

Relaciones intergubernamentales y reformas federales en la educación argentina*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXX, núm. 2, pp. 43-84

Esteban Cocorda**

RESUMEN

El trabajo estudia los efectos que genera la implantación de programas de gobierno en los estados provinciales durante el proceso de la Reforma Federal argentina, mediante el modelo de análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG). Se concluye que es necesario fortalecer el papel del Congreso de la Nación en general y del Consejo Federal de Educación en particular, para el caso de las políticas educativas, con el fin de dar soporte y sostenibilidad a la administración de servicios públicos descentralizados.

ABSTRACT

The Intergovernmental Relations analytical model is used in this work to study the effects derived from the implementation of the Argentinian Federal Reform process. The conclusion is the need to strengthen the role of the National Congress, in general, and of the Federal Educational Council, in particular, for implementing public policies, aiming to support and sustain the management of decentralized public services.

* Este documento fue realizado como parte inicial del proyecto de investigación "Los determinantes institucionales y federales de la reforma educativa en Argentina", con sede en FLACSO-México. Una versión revisada y aumentada fue presentada en el IV Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación, organizado por la Universidad Nacional de General San Martín, en Buenos Aires, Argentina.

** Profesor y Licenciado en Ciencias de la Educación. Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos. Correo electrónico: esteban-cocorda@universitariosmix.com

INTRODUCCIÓN

A finales de la década de los ochenta y comienzos de la de los noventa, la Argentina comenzó a ser escenario de una progresiva y profunda reestructuración del Estado nacional, a través de la reducción y reorganización del aparato estatal, la privatización de empresas en manos del Estado, la desregulación de la economía y la transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias.

En cuanto a este último punto, objeto del presente trabajo, se inscriben dos medidas legales que vienen a establecer un cambio fundacional en el sistema educativo argentino, a saber: la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos Nacionales No. 24049/91 y la Ley Federal de Educación, No. 24195/93.

La primera, como lo indica su definición legal, transfiere a cada una de las provincias la totalidad de los servicios educativos de nivel medio y superior no universitario, hasta entonces en manos del Estado nacional, y la segunda define la reconstrucción del sistema educativo nacional con énfasis en la calidad y equidad a través de la ampliación de la educación obligatoria de siete a diez años, una estructura basada en tres ciclos de tres años cada uno y un nivel polimodal de tres años con distintas orientaciones, la formación y actualización de los docentes de todos los niveles del sistema, la evaluación anual de la calidad de la educación, el incremento de los recursos financieros para el sector a razón de un 20% anual, tomando como base el presupuesto nacional para el año 1992 y la definición de un nuevo perfil institucional y funcional para el nivel central.

No obstante esta descripción, los cambios que dichas medidas promovieron durante el transcurso de su implantación fueron encontrando obstáculos, tensiones y problemas en las provincias, ya que coexistían con medidas de ajuste fiscal y problemas de financiamiento.

En suma, el incremento en la participación de las provincias en cuanto a la provisión de los servicios educativos y la puesta en marcha de programas federales desde la Nación, son el punto de partida básico para este documento que toma algunas conjeturas y perspectivas desarrolladas por especialistas (Senén González y Arango, 1997), dando continuidad a una línea de investigación que vengo desarrollando

(Cocorda, 1997, 1998, 2000), pero que ahora focaliza su propuesta de análisis en el modelo de relaciones intergubernamentales (RIG).

La idea que otorga sentido a este trabajo es poner a consideración un enfoque de “gobierno” con respecto a la implantación de políticas públicas, en un sector de la administración involucrando distintas instancias y órdenes territoriales. La presentación se focaliza en algunas dimensiones del proceso de reforma educativa, tales como el análisis de política, sus leyes, programas, actores, organismos, etc. Particulariza aspectos del financiamiento del sector, considerando que en el esquema legal vigente las cuatro leyes, en mayor o menor medida, implican la afectación de presupuestos nacionales y provinciales.

Cabe aclarar que la complejidad que reviste el “gobierno” como objeto de investigación, sus instancias, relaciones, tensiones, superan ampliamente las aspiraciones de este escrito. En consonancia con ello, sólo incursionamos en un sector gubernamental: la educación, y durante un periodo: 1989-1998.

El trabajo se divide en dos partes: en la primera se hace un desarrollo del concepto de RIG, sus distinciones con el concepto de federalismo, modelos y dimensiones; en la segunda parte se realiza un análisis global de la reforma educativa y formula una descripción del marco legal vigente en el transcurso de esta década, el cual se inicia con la Ley de Transferencia y concluye con la Ley de Financiamiento Educativo. Se realizan algunos señalamientos de sus actores, organismos y programas en el marco de las RIG.

I. ESQUEMA DE ANÁLISIS

A. Concepto

Según Deil Wright (1997) la definición más adecuada del concepto RIG es la propuesta por W. Anderson “... un conjunto importante de actividades o interacciones que suceden entre todo tipo de unidades gubernamentales o niveles”. El autor hace referencia al sistema federal vigente en Estados Unidos, país de origen del concepto en la década de los años treinta. Al hablar de “gobierno”, puede entenderse la inserción de entidades políticas con cierta autonomía, pero ello no quiere decir que deban ser necesariamente jerárquicas. Se invo-

lucran relaciones entre diferentes instancias (nacional, provincial, local) o entre sectores del gobierno con igual competencia geopolítica (por ejemplo, Estado nacional-Estado nacional).

Robert Agranoff procura superar la perspectiva tradicional sobre las relaciones jerárquicas, como por ejemplo la división de responsabilidades y funciones, cuando expresa la existencia de una situación de interdependencia en cuanto que el gobierno nacional regula los programas pero no administra los servicios (1992).

Podrá notarse y pensarse con razón que el concepto y la realidad de las RIG han sido ajenos a los países de América Latina. Al decir de José Luis Méndez, "Las RIG tienen tras de sí una historia distinta a la nuestra, marcada ésta por experiencias ya sea centrípetas o centrífugas pero que en cualquier caso poco han conocido del desarrollo de 'redes' entre órdenes de gobierno o entre entidades territoriales del mismo nivel" (1997).

En décadas recientes, las demandas a los gobiernos para la solución de distintos problemas han ido creciendo y aumentando, a la vez que se profundizó su complejidad. Ante ello, las soluciones normativas y prescriptivas, si bien son de importancia para el funcionamiento y la organización de un gobierno, ya no parecen ser suficientes. En esta dirección, el enfoque puede resultar de mucha utilidad para dos objetivos que particularizamos aquí: primero, los procesos de implantación de políticas públicas en el ámbito del territorio nacional, lo que comprende, en el caso argentino, la consideración de las 23 provincias y un territorio autónomo; segundo, la configuración de redes intergubernamentales e interorganizacionales como maquinaria de implantación-instrumentación; tercero, la estructura de los subsistemas de gobierno provincial, las relaciones fiscales y su vinculación con las tensiones intranacionales de base regional-provincial.

De esta manera, hemos sido inducidos a estudiar los efectos que genera, o puede generar, la implantación de programas de gobierno en los diferentes estados provinciales. Las variables que estructuran el escenario están imponiendo nuevos espacios de acción colectiva que es necesario desarmar y profundizar para su análisis. Ello nos ha impuesto la tarea de considerar el estudio de metodologías alternativas en las que las RIG son un constructo que puede ser puesto a prueba con tal fin (Martínez y Mendez, 1996).

B. Relaciones entre federalismo y RIG

Como hemos considerado anteriormente (Cocorda, 1998) el concepto de federalismo se remite a la expresión latina "*phedus* que significa alianza, unión, tratado federal o pacto". Daniel Elazar ha enunciado una idea similar: el concepto de *foedus* como convenio (arreglo). Ampliando estos supuestos, Elazar expresa que: "Como principio político, el federalismo está relacionado con la difusión constitucional de poder para que los elementos constitutivos en un convenio federal participen en los procesos de elaboración de políticas comunes y el derecho a administrar, mientras que las actividades del gobierno se conduzcan de tal manera que mantengan sus integridades respectivas" (1987).

Entonces, ¿cuál es la relación entre las RIG y el federalismo?, ¿cómo se explica el hecho de que las RIG se hayan constituido en un concepto de importancia del federalismo?

Conviene expresar que, en principio, ambos conceptos no son excluyentes, sino complementarios; el federalismo está dedicado a definir normativamente, a través de preceptos constitucionales, los patrones de organización política del Estado, mientras que el estudio de las RIG implica un concepto con características más dinámicas, como ser la implantación de políticas públicas, los mecanismos de coordinación, la conducta de los funcionarios públicos de y entre los niveles de gobierno. Por lo tanto, si ambos conceptos se dirigen a objetivos diferentes, sus métodos de estudio no pueden ser idénticos.

Si partimos de esta base, estamos en condiciones de precisar los rasgos característicos (Wright, 1997) de las RIG: primero, el número y la variedad de las unidades gubernamentales (nacionales, provinciales, municipales); segundo, el número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen (acciones, actitudes y comportamientos enfocados a un fin); tercero, la intensidad y la regularidad de los contactos entre los funcionarios (interacciones regulares, relaciones y continuidad de pautas de acción) y cuarto, la relevancia de las acciones y las actividades de los servidores públicos (implica a todos los funcionarios electos, tales como legisladores, jueces, el mismo presidente y funcionarios nombrados: ministros, secretarios, jefes de departamento, gerentes, etcétera).

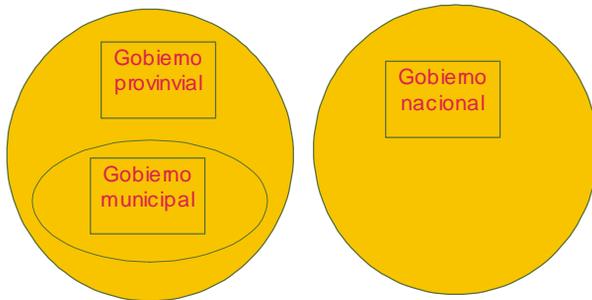
C. Modelos

Se pone a consideración una serie de modelos de relaciones de autoridad entre la órbita nacional, provincial y municipal. Los modelos, aparte de ser un dispositivo sinóptico útil, posibilitan observar de manera global el entramado intergubernamental, a la vez que permite concentrarse en las características más importantes de una posible disposición de RIG y nos orienta en la formulación de conjeturas e hipótesis. No obstante, están presuponiendo ciertas características similares en su totalidad y, en consecuencia, no muestran las complejidades, relaciones y entramados de un gobierno.

Deil Wright ha propuesto tres tipos de modelos genéricos de autoridad:

1) *Autoridad coordinada*: el gobierno nacional está separado del gobierno provincial por unos límites claros y bien determinados. Hay independencia y autonomía, y cada una de las entidades gobierna dentro de su respectiva esfera de autoridad.

GRÁFICA 1
Modelo de autoridad coordinada

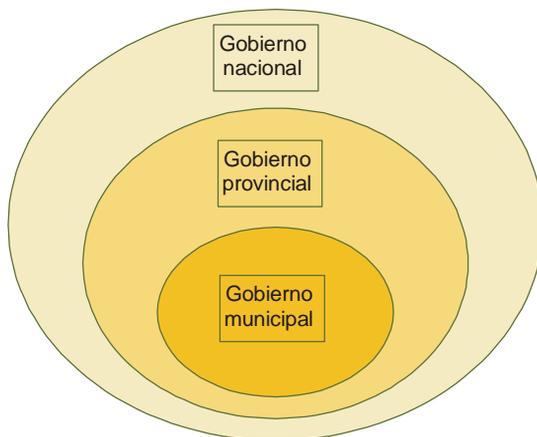


2) *Autoridad dominante o inclusiva*: como se puede observar en la gráfica está representada por círculos concéntricos que disminuyen de tamaño. El área cubierta por cada círculo representa la proporción de poder ejercida por esa jurisdicción respecto a las demás. El modelo asume como principal característica que los patrones de autoridad son jerárquicos, basándose en la suposición de que el gobierno nacional siempre trata de aumentar su capacidad de influencia.

De acuerdo con Wright se siguen dos estrategias en esta dirección: a) el gobierno nacional ejerce y expande su poder a expensas de los poderes provinciales y municipales, y b) el incremento de atributos del gobierno nacional se ofrece a las provincias y municipios llevando implícito cuestionamientos impuestos (pérdidas) por los beneficios que se van a recibir (ganancias).

A partir de este modelo, se observan cuatro enfoques: el de la perspectiva de la élite de poder, la posición pluralista-tecnocrática, el federalismo económico y el de orientación administrativa.

GRÁFICA 2 Modelo de autoridad dominante o inclusiva



3) *Autoridad igual o superpuesta*: supone que existen relaciones de interdependencia y que predomina la negociación. Sus características principales son: a) que las áreas más importantes de las operaciones intergubernamentales incluyen simultáneamente unidades o funcionarios de distintos niveles y jerarquías; b) las áreas de autonomía e independencia de una sola jurisdicción son relativamente pequeñas; c) el poder y la influencia de que dispone cualquier jurisdicción o funcionario están considerablemente limitados, por lo cual éstos producen una falta de autoridad que conduce a la negociación.

D. Enfoques

Los diferentes enfoques implican, por lo menos parcialmente, la estructuración de los distintos niveles de gobierno, a la vez que establecen unos patrones de relación. Algunos enfoques pueden resultar una mera extensión de los sistemas de gobierno ya conocidos, mientras que otros dan cuenta de cierta superación.

Según Agranoff, los principales enfoques para el estudio de las RIG, son los siguientes:

1) Las *relaciones centro-periferia*, las cuales refieren al reconocimiento de las interacciones geográficas o espaciales dentro de una

nación, incorporando las diferencias económicas, culturales, sociales, étnicas y políticas presentes en el territorio. Lo importante de este enfoque es que el reconocimiento afecta o puede afectar la organización política y administrativa de un país, así como obstaculizar su funcionamiento. En Argentina, algunos autores han realizado estudios de este tipo de relaciones (Rubins y Cao, 1994).

2) Los *aspectos legales-estructurales*, en cuanto que las RIG se hallan comprendidas en un esquema constitucional y sus normativas se derivan a partir de esta base, aunque no solamente, como veremos más adelante. Las leyes establecen reglas que otorgan direccionalidad a la toma de decisiones entre distintos actores y determinan el ámbito de actuación de los gobiernos al establecer lo que éstos pueden o no hacer, así como las transferencias que van a recibir. No obstante, el entramado jurídico de las RIG se desarrolla mediante diversos tipos de normas (acuerdos, pactos, convenios), lo que promueve diferentes patrones de relación que pueden estar contenidas legalmente o no. En el cuadro 1 damos cuenta del esquema legal general implantado en la década de los noventa con afectación directa sobre las RIG.

3) Los *aspectos estructurales* del gobierno y la administración. En ello va el carácter unitario y centralizado o descentralizado y federal, así como los mecanismos empleados en ellos para la toma de decisiones. El estudio de las estructuras de gobierno importa a la hora de organizar las pautas de interacción, analizando las estructuras ministeriales nacionales y subnacionales, y las maquinarias que le dan sustento (capacidades administrativas, de planificación, etcétera.)

4) Las *relaciones financieras* consideran la capacidad de recaudación de las provincias, sus decisiones acerca del gasto, lo que va unido a las regulaciones legales y a la dinámica política. En este sentido, resulta de importancia el predominio fiscal del centro, que implica una serie de vínculos a través de las transferencias o subsidios a los gobiernos provinciales. Ello implica considerar los montos de recaudación, la capacidad recaudatoria de las unidades subnacionales y la estructuración de un régimen legal de coparticipación impositiva. Para el caso argentino, existe una variedad de trabajos que abordan estos aspectos desde diferentes ópticas (Batalla, 1997; Cetrángolo y Jiménez, 1995, 1996; Tommasi y Sanguinetti, 1997) y los efectos en algunas provincias (Cernotto y Giménez, 1996).

5) Los *asuntos políticos* de las RIG, en referencia a las acciones políticas, jurídicas y administrativas, así como los intereses y entornos diversos que van a afrontar en los programas de gobierno. La dinámica política intergubernamental se orienta al grado de discrecionalidad de los gobiernos subnacionales y a los contactos entre actores provinciales y nacionales. También la estructura de los partidos políticos incorpora un alto componente de dinamismo a las relaciones en cuanto tiene implicancia con espacios de poder territorial, el arraigo de identidades propias, la defensa de sus autonomías constitucionales, construcción de mayorías parlamentarias, etcétera.

6) La *implantación de políticas*, asunto que se hace presente en el desarrollo de aquellos programas que implican la utilización de mecanismos multiorganizativos. Como se ha señalado (Rose, citado en Agranoff), un programa integra distintos tipos de recursos (legislación, financiamiento, personas) en un paquete de actividades que llevan a cabo las organizaciones públicas. Al considerar las políticas públicas como elemento básico de las transacciones intergubernamentales, reviste importancia el reconocimiento de los actores partícipes en la ejecución de los programas, sus mecanismos de coordinación y control en contextos multiorganizativos. Son éstas las comunidades de políticas que cohabitan en torno a uno o a varios programas en un mismo o en diferente nivel de gobierno. Éstos, sin embargo, no indican una única estructura de implantación para cada programa y pueden diferir en sus subestructuras, en sus grados de cohesión interna o en la variabilidad de sus interconexiones.

7) Las RIG como *relaciones interorganizativas* y dinámica de redes, son el resultado del involucramiento de los integrantes intergubernamentales. Toda organización constituye un entorno de relaciones que pueden adquirir la forma de vínculos, de coaliciones con cierta duración, o de redes. Muchas serían las definiciones del concepto de redes que se pueden señalar. De manera sintética digamos que involucra a diversos tipos de actores conectados por algún mecanismo o dispositivo específico en un ámbito determinado, teniendo un alto grado de cohesión para el funcionamiento adecuado de la red. Justamente, creemos que éste es uno de los mayores desafíos en el caso argentino para el desarrollo y el crecimiento de redes, aunque no el único, en cuanto que la articulación se presenta en la intersec-

ción de asuntos políticos, administrativos y organizacionales. En Argentina, han comenzado a realizarse esfuerzos para su diseño, incorporando el concepto de red como instrumento para la configuración de espacios regionales (Güidi y Mayer, 1996), así como para la constitución de redes regionales de pequeñas y medianas empresas y su articulación con el sector público y privado (Palomino y Senén González, 1996).

CUADRO 1
Catalogación de los principales acontecimientos
intergubernamentales 1990-1997

<i>Año</i>	<i>Asunto-Acontecimiento</i>
1990	Acuerdo de Reafirmación Federal de Luján
1991	Sanción de la Ley de Financiamiento Educativo núm. 23.906 (marzo de 1991) Sanción de la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos Nacionales núm. 24.049 (diciembre de 1991) Se constituye el Consejo Federal de Justicia (COFEJUS) Se constituye la Comisión de Integración Regional del Noroeste (CIRNOA) en el ámbito de la Cancillería Argentina Se constituye el Parlamento Patagónico (01-11-91) Reforma constitucional en las Provincias de Formosa y Tierra del Fuego Intervención federal en las Provincias de Catamarca, Tucumán y Tierra del Fuego Descentralización del estado provincial en la Provincia de Córdoba Comienza la implantación del Programa para el Reordenamiento Territorial El Gobierno de la Provincia de Río Negro utiliza fondos nacionales a título de compensación
1992	Se firma el Pacto Fiscal, Ley núm. 24.130 (12-08-92) Financiamiento compartido de ferrocarriles, hidrografía y puertos Provincialización de hidrocarburos Se constituyen los Consejos Federales del Medio Ambiente, de la Industria y de Derechos Humanos Intervención Federal en la Provincia de Corrientes
1993	Se firma el Segundo Pacto Fiscal, Decreto núm. 1807/93 (12-08-93) Se sanciona la Ley Federal de Educación núm. 24.195 (marzo de 1993)
1994	Reforma Constitucional Pacto Federal Educativo Revisión de las constituciones provinciales en Chaco, Chubut, La Pampa y Santa Cruz Estallido en la Provincia de Santiago del Estero
1996	Vence el plazo para la sanción de una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos Las provincias de Córdoba y Santa Fe reúnen sus gabinetes para establecer un programa de cooperación regional
1997	Reforma constitucional en las Provincias de Salta y Santiago del Estero Está pendiente en Córdoba la reforma del estado provincial

Fuente: Elaboración propia con base en Pedro Frías, El proceso federal argentino II, Córdoba, 1998.

E. La investigación en RIG

Los actuales marcos existentes para el estudio de las RIG comprenden las relaciones centro-periferia, los sistemas legales, las estructuras de gobierno, las relaciones financieras, los aspectos políticos de las RIG, los procesos de implantación de políticas públicas, las redes de relaciones interorganizativas y los procesos de gestión intergubernamental.

Una fuente sugiere (Agranoff, 1992) la existencia de cinco enfoques emergentes en materia de investigación centrados en:

1) Relaciones espaciales que afectan a los distintos niveles de gobierno: comprende modelos de relación entre funcionarios, los patrones de actuación, el grado en que se delegan las funciones o se procede en la ejecución conjunta de las mismas, la descentralización administrativa o el rol de los organismos nacionales y provinciales en los servicios descentralizados.¹

2) Las políticas públicas en su dimensión "vertical" como análisis de las comunidades de políticas, y en su dimensión "horizontal" como el estudio de estructuras de implantación, es decir, la vinculación RIG, políticas públicas y los mecanismos de coordinación. Una fuente nos recuerda las ventajas de estas metáforas: a) sugieren la existencia de múltiples redes y grupos sociales; b) centralización en la conducta interorganizativa; c) resaltan la importancia de las interacciones entre los actores nacionales y subnacionales, evitando una visión jerárquica y simplista de las RIG; d) la dependencia de relaciones entre actores como consecuencia de la distribución de recursos posibilita análisis de nivel micro y más amplios y e) permiten el examen de la distribución de recursos entre los clientes del programa (Rhodes, 1986; citado en Agranoff, 1992).

3) Los aspectos estructurales del sistema de RIG, como ser leyes, decretos, subvenciones intergubernamentales, poderes en materia de política fiscal, recaudación impositiva, coparticipación, transferencias, etcétera.

¹ Como el proceso de modernización educativa provincial iniciado por el Programa de Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales PREGASE, del Ministerio de Cultura y Educación en Argentina; o la Unidad de Desarrollo Educativo en los Estados, en México.

4) El comportamiento de los distintos actores: partidos políticos, gremios, gobiernos, la Iglesia católica, etc. Las RIG implican la presencia de conductas de interacción; por ello algunos trabajos se han centrado en las acciones de los funcionarios del gobierno nacional y/o provincial dirigidas a influir sobre la distribución de recursos entre las distintas unidades de gobierno. Un autor (Peterson, 1981; citado en Agranoff, 1992) muestra las diferencias que existen en el modo de administrar los programas en función del carácter esencialmente profesional o político de sus responsables. Esta línea comprende el análisis sobre el comportamiento de los actores, la posición de los partidos políticos, el juego de fuerzas de los sindicatos, el empresariado, la Iglesia Católica, etcétera.

5) El análisis realizado desde el punto de vista de la gestión intergubernamental (Agranoff y Lindsay, 207, citado por Agranoff, 1992), las transacciones y los instrumentos de coordinación y control utilizados en el escenario cada vez más creciente de producción inter y multiorganizacional de políticas públicas.

II. REFORMA FEDERAL EN ARGENTINA

A. Contexto político de la reforma argentina: el orden nacional

En el caso argentino, el concepto de RIG aparece en escena en el contexto de la reforma del Estado iniciada en 1989 por el gobierno del presidente Menem, lo cual, siguiendo a Anderson (citado en Elazar, 1987), pone en juego "... un conjunto importante de actividades o interacciones que suceden en todo tipo de unidades gubernamentales o niveles". Durante la década de los noventa el aparato del Estado redefine sus competencias y facultades, cancelando las tradicionales funciones de intervención y sostén de los servicios públicos.

Con amplio respaldo social tras de sí, el presidente Menem abandonó el discurso populista con el que había triunfado en las elecciones, y avanzó con las políticas de estabilización y liberalización económica. Entre las principales medidas, pueden enunciarse: a) la sanción de una Ley de Convertibilidad, fijando el tipo de cambio, b) implantación de medidas de ajuste fiscal (o políticas antiinflacio-

narias), c) generación de condiciones para la apertura comercial, posibilitando el ingreso de capitales y favoreciendo las exportaciones, d) liberalización financiera, elevando las tasas de interés para generar ahorro, mejorando la asignación y por ende la inversión, e) reforma del sistema de pensiones a través del cambio del sistema de reparto por el de capitalización, f) flexibilización y desregulación de leyes laborales, minimizando con ello el poder de los sindicatos, y g) transferencia de los servicios sociales a los Estados provinciales (escuelas, hospitales, vivienda, etcétera).²

Como hemos señalado anteriormente (Cocorda, 1999), en el inicio, estas medidas tuvieron un respaldo casi incondicional del Congreso Nacional a través de la Ley de Reforma del Estado No. 23.696 y la Ley de Emergencia Económica No. 23.697.³ En relación con ello, una fuente señala:

Estas dos iniciativas fueron aprobadas por el Congreso en tiempo récord. La rápida aprobación fue posible debido a la cooperación política promovida por el contexto de emergencia institucional. El Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical concertaron un acuerdo que se ocupó de los arreglos para la transferencia anticipada del mandato de Alfonsín a Menem, así como de las pautas de la cohabitación de los dos partidos en el período de transición. El acuerdo incluyó el compromiso de facilitar la sanción de la legislación económica de emergencia que el nuevo gobierno enviara al Congreso (Torres, 1998).

Tales medidas se llevan a la práctica en el escenario de lo que se ha denominado el Consenso de Washington y/o las “reformas de primera generación”. El Consenso marcará un antes y un después en las reformas institucionales de América Latina, transformando la trilogía Estado-Sociedad-Mercado. En el caso argentino, su influencia es decisiva por el contexto crítico del país en ese momento (1989-

² Un desmenuzado análisis de algunas de estas medidas en el contexto latinoamericano se encuentra en Ramos (1997).

³ La perspectiva interna desde el gobierno en la materia se encuentra en Domeniconi (1996); una visión de sus aspectos críticos en Thwaites Rey (1999) y sus efectos en una provincia en Costallat (1997).

1990), pero también porque abona las ideas que el presidente Menem adopta una vez en el poder. Es, además, un antes y un después en la inserción de los organismos internacionales, por lo menos desde la recuperación de la democracia en 1983. Algunas fuentes muestran cómo ingresan tímidamente en la agenda gubernamental del gobierno de Alfonsín acciones preliminares realizadas con el Banco Mundial para obtener financiamiento externo. En este terreno, Menem anudará con mayor decisión sus opciones políticas a los controles y condicionalidades requeridas por los prestamistas externos, principalmente el Fondo Monetario Internacional. Éstas tendrán consecuencias directas en el campo educativo y en las RIG con las provincias. Es el caso concreto de los “Memorandum de Entendimiento” para lograr la transferencia de los servicios a las provincias, con el propósito de reducir el gasto público y acceder a tramos de crédito.⁴ De esta forma, el cumplimiento de condicionamientos externos acarreará una mayor concentración de toma de decisiones en la órbita nacional con la consecuente pérdida de peso de los requerimientos y las necesidades provinciales.

B. El contexto político de la reforma argentina: el orden provincial

La primera reacción que presentaron las provincias a las medidas venidas desde la Nación provocaron fuertes resistencias tanto en los niveles de conducción política como en la población que habita sus territorios. En parte, por la aplicación homogénea de políticas diseñadas en la órbita nacional, que no focalizaron ni diversificaron los programas estructurales en cada contexto, caso o situación. Ello ha generado, y genera aún, en algunas provincias periféricas conflictos sociales, poniendo un corsé a las administraciones provinciales que dependen de la ayuda financiera del gobierno nacional, pero que sobre

⁴ Recientemente el organismo ha expresado que: “El FMI no tiene una noción preconcebida acerca del nivel óptimo de descentralización en sus países miembros. Los distintos países deben decidir lo que consideran más conveniente desde el punto de vista histórico y político... con el fin de evitar un efecto político contraproducente, es imperativo que no se ponga en peligro la provisión de servicios públicos como la salud y la educación” (FMI, 2000:153).

todo ponen al descubierto la debilidad de los recursos y las alternativas de políticas para hacer frente a la solución de problemas acumulados.⁵

La apertura de la década nos muestra que

[...] en la gran mayoría de los casos asistimos a 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 las diversas deudas y el saneamiento de las cuentas fiscales, a partir del achicamiento del gasto (imperativo del equilibrio de la situación financiera) (Escandell, 1996).

Estas medidas han presentado su correlato en diversos diagnósticos e investigaciones realizadas sobre casos provinciales, como por ejemplo, la Provincia de Santa Cruz. Un reporte señala (Gómez, 1998) que “a partir de 1998, Caleta Olivia sufrió los efectos de la crisis económica nacional, agravada en la provincia de Santa Cruz por la ausencia, durante décadas, de políticas provinciales de desarrollo económico alternativas a las existentes; esto había llevado a la administración pública provincial a convertirse en el generador de empleo más importante de la provincia”. En este caso, la privatización de la principal petrolera estatal, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), provocó un incremento de la desocupación, el subempleo, el autoempleo y la reducción de los ingresos laborales. No tardarán en aparecer las consecuencias sociales a través del incremento de grupos de pobreza estructural estimando que un 30% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

Otro escenario provincial crítico es la conformación del movimiento social de Cutral Co y Plaza Huincul, dos localidades petroleras en la Provincia de Neuquén,⁶ donde el reclamo del sector docente

⁵ Un funcionario de un banco internacional expresó a un ministro de economía provincial, en visita a su provincia con el objetivo de observar algunos emprendimientos productivos que “ahora estoy más convencido que nunca que Argentina va a ser Argentina cuando crezcan las provincias” (CFI, 1996).

⁶ Un detallado análisis de los hechos se encuentra en Favaro *et al.* (1997).

desencadenará una serie de hechos que pondrán de manifiesto las consecuencias del redimensionamiento del Estado, la progresiva fragmentación social y política, el desempleo, los programas de ajuste, y la carencia de alternativas productivas para la región.

El movimiento se materializa en dos momentos: el primero, en junio de 1996 y el segundo, en marzo de 1997. Sin proponérselo, será uno de los principales motores que nacionalizará el conflicto docente con la instalación de la "Carpa Blanca" y el ayuno docente el 2 de abril de 1997.

Podríamos analizar distintas situaciones en las provincias como el caso de Córdoba, con la entrega anticipada del poder y la implantación de un ajuste sin concesiones en el sector público provincial, o el caso de Santiago del Estero, con la intervención nacional, producto de un manejo inadecuado del Estado provincial, entre otras cosas.

En el caso de Santa Cruz y Neuquén, juegan cierto peso sus administraciones públicas como otorgadoras de empleo, a la vez que pone al descubierto la carencia de una modernización del aparato productivo que sea generador de nuevas posiciones laborales, la ruptura del vínculo estado-sociedad, así como la escasez de redes de contención social; elementos que desafían el análisis de las RIG en un contexto de restricciones operantes. En los casos señalados, hay clara evidencia sobre el proceso de reforma del estado provincial como lo entiende una fuente "para la gran mayoría de las conducciones provinciales consiste en la capacidad de superar las coyunturas deficitarias con medidas de ajuste: reformar es achicar, racionalizar, ajustar" (Mordacci, 1996).

La reconstrucción del esquema de RIG implica situar a los actores gubernamentales en el juego de sus intereses y estrategias desplegadas en estos casos particulares, desmenuzar dispositivos estructurales fuertemente arraigados en los territorios provinciales y los impactos de la implantación de políticas públicas nacionales en estas subunidades con afectación de recursos humanos y financieros.

C. La reforma en el sector educativo argentino

El proceso de reforma y rediseño del Estado en la presente década tuvo su correlato en el sector educativo argentino,⁷ a través de un considerable paquete legal, tal como puede observarse en el cuadro 2.

Como podrá notarse, la reforma es general y se encuentra consagrada principalmente en la legislación nacional. El caso argentino se definiría en lo que se ha denominado como la reforma *estructural-deductiva* en cuanto “pretende establecer un sistema fundamentalmente nuevo en todos los aspectos y niveles simultáneamente; es comprensiva y tiende a diseñarse y ejecutarse a partir de los organismos centrales. Su éxito consiste en lograr el olvido de pautas antiguas y el aprendizaje de nuevas en varios frentes y niveles simultáneamente” (Álvarez y Ruiz-Casares, 1997).

En esta dirección, la reforma se estructura en dos líneas de acción política. La *primera* de ellas es la decisión de “afianzar el federalismo” a través de la descentralización o transferencia de servicios, según la normativa posteriormente sancionada. En ello va la gestión y el financiamiento de los servicios, no así el gobierno, el cual será supeditado un año después a las acciones de un nuevo marco regulatorio, incrementando la tensión entre el gobierno nacional y las autonomías provinciales.

Como señalamos anteriormente,

[...] la transferencia fue motorizada por el Ministerio de Economía de la Nación, sobre la base de consideraciones de política fiscal, en el marco de las restricciones financieras que resultaron de las hiperinflaciones de 1989 y 1990 y los acuerdos con el FMI sobre el ajuste de las cuentas públicas. Las intenciones de provincializar servicios como el educativo, de

⁷ El 29 de marzo de 1993 se aprueba mediante Decreto Presidencial No. 506/93 la nueva estructura orgánico-funcional del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Al mes siguiente, y en consonancia con la ola transformadora, se presenta un documento titulado “Perfil estratégico del nuevo ministerio y aspectos clave de la nueva estructura”. El trabajo reúne la experiencia internacional de España, Francia y Suiza, siendo este último país el caso descentralizado por excelencia, con 27 sistemas educativos autónomos que mantienen coordinación a través de la conferencia de directores de educación cantonales.

CUADRO 2

Política educativa 1989-1998

<i>Ley Nacional</i>	<i>Número</i>	<i>Principales aspectos</i>
Ley de Transferencia de los Servicios Educativos Nacionales a las Provincias	24.049/91	<p>Se transfieren los servicios educativos nacionales de nivel medio y los institutos terciarios de formación docente.</p> <p>Se realiza mediante Convenios de traspaso.</p> <p>El financiamiento del traspaso y posterior sostenimiento lo realizan las provincias mediante una reducción de los porcentajes percibidos en la distribución secundaria de la coparticipación federal de impuestos.</p>
Ley Federal de Educación	24.195/93	<p>Modifica la estructura de siete años de nivel primario y cinco años de nivel secundario por un ciclo obligatorio de diez años (un año educación inicial, tres ciclos de tres años cada uno de Educación General Básica (EGB) y tres años de Polimodal).</p> <p>Se crea la Red Federal de Formación Docente Continua, cuyo propósito es capacitar y actualizar a los docentes para los cambios curriculares.</p> <p>Se crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad con evaluaciones anuales de los niveles primario y medio y posteriormente (1997) una evaluación anual del último año del nivel secundario.</p> <p>Se promueven políticas compensatorias a través del Plan Social Educativo.</p> <p>Se crea la Red Federal de Información Educativa que tiene a su cargo, en colaboración con las provincias, la elaboración de las estadísticas educativas.</p> <p>Se fortalece el rol del Consejo Federal de Cultura y Educación como ámbito de coordinación y concertación de políticas impulsadas por el Ministerio de Educación.</p> <p>Se incrementa el presupuesto educativo en un 20% durante cinco años, tomando como base el presupuesto de la administración pública nacional de 1992.</p>
Pacto Federal Educativo	24.856/94	<p>La Nación se compromete a invertir en las provincias 3 000 millones de dólares no reembolsables en un periodo de cinco años, comenzando con 450 millones de dólares en 1995 y luego a razón de 650 millones de dólares por año.</p> <p>Las provincias se comprometen con el 20% del financiamiento de los proyectos y la Nación con el restante 80%.</p> <p>Las áreas donde se prioriza la inversión son: infraestructura, equipamiento y capacitación docente.</p> <p>Permite que los recursos sean girados en forma directa por la Nación a las escuelas, colegios y/o cooperadoras.</p> <p>El propósito es reorientar las inversiones educativas para optimizar su eficiencia.</p>
Ley de Financiamiento Educativo	25.053/98	<p>Se destinarán anualmente 700 millones de pesos como mínimo para financiar el aumento a los docentes de todo el país.</p> <p>Se establece un impuesto sobre los autos, motos, aviones, y embarcaciones cuyo valor supere los 4 000 pesos.</p> <p>Se veta la retroactividad al 1o. de enero de 1999 para hacer efectivo el aumento salarial.</p> <p>Se veta el fondo de garantía impuesto al Estado, si no se llega a recaudar lo esperado (700 millones).</p>

Fuente: Elaboración propia.

alto costo, difícil gestión y baja eficiencia, se hicieron presentes desde el inicio del gobierno menemista (Senén González y Arango, 1997).

Al decir de los especialistas, “la definitiva descentralización del sistema generó una funcional distribución de problemas a ser tratados por el gobierno nacional y los gobiernos provinciales” (Sábato y Tiramonti, 1995). En esta misma dirección hemos señalado que

[...] sin lugar a dudas conspiró contra la estructura ministerial que la provincia tenía para la gestión educativa, tanto en lo administrativo como en lo pedagógico, pero mucho más grave es el hecho de que atentaba contra el mantenimiento de los programas y proyectos implementados en el marco de la política de la reforma educacional de Córdoba, aspectos que no fueron considerados por la propuesta nacional, ni como posterior faceta de las negociaciones federales (Cocorda, 1998).

No bien se había firmado la gran mayoría de los convenios de transferencia entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales a finales de 1992, el Congreso Nacional sancionaba en marzo de 1993 una nueva Ley Federal de Educación. Esta *segunda* línea de acción política tiene características fundantes de un nuevo sistema y redefine el rol del Ministerio Nacional recentralizando recursos humanos, financieros y las potestades de control político sobre el sistema y sus actores.

Ambas normas legales construyen y complementan el sentido que busca presentar el nuevo modelo y deja a la vista los principales rasgos que dan cuenta de sus posibilidades de vehiculización; por un lado, descentralización de funciones y de la gestión del gasto; por el otro, centralización política, normativa y técnica.

D. Algunos casos de reforma y ajuste en las provincias

Una mirada sobre las bondades de la ley muestra cómo ésta recuperará para el Estado nacional las funciones esenciales de elaboración y diseño de política para el conjunto del sistema, siendo el encuentro con una lógica política de organización un aspecto deseable para la rearticulación de las partes con el todo. No obstante, algunas de sus partes atravesaron (y atraviesan) por situaciones adversas,

lo que se volverá más pronunciado con el transcurrir del tiempo, potenciando una considerable base de restricciones operantes a los programas y proyectos nacionales, sobre todo durante 1995 y 1996.⁸ Como ejemplo, cabe mencionar que un Informe del Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAL) precisa que en 1994 las provincias recibieron 12 700 millones de dólares más que al inicio del Plan de Convertibilidad en 1991. Pero estas cifras no alcanzaron para cubrir gastos, ya que en este período a las provincias les faltaron 716 millones para ello.

En esta dirección, puede señalarse, como un caso concreto, el impacto financiero de la política de transferencia de servicios, ya que hasta en el mensaje del proyecto de ley el argumento utilizado era con relación al aumento de los recursos coparticipados, los que muestran no haber sido suficientes para gestionar el gasto público en las administraciones provinciales.

En este sentido, la ley 24.049 adoptaría un mecanismo transitorio y contingente a la modificación de la ley de coparticipación federal. El esquema de financiamiento propuesto es el siguiente: la Secretaría de Hacienda, a partir del 1 de enero de 1992, retiene de la participación de cada jurisdicción en la distribución secundaria⁹ de los recursos coparticipados un monto equivalente al costo de esos servicios, siendo para Córdoba en términos totales de 76,1 millones de pesos por año (Cocorda, 1998).

El cuadro 3 procura mostrar en cifras absolutas actualizadas los recursos que ha percibido la Provincia de Córdoba por coparticipación federal en el período 1991-1994, así como las cifras destinadas al

⁸ En parte ello se debe a que la situación financiera de las provincias se vio perjudicada en 1996, en virtud de que varios impuestos fueron cambiados para beneficio del gobierno nacional, perdiendo las provincias potestad sobre los recursos coparticipados que le correspondían.

⁹ "Básicamente un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos consiste en la definición: a) de los recursos (tributarios) a repartir entre el Estado Federal y las Provincias; b) del porcentaje atribuible a cada uno de estos dos niveles de gobierno tomados globalmente al que se denomina *Distribución Primaria* y c) de los porcentajes a repartir entre las distintas jurisdicciones provinciales entre sí, resultado de lo cual queda determinada la *Distribución Secundaria*" (Morduchowicz, 1996: 5).

cumplimiento de lo estipulado en la Ley 24.049. Junto a ello, se expresan como valores relativos el porcentaje que representa el financiamiento de la transferencia de los servicios educativos año por año, como parte de la masa global de recursos coparticipados destinados a Córdoba.

CUADRO 3
Provincia de Córdoba Ingresos anuales por coparticipación (en millones de dólares estadounidenses)*

<i>Año/concepto</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>
Coparticipación Federal Ley 23.548	738.8	917.18	933.77	844.2	842.8
Recursos transferidos Ley 24.049			102.8	111.7	117.5
Totales por Coparticipación	738.8	917.18	1 036.57	955.9	960.3
Transferencia/ Total Copar.			9.91%	11.68%	12.23%

* Las series están expresadas a valores constantes, es decir, expresan el verdadero valor del poder adquisitivo de la moneda a la fecha de ajuste (febrero de 1998). La serie se ha ajustado según el Índice de Precios al Consumidor (IPC) (FIEL. Indicadores de coyuntura. 1º Trimestre de 1998, Buenos Aires). A partir de la Ley de Convertibilidad (1991), un peso argentino es equiparable a un dólar.

Fuente: Cuenta de Inversión. Ejercicios 1990-1994, Ministerio de Economía y Finanzas, Provincia de Córdoba.

La serie muestra un incremento sustancial de 1990 a 1992, producto de la puesta en marcha de la convertibilidad, la consecuente finalización de la crisis hiperinflacionaria y el aumento en la recaudación de impuestos que impacta en la masa coparticipable. En 1993 se advierte un moderado retroceso a valores un poco mayores que

los de 1991, aunque no sobrepasa el techo de 1992. Ello es producto, en parte, de las consecuencias financieras que estaba teniendo sobre la provincia la no adhesión al 1o. Pacto Fiscal.

Similar caso se observa en la Provincia de Santa Fe, en cuanto a la retención de recursos provinciales para financiar el traspaso “a partir de la efectivización del traspaso de las escuelas, el 1ro. de febrero, la coparticipación comenzó a ser transferida en su totalidad por el gobierno nacional a las provincias; es decir que se sumaban los 9 millones de pesos que la nación retenía a las provincias para el pago de sueldos...” (Plomé, 1998).

En cuanto a los salarios docentes, en la Provincia de Buenos Aires, desde 1991 a septiembre de 1995, el poder adquisitivo de los mismos se redujo con respecto a la canasta familiar básica entre un 20% y un 60% aproximadamente. A esto se suma el hecho de que casi un 35% de los docentes argentinos no está basificado en su cargo y en un 28% de los casos el ingreso docente es el único ingreso familiar.

No obstante, uno de los casos más críticos es “el drama de los chicos que pasaron de año por decreto” en la Provincia de Jujuy, en diciembre de 1998. La misma canción se repite en distintas provincias, el atraso en el pago de los sueldos, que en este caso dio como resultado el dictado de 70 a 90 días de clases, según el nivel de que se tratara, es decir, menos de la mitad de los 180 días previstos en el calendario escolar. La bandera de la transformación educativa se desvanece frente a “la impotencia de una comunidad a la que siguen negándole los instrumentos financieros, administrativos y pedagógicos para que cogobierne —junto a los docentes— el sistema escolar”¹⁰ (Narodowski, 1998).

E. Mecanismos de implantación de políticas y RIG

La ley propondrá una lógica de toma de decisiones que girará en torno al Consejo Federal de Cultura y Educación (en adelante CFCE), em-

¹⁰ El documento citado anteriormente “Perfil estratégico del nuevo ministerio...”, elaborado en abril de 1993, ya advertía en su diseño, en cuanto a la articulación del nuevo sistema, los riesgos de la descentralización, a saber: virtual desarticulación del sistema educativo nacional, eventual incapacidad para establecer orientaciones políticas básicas al sistema educativo nacional y profundización de las desigualdades existentes en materia educativa entre regiones próximas y grupos sociales.

pleando para ello mecanismos de concertación, acuerdos y consultas federales y nacionales. En este sentido, se expresa que “en cuanto los procedimientos de resolución de conflictos, se trata de pasar de un sistema organizado con el criterio de la confrontación a otro que reconoce en la concertación su principio estructurador” (Tiramonti, 1995).¹¹ Por otra parte, una voz con experiencia en asuntos federales, expresa: “La ley apuesta con optimismo al acuerdo y a la concertación, y en la práctica no deberían desvirtuarse el espíritu solidario y la esperanza que inspiró a los legisladores. ¿Habrá normalmente coincidencias en el Consejo Federal? ¿Superarán celos y fricciones justicialistas, radicales y partidos provinciales? ¿Abandonarán reales o presuntas diferencias ideológicas? ¿No se intentará constituir bloques? ¿Cómo se resolverán las cuestiones cuando no se dé el consenso?” (Frías, 1993). En nuestra interpretación, la concertación educativa argentina será producto de un arreglo institucional, legitimado por el debate (entendiendo éste como foro), de intelectuales y actores políticos relevantes del quehacer educativo nacional y latinoamericano, que vendrá a operar en el corazón de las decisiones federales del sistema, el CFCE.

Este organismo, en la reunión de todos los ministros de educación de las provincias, es el ámbito donde se legitiman las decisiones emanadas del Ministerio Nacional para su posterior aplicación en las jurisdicciones. En esta dirección, los mecanismos operativos utilizados y la dinámica estructural del organismo se constituyen en un objeto privilegiado para el análisis de política desde el marco de las RIG. El desafío, sin embargo, plantea algunos interrogantes que señalamos de manera preliminar: a) no se conocen reportes de investigación que den cuenta de cuán efectiva ha sido y es la labor desarrollada por la Asamblea del Consejo y sus órganos constitutivos, b) no hay evidencia sobre cuál es el lugar que ocupan los problemas educativos de las provincias en la agenda de discusiones,

¹¹ Precisamente, esta fuente surge como resultado de un Seminario Internacional sobre “La concertación educativa en América Latina y la Argentina”, que se organizó de manera concertada, valga la redundancia, en noviembre de 1993 (ocho meses después de sancionada la ley federal), por distintos actores relevantes del quehacer educativo nacional y latinoamericano.

c) la sociedad en general tiene un escaso o nulo conocimiento sobre el Consejo y las actividades que desarrolla, d) puede señalarse que “el Consejo no ha puesto en funcionamiento ninguno de los dos organismos colectivos previstos por la ley (Consejo Económico-Social y Consejo Técnico-Pedagógico), con representación de organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, empresarios, etc.) a través de los cuales se incorporarían voces con mayor autonomía” (Sábato y Tiramonti, 1995), e) al analizar las resoluciones y las recomendaciones emanadas, puede verse con claridad que durante los primeros años de la implantación de la ley (1993-1996), la actividad principal de la Asamblea se dirigió a establecer los marcos generales y la metodología para aplicar aspectos prioritarios de la ley. Éstos no fueron otros que el rediseño de un marco regulatorio para el currículo y los programas de capacitación docente (MCE, 1993; 1993a, 1993b).

F. Organismos internacionales y RIG

Los programas de reforma educativa vendrían de la mano del crédito internacional para sustentar las mayores inversiones requeridas en el sector, a saber: infraestructura, mejoramiento de la calidad, programas compensatorios y fortalecimiento institucional.¹² La llegada de misiones, técnicos, proyectos y recursos abre un “nuevo” camino en las RIG a través de la gestión de la inversión, tomando distancia de los problemas coyunturales por la escasez de recursos y la diversidad de problemas atendidos por los ministerios de educación de las provincias.

El primer tramo de crédito fue otorgado por el Banco Mundial, luego de dos misiones en octubre de 1993 y marzo de 1994 con destino al Proyecto de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria (PRODYMES I), incluyendo siete provincias, además de la Unidad Coordinadora Nacional. El Informe 12993-AR, producto de sendas misiones, realiza un pormenorizado diagnóstico de los déficits provinciales en materia de gestión, eficiencia interna, productividad, etcétera.

¹² Proyecto de inversión para la descentralización de la educación secundaria. Guía núm. 1 para la formulación del componente fortalecimiento institucional (MCE-PROV-BIRF, junio de 1994).

La primera parte del proyecto¹³ abarca las provincias de La Pampa, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro. La segunda fase comprende la Provincia de Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, San Juan, Salta, Santa Cruz, Tucumán y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Por otro lado, el 7 de diciembre de 1994 el Banco Interamericano de Desarrollo otorga su aprobación al Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (PRISE 845/OC-AR), con un costo total de 600 millones, repartiendo el financiamiento en partes iguales entre el Banco y el gobierno argentino. El Proyecto, con una duración de cinco años, tiene un componente de reforma y otro de inversión y se focaliza principalmente a: 1) mejorar la calidad, ampliando la cobertura de la educación básica y 2) aumentar la eficacia y la equidad del sistema educativo corrigiendo las desigualdades.

El PRISE fue declarado elegible en agosto de 1995 y a junio de 1998 había desembolsado un 30% de los recursos. La ejecución del programa fue lenta durante el primer año debido a las elecciones de los mandatarios provinciales en 1995 y a la necesidad de aprobar leyes de endeudamiento provincial. No obstante, en junio de 1998 participaban 21 de las 24 jurisdicciones, y se estima habrán desembolsado 50% al 31 de diciembre de 1998.

Si bien los documentos destacan que los proyectos fueron concebidos y son ejecutados por los propios gobiernos provinciales con la asistencia y la coordinación del gobierno, no se conocen diagnósticos previos que indiquen las áreas críticas de la inversión en el sector.¹⁴ No obstante, pueden realizarse señalamientos en el orden técnico. Los proyectos traen consigo una tecnología de gestión que sería menester analizar la factibilidad de incorporarla de manera más

¹³ Aspectos detallados en "Estudio sobre la calidad de la gestión de los organismos provinciales de conducción educativa", términos de referencia, mimeo.

¹⁴ Una de las alternativas podría ser la solicitud de préstamos internacionales por parte de las provincias, con base en diagnósticos y proyectos elaborados en las propias jurisdicciones. La autorización nacional para el endeudamiento externo de las provincias viene siendo regulado desde 1971 con el Decreto-Ley 19.328, en 1975 con el Decreto 3532 y con la Resolución 1075 del Ministerio de Economía, durante la gestión del presidente Menem. Como indica una fuente, la medida presenta un aspecto económico y uno jurídico "más allá de las derivaciones jurídico-institucionales que pueda tener esta medida, la intención del

estable y permanente a los ministerios de educación. Ello requeriría la formación de recursos humanos así como la difícil pero imperiosa tarea de modernizar los aparatos administrativos provinciales. En esta dirección, una fuente ha señalado aspectos que no se han tenido en cuenta en cuanto

[...] no se consideró que la vinculación entre las administraciones no operaba de manera mecánica, ni por arrastre de una hacia otra. 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, 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 González, 1997).

G. Financiamiento educativo y RIG

En materia de financiamiento, la Ley Federal de Educación, en los artículos 60 al 65, se compromete con la meta de duplicar gradualmente el presupuesto educativo consolidado de 1992, a razón de un 20% anual a partir de 1993 o a través de un incremento del 50% en el porcentaje del PIB destinado a la finalidad educación en el ejercicio 1992. De ambos criterios se emplea aquel que posibilita obtener la mayor cantidad. "Pero... esa pauta nunca se cumplió. Así lo admitió reiteradas veces la ministra de Educación, Susana Decibe" (*Clarín*, 04/12/98).

En el cuadro 4 se muestra la evolución de la inversión a través de los años y el desfase en la meta de duplicación anual. "El objetivo de duplicación debía haberse logrado en el 96 a razón de un 20%

Palacio de Hacienda es evitar un posible impacto negativo sobre el Tesoro, si alguna provincia cae en cesación de pagos y no puede hacer frente a la propia deuda externa. Se debe tener por cierto que endeudarse para afrontar el déficit de funcionamiento del Estado provincial es una política reprochable que no condice con la reforma del Estado. También porque en la solidaridad de un país federal, esa deuda interna se proyecta sobre el conjunto. Pero parece consecuencia deseada del modelo mismo federal (sic). Las provincias tienen aptitud constitucional para tomar créditos y los fondos coparticipables que arriesgan como garantía pertenecen a las provincias y no a la Nación" (Frías, 1993).

anual acumulado, que debió llegar ese año a 12.240,40 millones de pesos. Pero en la estimación realizada para 1996 vemos que la inversión sólo alcanzó a 10.569,79 millones de pesos, e incluso para este año [por 1997] se prevé una baja que lleva dicha inversión a 10.563,45 millones de pesos” (Marquina y Haberfeld, 1997).

CUADRO 4
Evolución de la inversión consolidada en educación según diferentes bases

	1992	1993	Incr. %	1994	Incr. %	1995	Incr.%	1996	Incr. %
Metas LFE	6 120.20	7 344.24	20%	8 813.08	20%	10 575.70	20%	12 240.40	15.74%
NRI. Base 1992 LFE	6 120.20	8 963.44	46.46%	9 744.92	8.72%	10 107.44	3.72%	10 569.79	4.57%
NRI. Base PIB 1992	7 478.99	8 963.44	19.85%	9 744.92	8.72%	10 107.44	3.72%	10 569.79	4.57%

Nota: LFE=Ley Federal de Educación, NRI=Nivel Real de Inversión.

Fuente: “Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional 1997”, Mensaje, cuadro 2; “Ley Federal de Educación, Anuario Estadístico de la República Argentina”, INDEC, 1996. Extraído de Marquina y Haberfeld, 1997.

En cuanto al Pacto Federal Educativo, entre la Nación y las jurisdicciones, éste se encuentra comprendido en el art. 63 de la Ley Federal de Educación. El Pacto se firma el 11 de septiembre de 1994 en la ciudad de San Juan. El Ministerio de Cultura y Educación se compromete por un periodo de cinco años, a partir de 1995 hasta 1999, a realizar una inversión de 3 000 millones de pesos destinada a necesidades educativas provinciales en los rubros: infraestructura (erradicación de escuelas rancho), equipamiento (informática, bibliotecas, material pedagógico) y capacitación docente.

Mediante actas complementarias se acordarán con cada provincia las acciones que se van a desarrollar durante el ejercicio presupuestario correspondiente, girándose los fondos a la institución responsable del programa acordado (escuela, colegio, instituto, cooperativa, etc.). El Ministerio de Cultura y Educación financia como máximo el 80% de la inversión que demanden los programas, mientras que las provincias se comprometen con el 20% restante. Se aplican funciones de control de gestión y auditoría según la Ley Nacional de Administración Financiera No. 24.156.

En el cuadro 5 se puede observar la escasa inversión pública en educación con un rango de oscilación que va desde el 0% en la Provincia de Santa Fe al 15.6% en Tierra del Fuego y un promedio general de 2.93%. Se ha argumentado que las autoridades provinciales raramente conocen sus verdaderas necesidades de inversión en el sector, lo que da cuenta de la escasa o nula programación de la inversión educativa (Morduchowicz, 1996). Otra fuente plantea el requerimiento de “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, procurando reducir un alto costo político y social por decisiones cuyo impacto financiero es reducido” (Senén González, 1997).

Cabe señalar que no se conocen hasta el momento resultados de investigación que informen el impacto en la órbita provincial del Pacto Federal, o en las órbitas escolares. Ello viene a cuenta, sobre todo, de los propósitos del acuerdo, en cuanto a fortalecer a los organismos provinciales de gestión educativa, sus circuitos decisorios, administrativos, y de gestión del sistema, así como a consolidar la escuela/colegio como unidad básica de gestión escolar profundizando su autonomía.

En estos puntos se han señalado algunos reparos a determinados aspectos del Pacto Federal Educativo, como son el condicionamiento de la inversión a determinadas áreas y la evasión a las provincias llegando con los recursos de manera directa a las escuelas.

Este hecho tiene el riesgo de generar dos lealtades diferentes de los directores y personal de los establecimientos, que deben convivir con un gobierno provincial que paga salarios insuficientes, no provee equipamiento

CUADRO 5
Indicadores de gasto educativo 1993-1994

<i>Jurisdicción</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Buenos Aires	24.0	81.1	1.1	781.8
Catamarca	1.6	96.5	0.3	1 263.2
Chaco	3.1	94.8	0.2	1 025.9
Chubut	1.8	93.2	0.1	1 493.4
Córdoba.	9.7	70.6	2.8	1 040.5
Corrientes	2.7	95.9	1.6	1 080.7
Entre Ríos	2.8	82.2	4.2	695.3
Formosa	1.7	91.6	0.6	1 051.0
Jujuy	1.8	92.2	3.1	884.6
La Pampa	1.5	81.6	1.0	1 225.9
La Rioja	1.5	97.2	0.7	1 643.4
M.C.B.A.	12.2	75.1	2.1	1 611.3
Mendoza	4.1	82.2	2.5	908.3
Neuquén	3.5	84.9	3.5	1 999.0
Río Negro	2.7	86.1	0.9	1 383.5
Salta	2.4	88.3	3.0	884.1
San Juan	2.3	88.5	0.3	1 248.9
San Luis	1.6	78.2	11.0	697.3
Santa Cruz	1.5	73.7	6.6	1 550.6
Santa Fe	8.7	76.6	0.0	983.0
Santiago del Estero	2.4	98.5	0.9	1 188.8
Tierra del Fuego	1.0	69.5	15.6	2 147.6
Tucumán	3.0	70.7	4.9	684.2
Total país	100.0	80.6	2.5	1 006.4

Nota: 1) Porcentaje del gasto educativo de cada provincia dentro del total de país. 2) Porcentaje del gasto en personal respecto del gasto total en educación. 3) Porcentaje del gasto en inversión real respecto del gasto total en educación. 4) Gasto medio por docente.

Fuente: Morduchowicz, A. y G. Iglesias. "El gasto público provincial en educación y los mecanismos de asignación de recursos en el sector", Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Cultura y Educación, mayo de 1996.

y tiene dificultades para definir políticas, mientras que por otra parte el “modernizado” gobierno nacional llega a través del Ministerio de Educación financiando planes de capacitación e innovación pedagógica que no siempre están en consonancia con los criterios educativos provinciales (Vasallo, 1998).

Finalmente, en abril de 1997 la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) instala una carpa blanca frente al Congreso de la Nación e inicia un ayuno docente que se mantiene hasta la actualidad. Los grupos de ayunantes están integrados por una escena de maestros provenientes de distintas provincias, los cuales se renuevan periódicamente. El reclamo del principal gremio educativo es por la sanción de una ley de financiamiento educativo que permita mejorar los salarios de los docentes, quienes ahora están en manos de las provincias. Una fuente señala que

[...] el impacto y el consenso generado por la carpa docente se halla definido por la acción gremial, las circunstancias específicas propias del tipo de reivindicación, y un contexto mediático que potencia el proceso. En la política del gremio hay que resaltar su voluntad de superar lo que son los marcos sectoriales de la protesta. Para ello, los docentes modelaron sus herramientas, sus formas de protesta, y desarrollaron un camino de construcción de acuerdos y confianzas con otras organizaciones y sectores de la sociedad, logrando que sea mayor su capacidad de traducirse en fuerza política (Heres *et al.*, 1998).

Es interesante notar que el surgimiento de este problema se remonta a seis años atrás, con la transferencia de servicios educativos a las provincias. La apertura y el cierre de la década encuentra a los actores del sistema educativo con la aprobación de dos leyes vinculantes una con otra, mientras que el reclamo por un aumento salarial proviene de los mismos docentes que fueron transferidos y sus jornales fueron desfasándose con respecto a los precios de la canasta familiar.

En el cuadro 5 se observa cómo se concentra el gasto educativo en el pago de salarios. En promedio, el gasto salarial asciende al 80%,

y si consideramos los subsidios provinciales a las escuelas de gestión privada, el promedio asciende al 90%.

Luego de un año y medio de instalada la carpa, el Ministerio de Educación Nacional logra elaborar un proyecto que contempla los reclamos del sector, aunque con algunos condicionamientos, los que posteriormente serán matizados a los efectos de dar una rápida solución a la crisis desatada por el gremio. Se destinarán anualmente 700 millones de pesos para abonar un aumento a los docentes, el que será extraído de un gravamen sobre los autos, motos, aviones y embarcaciones, cuyo valor supere los 4 000 pesos argentinos. Sin embargo, la tensión en el gabinete nacional se hace evidente entre las carteras de Educación y Economía y sus respectivos ministros, hasta el punto de que la titular de Educación amenaza con su renuncia, la que finalmente es declinada, garantizando su permanencia en el cargo.

Uno de los puntos más conflictivos de la flamante ley es el que establece la retroactividad del incremento salarial al 1o. de enero de 1999 (artículo 20). El otro, más polémico aún, es el artículo No. 11, que obliga al fisco a garantizar un mínimo de 700 millones de pesos para financiar los aumentos, mientras que Economía estima que el impuesto del 1% al 1.5% a los autos recaudará sólo 300 millones de pesos, condicionando al Tesoro Nacional a hacer frente a los 400 millones de pesos restantes. Se alega que el desequilibrio en las cuentas públicas podría afectar la relación del gobierno con los inversores y los organismos internacionales de crédito, lo que finalmente desemboca en el veto presidencial (10/12/98) total al artículo 20 y parcial al artículo 11 de la ley 25.053/98. Este hecho abre la puerta para que el Ejecutivo Nacional pueda impulsar, en acuerdo previo con los gobernadores oficialistas, una Ley Complementaria u obtener recursos de los fondos de la coparticipación federal de impuestos a través de la concesión de las provincias del 18% del futuro aumento en la distribución, con el propósito de incrementar los salarios docentes.¹⁵

¹⁵ La reforma tributaria sancionada a comienzos de diciembre de 1998 propone elevar de 740 millones a 920 millones de pesos mensuales los recursos que se reparten las provincias en concepto de distribución secundaria.

En el cuadro 6 se puede observar el porcentaje del gasto en personal respecto del gasto total en educación en cada una de las provincias durante 1993-1994, con una escala cuyo porcentaje mínimo se registra en Tierra del Fuego con el 69.5% y su máxima expresión en la provincia de Santiago del Estero con un 98.5%. En esta misma dirección, el cuadro 6 muestra el incremento que registran los sectores educativos provinciales en relación con el rubro gastos de personal, en parte producido por la transferencia de los servicios educativos. Las escasas posibilidades de los erarios provinciales de hacer frente a una mejora salarial, será uno de los factores detonantes de una situación que saldrá a la luz pública en el orden nacional cinco años después, con el reclamo del principal gremio educativo del país.

Cabe expresar que los últimos avances realizados en el cobro del tributo parecieran indicar, por un lado, los problemas del organismo recaudador, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), en la implantación operativa para que los contribuyentes cancelen el impuesto con celeridad. Otro punto crítico es la escasa racionalidad que presenta el impuesto, el cual ha sido criticado por todos los especialistas tributarios.

La forma en que fue implementado su cobro parece haber sufrido el peso de todas las controversias políticas (e incluso técnicas) que suscitó la iniciativa, cuyo destino pretendidamente altruista (incrementar los salarios docentes) ni siquiera podrá ser cumplido, según reconoce el propio gobierno. Los docentes deberán conformarse con un incremento en sus magros haberes, que en el mejor de los casos rondarían los 50 pesos (*La Nación*, 02/06/99).

Por otra parte, el presidente de la Comisión de Transporte de la Cámara de Diputados, Jorge Telo Pérez (Partido Justicialista), realizaba gestiones en la comisión para eximir del pago del impuesto a los automotores, barcos y aviones relacionados con el transporte de pasajeros. En relación con ello el legislador argumenta que "las entidades del sector sostuvieron públicamente su oposición a los nuevos gravámenes para una actividad que sufrió un descenso del 30% en la demanda de pasajeros en el último lustro. Además, estas entidades ya aportan unos 50 millones de dólares al año para la educa-

CUADRO 6
Gastos en personal* (en pesos corrientes)

<i>Jurisdicción</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>
Buenos Aires	907 850 791	1 045 715 895	1 330 581 800
Catamarca	40 196 823	65 155 153	106 293 286
Chaco	118 160 150	173 095 749	199 180 376
Chubut	60 945 249	75 927 963	116 351 666
Córdoba	269 924 859	399 276 855	467 207 562
Corrientes	114 248 007	173 583 831	175 236 028
Entre Ríos	103 800 726	143 971 034	158 673 46
Formosa	79 388 789	95 180 370	106 256 617
Jujuy	72 576 000	76 808 000	114 241 000
La Pampa	38 044 630	58 662 643	86 376 027
La Rioja	48 709 856	64 258 161	98 509 619
M.C.B.A.	191 213 728	438 560 950	627 000 420
Mendoza	111 813 100	182 482 275	231 861 000
Misiones	73 131 240	110 950 452	123 750 516
Neuquén	86 295 986	139 496 508	205 475 158
Río Negro	85 391 507	125 399 608	160 352 956
Salta	88 421 133	129 147 726	146 670 329
San Juan	61 623 000	90 767 524	140 370 000
San Luis	26 989 624	53 504 070	47 872 885
Santa Cruz	47 120 630	58 055 020	73 718 901
Santa Fe	268 266 000	368 715 000	454 503 000
Santiago del Estero	72 512 658	115 582 318	158 727 066
Tierra del Fuego	24 028 318	37 857 381	46 903 340
Tucumán	96 276 975	110 037 888	143 625 090
Total país	3 086 929 880	4 332 192 374	5 519 738 105

* Incluye los rubros de personal en cultura, nivel elemental, media y técnica, superior no universitario y personal sin discriminar.

Fuente: Morduchowicz, A. y G. Iglesias, "El gasto público provincial en educación y los mecanismos de asignación de recursos en el sector", op. cit.

ción a través de pasajes de cinco centavos para los escolares primarios y descuentos de más del 50% a los estudiantes secundarios" (*La Voz del Interior*, 01/06/99).

En definitiva, la desilusión que conlleva obtener metas parciales (de 780 millones a 360) en una política de amplio alcance y sostenidas expectativas, bien podría ser titulada en términos de lo que el análisis de políticas públicas ha llamado la "institucionalización de la desilusión" (Landau, 1996).

III. CONCLUSIONES

El enfoque de las RIG es una alternativa conceptual y metodológica para profundizar con otros lentes federales el proceso de implantación de políticas públicas en los distintos territorios que componen una Nación, pero también coadyuvando a diseñar estructuras descentralizadas más estables que no sólo impliquen la administración de servicios públicos descentralizados, sino que además otorguen mayor autonomía fiscal y presupuestaria a las provincias. Ello implicaría replantear el monopolio nacional en cuanto al financiamiento de la coparticipación federal y sus respectivos porcentajes establecidos durante los últimos años, pero también en cuanto a los programas y proyectos emanados desde el centro. En otras palabras, “lograr una distribución equilibrada y apropiada de funciones entre instancias que salve adecuadamente los dilemas de todo el sistema de RIG” (Méndez, 1997).

Los cambios cada vez más acelerados afectan de manera directa a las tradicionales distribuciones de funciones entre las instancias territoriales. En un mundo cada vez más complejo, la clave parecería surgir de la coordinación y gestión intergubernamental. Un destacado avance en la materia es el realizado por el Consejo Federal de Inversiones (Ciáccera *et al.*, 1996), en cuanto a la utilización de redes para la concertación, coordinación y monitoreo, el establecimiento de responsabilidades compartidas y la universalización de la información. En el vasto ámbito geográfico argentino se puede enlazar un conjunto de “nodos gubernamentales” articulando una diversidad de actores y programas de gobierno.

En relación con esto, el CFCE ha sido, y es, el nodo central de “unión”, articulación y concertación de los programas que constituyen la reforma educativa. Sin embargo, llama la atención que este organismo haya pasado por alto “licuar” en su ámbito problemas y restricciones en la implantación de políticas en sus respectivas jurisdicciones. Sin desmerecer lo pedagógico como un aspecto esencial de la reforma, lo que queremos significar es que fueron los responsables de los ejecutivos provinciales los que se reunieron a discutir sobre todo temas curriculares y de capacitación docente, legitimando un silencio duradero en cuanto a la discusión de otros temas de la agenda de reforma, como son: el financiamiento para el sector, el

uso de sus autonomías provinciales para redirigir, adecuar y/o adaptar planes, la recuperación y el tratamiento de las experiencias provinciales anteriores a la Ley Federal de Educación, el fortalecimiento de sus capacidades de gestión, etc.¹⁶ “En esta disyunción de las agendas se construye buena parte del sentido de la actual política” (Sábato *et al.*, 1995) ya que no formaron parte de la agenda intergubernamental de la década, o por lo menos no se dieron a conocer a la sociedad y los medios de comunicación.

Por el contrario, los hechos dan cuenta de que ha sido el gremio nacional el que ha movilizado en los últimos años el reclamo de uno de los temas más críticos, el financiamiento, a través de la reactualización salarial docente. Precisamente, lo paradójico de la década es que el ciclo de reforma educativa en Argentina pasa principalmente, aunque no solamente, por el financiamiento. Es lo que algunos especialistas han llamado la “reforma por razones de financiamiento” (Carnoy *et al.*, 1996); la apertura del ciclo transfiere los servicios educativos para reducir el gasto público nacional, aunque no se escatima en aumentarlo en sus territorios, mientras que el cierre del ciclo devuelve a la órbita nacional, y no a las provincias, el reclamo y la demanda de otorgar un aumento a los rezagados y postergados salarios docentes.

Las funciones del Ministerio de Cultura y Educación, a través de la generación de programas y proyectos con alta definición técnica y amplia disposición de recursos nacionales e internacionales, contrasta con la dura realidad de las provincias, quienes ahora administran y financian el sistema educativo y llevan sobre sí el capítulo más crítico de la reforma. Su implantación se detiene y se rearma de acuerdo con el escenario de cada provincia, producto fundamental-

¹⁶ Se ha dicho acertadamente que “de la implantación de la reforma educativa surgirá un conjunto de situaciones diferenciales, que implicarán una diversidad de políticas, y que en un sistema federal como el argentino, los resultados de ese entramado de situaciones y políticas —y sobre todo de capacidades y recursos— es a todas luces imprevisible, y por lo tanto la tendencia a las situaciones diferenciales se potenciará. Sin embargo, no se tiene conocimiento de que se hayan previsto programas o instrumentos para la detección, análisis y seguimiento de las situaciones diferenciales. De este modo, no quedan claras las posibilidades del Ministerio de Cultura y Educación, ni de las jurisdicciones para operar su corrección, o los mecanismos a través de los cuales se difundirán las innovaciones que seguramente surgirán” (Arango, 1997).

mente de la contracción en el gasto público, el surgimiento de estallidos sociales frecuentes, la carencia de recursos técnicos calificados, lo que disminuye su capacidad para el diseño de políticas y la escasez de recursos financieros propios para la inversión en educación, así como la garantía de pisos salariales adecuados.

A siete años de aprobada la Ley Federal de Educación es imperioso que la sociedad tome un conocimiento más acabado de cuál ha sido el recorrido de las disposiciones de la norma, sus logros y sus asignaturas pendientes. Acordamos y rescatamos la propuesta hecha por Senén González en cuanto a la constitución de una *Comisión de Seguimiento de la Ley 24.195* en el ámbito del Congreso de la Nación (Senén González, 1997), a la vez que sostenemos, desde el esquema presentado de las RIG, la necesidad de fortalecer la ejecutividad y la agenda intergubernamental del CFCE, su mayor representatividad y participación, como canal principal de autoridad y organización de escenarios geopolíticos divergentes, así como de los intereses sociales y políticos que la sociedad argentina tiene en materia educativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRANOFF, R. "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", en *Cambio político y gobernabilidad*, México, CONACYT, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.

ÁLVAREZ H., Benjamín y M. Ruiz-Casares. *Senderos de cambio. Génesis y ejecución de las reformas educativas en América Latina y el Caribe*, Washington, USAID, 1997.

ARANGO, Aída. "Un problema perverso", Trabajo presentado en el III Simposio Nacional de Análisis Organizacional, I del Cono Sur, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 1997.

BATALLA, Pablo. "La economía política del federalismo fiscal en la Argentina", en P. Batalla y otros. *La economía política del federalismo fiscal en la Argentina*, Córdoba, Fundación Arcor, Premio Fulvio Salvador Pagani, Ediciones Eudecor, 1997.

CARNOY, M. y C. de Moura Castro. “¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?”, Documento de antecedentes del BID, Seminario sobre Reforma Educativa, Buenos Aires, 1996.

CERNOTTO, D. y M. Gimenez. “La Provincia de Córdoba y las relaciones con la Nación a partir de los Pactos Fiscales. ¿Un caso de lesión al principio de equidad y a la autonomía financiera?”, Documento de Trabajo núm. 1, Córdoba, FUNDEL, 1996.

CETRÁNGOLO O. y J. P. Jiménez. “El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Primera parte: antecedentes de la Ley 23.548”, Estudio núm. 9, Buenos Aires, CECE, 1995.

_____. “El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Segunda parte: desde la ley 23.548 hasta la actualidad”, Estudio núm. 10, Buenos Aires, CECE, 1996.

CIÁCERA, J. J. y otros. “Nuevas claves para el federalismo”, Documentos de la Secretaría General, Buenos Aires, CFI, 1996.

COCORDA, Esteban. “El itinerario de una decisión. Oposición provincial a la descentralización educativa. El diseño de una investigación”, Trabajo presentado en el III Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación, Universidad Estadual de Campinas, UNICAMP/Brasil, 1997.

_____. “La descentralización educativa en Argentina: política nacional y oposición jurisdiccional. El caso de la Provincia de Córdoba entre 1989 y 1992”, Informe Final de Tesis. Escuela de Ciencias de a Educación, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, 1998.

_____. “La descentralización educativa en Argentina: un aprendizaje difícil. El caso de la Provincia de Córdoba entre 1989 y 1992”, en *Obstáculos políticos y negociaciones en las reformas educativas de América Latina*, Santiago, Chile, CIDE-PREAL, 1999.

_____. "Los determinantes institucionales y federales de la reforma educativa en Argentina", Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, México, FLACSO, 2000.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (CFI). *Seminario Internacional: Federalismo y Región*, Buenos Aires, CFI, 1996.

COSTALLAT, K. "Efectos de las privatizaciones y la relación Estado-Sociedad en la instancia provincial y local: el caso Cutral C6-Plaza Huincul", Trabajo presentado en las Primeras Jornadas sobre Estado, Pol3tica y Administraci3n, Buenos Aires, 24 y 25 de abril de 1997.

DOMENICONI, H. "La reforma del estado en Argentina", Trabajo presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD, R3o de Janeiro, 1996.

ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*, Alabama, The University of Alabama Press, 1987.

ESCANDELL, Stella. "Viabilidad del federalismo en contextos de ajuste: el caso argentino", Buenos Aires, Documentos, Maestr3a en Administraci3n P3blica, UBA, INAP, CLAD, 1996.

FAVARO, O. y otros. "La conflictividad social en Neuqu3n. El movimiento cutralquense y los nuevos sujetos sociales", en *Realidad Econ3mica*, n3m. 148, Buenos Aires, 1997.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Bolet3n del FMI*, vol. 29(9), Washington, D.C., 2000.

FR3AS, P. J. "Federalismo y reforma del Estado en Argentina", en *Contribuciones*, 4/93, a3o X, n3m. 4, octubre-diciembre de 1993.

G3MEZ, Carlos. "Pol3tica educativa, pobreza y fracaso escolar en el nivel primario de la provincia de Santa Cruz. El caso de Caleta Olivia (1988-1996)", en *Propuesta Educativa*, n3m. 18, Buenos Aires, 1998.

GÜIDI, G. y C. Mayer. “Concertación y cooperación en el armado de los conjuntos regionales”, en CFI. *Seminario Internacional: Federalismo y región*, Buenos Aires, CFI, 1996. Córdoba,

HERES, Valeria y otros. “Aproximación a la Carpa Docente durante el año 1997”, Taller de Historia del C.T.A., 1998, mimeo.

LANDAU, M. “El ámbito propio del análisis de políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*, México, Editorial Porrúa, 1996.

MARQUINA, M y L. Haberfeld. “El presupuesto educativo. Entre el discurso y la práctica política”, en *Revista Escenarios Alternativos*, año 1, núm. 1, Buenos Aires, 1997.

MARTÍNEZ, H. y A. Méndez. *El estudio de las relaciones intergubernamentales. Una revisión bibliográfica*, Documento de Trabajo núm. 45, México, División de Administración Pública, CIDE, 1996.

MÉNDEZ, J. L. “Estudio Introductorio”, en D. Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE, 1997.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. “Metodología para acordar aspectos prioritarios para la aplicación de la Ley Federal de Educación”, Serie 0-núm. 1, Buenos Aires, Consejo Federal de Cultura y Educación, 1993.

_____. “Alternativas para la formación, el perfeccionamiento y la capacitación docente”, Documentos para la concertación Serie A-núm. 3, Buenos Aires, Consejo Federal de Cultura y Educación, 1993a.

_____. “Estructura del Sistema Educativo Nacional”, Buenos Aires, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, 1993b.

MORDACCI, Sergio. “Consideraciones en torno a la reforma del Estado en las provincias argentinas”, Trabajo presentado en el Primer Congreso Interamericano del CLAD, Río de Janeiro, Brasil, 7 y 8 de noviembre de 1996.

MORDUCHOWICZ. “El financiamiento educativo argentino en un contexto de restricción de recursos”, en *Programa de Estudio de Costos del Sistema Educativo*, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1996.

NARODOWSKI, M. “Sin futuro en las escuelas de Jujuy”, en *Clarín*, 06/12/1998.

PALOMINO, H. y C. Senén González. “Senderos alternativos de construcción de redes regionales de Pymes en Argentina”, en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 2, núm. 3, México, 1996.

PLOMÉ, A. “La descentralización educativa en Argentina. El caso de la Provincia de Santa Fe (1992-1995)”, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO-Sede Académica de México, 1998.

RAMOS, Joseph. “Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 62, 1997, pp. 15-38.

RUBINS, R. y H. Cao. “La situación de las provincias periféricas argentinas”, en *Realidad Económica*, núm. 124, Buenos Aires, 1994.

SÁBATO, H y G. Tiramonti. “La reforma desde arriba. Política educativa en el gobierno de Menem”, en *Revista Punto de Vista*, núm. 53, 1995.

SENÉN González, Silvia. “Reforma y ajuste. Dos lógicas en pugna”, Trabajo presentado en el III Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación, Universidad Estadual de Campinas, UNICAMP/Brasil, 1997.

SENÉN González, S. y Aída Arango. “Educación en Argentina ¿Centralizando la descentralización y reformando la reforma?”, Buenos Aires, octubre, 1997, mimeo.

THWAITES Rey. “Ajuste estructural y reforma del Estado en la Argentina de los 90”, en *Realidad Económica*, núm. 160/161, Buenos Aires, 1999.

TIRAMONTI, G. “La concertación de políticas públicas como un nuevo modo de hacer política”, en FLACSO-Fundación CONCRETAR-Fundación FORD-OREALC/UNESCO. *¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 1995.

TOMMASI, M. y P. Sanguinetti. “Los determinantes económicos e institucionales de los déficits en los presupuestos provinciales: Argentina 1983-1996”, BID, 1997, mimeo.

TORRES, Juan Carlos. *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

VASALLO, Carlos. “Los interrogantes financieros de la educación en el marco de la relación Nación-Provincias”, 1998, mimeo.

WRIGHT, D. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.