como acciones de coyuntura, en respuesta a necesidades presupuestarias inmediatas. Sin embargo, la crisis fiscal en los países de América Latina ya lleva una década, y los procesos que se iniciaron para hacer frente a la coyuntura (privatizaciones de empresas públicas, concesiones de servicios, fuerte endeudamiento externo) han transformado para siempre el escenario estatal tal como se presentaba hasta fines del 80. Puede afirmarse que *esos ajustes de coyuntura condujeron a reformas estructurales que alteraron la esencia de la tradicional forma de intervención del estado.*

"Las políticas de ajuste se traducen en una menor presencia del estado en la vida económica al retirarse de la producción y al dejar de intervenir y arbitrar en los mercados. Se reduce, en consecuencia, el poder económico en manos de las instancias públicas de decisión y se amplía el espacio de los actores privados" (CFI, 1992, p.14).

En el caso del área educativa, en forma análoga, puede señalarse que las decisiones que se tomaron en el marco del ajuste económico-financiero no deben considerarse como pasajeras. La tendencia indica que pasarán a formar parte de un cambio estructural en las relaciones

laborales y en la organización escolar que será la base de futuras transformaciones.

¿Cómo caracterizar *la lógica de la reforma educativa*? Hay una versión que podría denominarse "angelical", en la cual sólo se destacan las bondades de la Ley Federal de Educación y se pone énfasis en su carácter fundante de un "nuevo sistema educativo". Aparece en la base de este enfoque una noción de cambio social vinculada a un diagnóstico extremo: dado el deterioro existente no es posible dejar en pie nada del sistema educativo anterior, sino que es necesario refundarlo, hacerlo de nuevo pero de una forma diferente a la conocida. En palabras de Nadorowski (1996),

"se propone alterar el panorama del sistema educativo de modo tal que su aplicación implique una modificación substancial respecto del anterior estado de cosas. En otros términos: la nueva ley no solamente intenta cubrir un vacío legal sino que se adjudica la intención explícita de implantar nuevas modalidades de educación escolar en nuestro país: extensión de la escolaridad básica, obligatoriedad del preescolar, sustitución de la escuela media por el denominado "polimodal", etc".

Esta visión presenta interés en el nivel de la propuesta política, pero es muy complicada a la hora de la implementación.

Existe abundante literatura acerca de las dificultades que afronta la política pública en su pasaje de proyecto a realidad, de la propuesta a la práctica, y el caso argentino no fue una excepción. Por ejemplo, la extrema complejidad del reordenamiento de la estructura del sistema (de una organización por niveles a otra por ciclos, interconectados pero con relativa autonomía) fue suficiente para crear una enorme incertidumbre entre alumnos, padres, autoridades y docentes. Por otra parte, también hay conciencia de que estas transformaciones del macrosistema no contribuyen a cambiar la dinámica al interior de las unidades escolares.

Aparece una visión crítica de la reforma educativa que supone

una concepción fragmentada de la gestión político-educativa en la que cada espacio político provincial o municipal (cada ju-

jurisdicción) construye sus propios acuerdos y consensos internos y se las ingenia para negociar con la Nación los fondos para financiar programas (Nadorowski, 1996).

Esta fragmentación tiene además otras connotaciones: ni las posibilidades financieras y técnicas de las jurisdicciones son iguales ni tampoco lo es su capacidad de negociación con las autoridades nacionales.

El primer aspecto es crucial, ya que el ajuste tampoco se distribuye en forma igualitaria sino que se experimenta con mayor intensidad en aquellas provincias con mayores problemas de déficit presupuestario y endeudamiento.

Por otra parte, la capacidad técnica en planificación y asistencia pedagógica también es diferencial, favoreciendo en general a las provincias más desarrolladas, que no siempre son las menos endeudadas.

En cuanto a la capacidad de obtener recursos nacionales, las estrategias desplegadas por la nación en relación a los gobiernos provinciales tiene fuertes componentes de cooptación y alianzas políticas, que se visualizan a la hora de presentar la política educativa nacional como un frente homogéneo ante los medios de comunicación social (Sénen Gonzáles, 1996). El resultado es un rompecabezas de situaciones diversas con una base común: las decisiones de redimensionamiento y reducción presupuestaria que homogeneizan las políticas para el sector, como se ha visto en los capítulos anteriores.

Un punto de discusión adicional se refiere a la pobreza de los instrumentos utilizados por el gobierno nacional para la implementación de la transformación educativa. Los resortes jurídicos y materiales disponibles en el marco educativo no le permiten actuar sobre el salario docente, ni sobre las condiciones de trabajo, pero sí sobre el financiamiento global del estado, tema pendiente de resolución en la relación entre nación y provincias. En cambio, el núcleo central de la estrategia ministerial para la transformación es la capacitación docente masiva, de difícil implementación, que ha sido criticada por los docentes y las organizaciones sindicales, y que avanza muy lentamente, según apreciaciones del propio Ministerio.

Conclusiones

En la intersección de estas diferentes lógicas, subyace una fuerte inquietud acerca del futuro de la educación argentina en un contexto de fragmentación política y heterogeneidad social creciente. Estas racionalidades están imbuidas de elementos que se retroalimentan y configuran un escenario de alto riesgo para el desarrollo e integración de la sociedad nacional. Es difícil pensar los caminos de salida en un momento de crisis, pero hay asignaturas pendientes que bien pueden servir de brújula:

⇒ Como se ha visto, una parte de los reclamos sobre la transformación educativa recae en el Congreso Nacional que sancionó la Ley Federal de Educación, y al cual le concierne una eventual modificación legislativa. Ello implica involucrar a los legisladores en el tema de la reforma educativa y poner en conocimiento de la sociedad cuál es el destino corrido por las disposiciones emergentes de la ley. A tres años de sancionada es necesario que la sociedad tenga acceso a información consistente y pueda saber en qué momento de la transformación se encuentra cada jurisdicción, cómo se compatibilizan los distintos cronogramas para llegar a cumplir los compromisos asumidos en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, qué obstáculos y qué estrategias se están adoptando y cuál es el pronóstico para lograr superar los problemas actuales y avanzar en una educación de calidad, con una visión de conjunto. Dado el mencionado y oscuro entrecruzamiento entre decisiones motivadas por el ajuste y cambios impulsados por la transformación educativa que generan una "zona gris" de incertidumbres y sospechas sería importante que senadores y diputados se hagan presentes constituyendo una *comisión de seguimiento de la ley 24.195*.

⇒ La discusión por los recursos coparticipados es una deuda pendiente que la nación, las provincias y los legisladores tienen con la sociedad, ya que la Constitución reformada en 1994 señala que antes de finalizar el año 1996 el Congreso debía sancionar un nuevo ré-

gimen fiscal federal. La nueva Carta otorga jerarquía constitucional al sistema de coparticipación de impuestos, que serán efectuados por ley convenio sobre la base de acuerdos entre la nación y las provincias, garantizándose la automaticidad en la remisión de fondos. Sin embargo, el año 96 finalizó sin que se pusiera de manifiesto la voluntad de los actores políticos para resolver esta aguda cuestión. Es que a partir de 1992, los consensos logrados en torno al Pacto Fiscal I “modificaron los acuerdos pactados en la ley 23.548” (Ciáccera e Sénen Gonzáles, 1996). La misma fuente se refiere al agotamiento de esta modalidad de distribución de recursos, a su carácter transitorio y a “las recurrentes prórrogas de los Pactos Fiscales” que impiden una discusión seria y coherente en la relación entre ingresos y gastos. La situación financiera de las provincias se vio perjudicada durante 1996, ya que varios impuestos fueron modificados en beneficio del gobierno nacional, perdiendo las provincias potestad sobre recursos que le correspondían. Así ocurrió con el aumento de tres puntos del IVA y con el impuesto a los combustibles, que quedaron fuera del cauce de la coparticipación. Un cálculo señala que esta excepción significó para los estados federados una reducción multimillonaria en sus ingresos. Si se analiza esta cesión en el marco de las restricciones financieras de las jurisdicciones, puede verse la dimensión del sacrificio realizado por las arcas provinciales. Y más aún si se piensa que estos recursos legítimos, volcados a la educación o al gasto social, podrían ser la clave para lograr objetivos de mejoramiento y expansión de las políticas sociales. El ámbito de discusión de una nueva ley de coparticipación debería ser el espacio para que las provincias replanteen ante el gobierno nacional nuevos índices de distribución de los recursos. Ello se haría considerando el financiamiento de las escuelas nacionales transferidas en el período 1992-94, así como los costos emergentes de servicios sociales y asistenciales que ahora prestan las provincias. Así ocurrió en 1987 cuando se modificó el índice de distribución primaria, llevando de 44 a 56 % la masa de recursos para los estados federados en compensación por los servicios educativos, de salud y de saneamiento que la

dictadura había transferido al ámbito provincial (Kisilevsky, 1990).

⇒ La revisión de decisiones administrativas de los gobiernos provinciales en el ámbito educativo ilustra acerca de un estilo de gestión que se ha encuadrado en la lógica del ajuste económico-financiero. Se entiende imprescindible cambiar este enfoque “coyuntural” que deja fuertes huellas, por otro centrado en objetivos y resultados. Si bien algunas provincias en forma individual aún no han podido resolver sus problemas financieros, el conjunto de jurisdicciones, ha hecho notables avances, por ejemplo en cuanto a la reducción del déficit. Una fuente indica que, al parecer, hay indicios de que el momento crítico del ajuste estaría siendo superado. Según información periodística (La Prensa, 23-11-96)

las provincias están mejorando su situación fiscal y de acuerdo con las previsiones en el equipo económico el rojo de los estados provinciales en 1996 alcanzará una cifra que rondará los 1.000 millones de pesos. Si se comparan con los \$ 2.800 millones de 1995, se trata de un desequilibrio sustancialmente menor.

De acuerdo con fuentes del equipo económico, la mejora obedece a

la transferencia de las cajas jubilatorias a la nación, la reestructuración de gastos corrientes, la refinanciación de pasivos y a un progreso de la recaudación.

Es decir, que el peor momento fiscal ya habría pasado y estaría llegando la etapa de incorporar una lógica de crecimiento y de establecer políticas para el desarrollo económico y social.

Para ello se requiere un estilo de gestión que defina primero los objetivos y resultados a alcanzar y luego los medios para lograrlos. Si se antepone el elemento clave de la ecuación luego se encadenan los recursos a las metas, y no a la inversa. Muchas de las actuales medidas de ajuste en educación parecen emerger de una lógica inversa, generando a veces un alto costo político y social por decisiones cuyo impacto financiero es reducido.

Cambiar esta mentalidad, instalada por la necesidad, es una difícil tarea pendiente para las

administraciones provinciales. Volver a definir objetivos estratégicos, recrear programas y proyectos educativos con autonomía, reimplantar una visión de mediano plazo, son decisiones que aún están en suspenso y que deberían volver a ejercitar los gobiernos locales.

Sólo un camino de diálogo profundo e intercambio sincero que involucre a los prestadores privados, a los legisladores, a las autoridades provinciales, municipales y nacionales, a las organizaciones sindicales docentes, a las asociaciones profesionales, a los representantes de padres y estudiantes y a otras entidades sociales (empresarias, sindicales) puede contribuir a fortalecer una identidad educativa cada vez más debilitada y fragmentada.

Notas

1. Según expresiones de un funcionario provincial "a partir del 95 los señores gobernadores de provincias...asumieron la responsabilidad de la austeridad en la provincia, bajaron los gastos, bajaron los sueldos, pero no bajaron las inversiones", en Seminario Internacional Federalismo y Región, CFI, diciembre de 1996.
2. Cabe señalar que igual comportamiento tuvieron los presupuestos educativos nacionales en la mayor parte de América Latina durante la década del 80, cuando se desata la crisis del endeudamiento externo. Ver Reimers, F Deuda externa y financiamiento de la educación. Su impacto en Latinoamérica. UNESCO, Santiago, Chile, 1990.
3. El dato para 1994, según otra fuente (Ministerio del Interior), asciende a \$ 661,17.
4. La dispersión varía entre 69,5 % (Tierra del Fuego) y 98,5 % (Santiago del Estero).
5. Sobre las ventajas de la escala en el ámbito estatal un especialista en finanzas públicas indica que "...los pocos estudios efectuados al respecto, por lo menos no respaldan la tesis de la existencia de retornos de escala". Jorge Macón, "El sistema de coparticipación", CFI, marzo de 1996 (mimeo).

Referências Bibliográficas

BID. *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?* Documento

del Seminario sobre Reforma Educativa, Buenos Aires, 21 de marzo de 1996.

- Boisier, S. conocido economista y planificador del ILPES-CEPAL afirmó como ejemplo de la complejización extrema del gobierno local que actualmente "sería más difícil gobernar la provincia de Córdoba que la nación argentina". Taller de Alta Gerencia para el desarrollo regional, Neuquén, 7 al 10 de abril de 1997.
- Censo Nacional Educativo, Ministerio de Cultura y Educación, 1994.
- CFI. *Apuntes sobre la reforma del estado*. Documento sobre la reforma n° 1, Buenos Aires, 1992.
- Ciáccera, Velázquez, Senén González, Mayer *Nuevas claves para el federalismo*, CFI, Buenos Aires, abril de 1996
- Consejo Federal de Inversiones *Apuntes sobre la reforma del estado*. Documentos sobre la reforma n° 1, Buenos Aires, 1992, p.14.
- Escandell, Stella. *Viabilidad del federalismo en contextos de ajuste: el caso argentino*. UBA-CLAD-INAP, noviembre de 1996.
- Esteso, R. *La reforma de las administraciones públicas provinciales en Argentina*. Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, Río de Janeiro, Brasil. 7/9 de noviembre de 1996.
- Kisilevsky, Marta. *La relación entre la relación y las provincias a partir de la transferencia de servicios racionales a las provincias del año 1978*, CFI, Buenos Aires, 11990 (mimeo)
- Lerner. E. *Cambios recientes en la relación fiscal nación-provincias*. IX Congreso de Administración Pública, Mendoza, octubre 1992.
- Mordacci, S. *Consideraciones en torno a la reforma del estado en las provincias argentinas*. Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, Río de Janeiro, Brasil. 7/9 de noviembre de 1996.
- Morduchowicz, A.; Iglesias, G. *El gasto público provincial en educación y los mecanismos de asignación de recursos en el sector*. MCE de la Nación, mayo de 1996 (mimeo).
- Narodowski, Mariano. *La escuela argentina de fin de siglo*. Ed. Novedades Educativas, Buenos Aires, 1996.
- Senén González. S. Arango, A. *La descentralización en la reforma educativa argentina. ¿Política educativa o política fiscal?* Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, Río de Janeiro, Brasil, 7/9 de noviembre de 1996.
- Senén González, S. *Perfil estratégico de la educación en las jurisdicciones Santa Cruz, Tucumán, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*, PRODYMES-Min. de Cultura y Educación, 1996.

Periódicos

Diarios publicados en la Capital Federal:
La Nación, Clarín, Página 12, Ambito Financiero.

Diarios publicados en ciudades del interior:
Río Negro (Viedma), La Manana de Río

Negro (Viedma), La Voz del Interior (Córdoba), El Tribuno (Salta), El Día (La Plata), El Diario (Paraná), La Arena (Santa Rosa), Los Andes (Mendoza), La Gaceta (Tucumán), El Litoral (Santa Fe), El Territorio (Misiones), La Nueva Provincia (Bahía Blanca), La Reforma (General Pico, La Pampa), La Capital, Mar del Plata).