

Federalismo y educación en el proyecto constitucional argentino.

Bernal M.



Federalismo y educación en el proyecto constitucional argentino¹

Sumario. I. Presentación del tema. II. La educación en el texto constitucional originario y las leyes de base de la educación pública argentina. III. La descentralización educativa en Argentina. IV. La reforma constitucional de 1994. V. La última legislación en materia educativa. VI. Federalismo educativo como dimensión ausente de los debates intergubernamentales. VII. Bibliografía.

Resumen.

El propósito principal de este artículo está centrado en describir y analizar el vínculo entre federalismo y educación en el proyecto de la Constitución Nacional Argentina. En una primera parte se lleva a cabo un análisis descriptivo de la legislación educativa en el país, desde su etapa fundacional hasta la actualidad. Se presta en el mismo una especial atención a la reforma constitucional del año 1994 y a la legislación educativa sancionada con posterioridad a dicho evento. Finalmente, se propone un análisis relacional entre federalismo y educación, destacando la relevancia de estudiar este vínculo como facilitador de dispositivos institucionales y de políticas públicas que tiendan a compensar las asimetrías en materia educativa hoy existentes entre las provincias argentinas, dentro de cada una de ellas y entre educación pública y privada.

Palabras claves.

Federalismo. Educación. Federalismo educativo. Argentina.

Abstract.

The main purpose of this article is centered on describing and analyzing the link between federalism and education in the draft of the Argentine National Constitution. In the first part,

¹ El autor es Abogado (Universidad Nacional de Córdoba), Magister en Gestión Pública Local (Universidad Carlos III de Madrid), Magister en Relaciones Internacionales (Centro de Estudios Avanzados de la UNC) y Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Cuyo). Se desempeña como profesor de derecho constitucional en las Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba y en la carrera de abogacía de la Universidad Siglo 21. Es investigador y autor de numerosas publicaciones especializadas en la materia.

a descriptive analysis of educational legislation is carried out in the country, from its foundational stage to the present day. It pays particular attention to the constitutional reform of 1994 and to the educational legislation sanctioned after that event. Finally, we propose a relational analysis between federalism and education, detailing the relevance of studying this link as a facilitator of institutional devices and public policies that tend to compensate for the asymmetries in education that exist today among the Argentine provinces, within each of them and between public and private education.

Key words.

Federalism. Education. Educational Federalism. Argentina.

I. Presentación del tema.

Federalismo y educación son dos conceptos presentes en el texto constitucional argentino de 1853, concebidos como parte del diseño institucional de nuestros padres fundadores a los efectos de poner en marcha el proyecto de Estado nacional largamente demorado por desacuerdos y luchas intestinas en nuestra etapa organizativa.

La derrota militar de Rosas generó el contexto propicio para el congreso general constituyente de 1853, mientras que la reforma constitucional de 1860 permitió consolidar la unidad de las provincias con la incorporación de la poderosa Buenos Aires. El federalismo fue la piedra angular de los trabajosos acuerdos entre el interior y el puerto, luego de las fallidas experiencias de los ensayos constitucionales de 1819 y 1826.

Intelectuales y políticos como Alberdi, Sarmiento, Echeverría, Cané, Zuviría, Gutiérrez, etc. formaron parte de la denominada Generación del 37, y representaron un soporte intelectual para los principales debates de su tiempo, siendo decisiva su influencia en la redacción de la nueva Constitución.

Como buena parte de los países de la región, nuestra Constitución asimila del precedente norteamericano de 1787 su diseño de división y equilibrio de poderes. Adopta para ello las dos creaciones originales de aquel formidable debate constituyente, condenadas a una compleja cohabitación: el presidencialismo y el diseño federal del Estado. La escasa convicción federal de Alberdi haría que en esa dura convivencia se concentraran excesivas facultades en la figura presidencial, en desmedro de la descentralización y las autonomías territoriales que todo federalismo implica.

Junto con estos acuerdos fundacionales de la Argentina de su tiempo, fueron volcados en el texto constitucional una serie de dispositivos institucionales tendientes a proyectar un modelo de país para las futuras generaciones. El Preámbulo de la Constitución define objetivos como la unidad territorial, la paz interior, la seguridad de las fronteras, la libertad y el bienestar general como valores, entre otros. En dicho texto y en varios artículos del texto constitucional quedarían también plasmadas las tres políticas públicas fundacionales del Estado argentino:

la unidad territorial y la ampliación de las fronteras, el fomento de la inmigración y la educación pública como estrategia de integración de los diferentes colectivos poblacionales.

El objeto de este trabajo es llevar a cabo un análisis en el tiempo de este diálogo constitucional entre federalismo y educación desde aquellos textos liminares, pasando por las principales leyes de fomento de la educación, los trascendentes aportes al tema previstos por la reforma constitucional del año 1994 y la legislación actualmente vigente en la materia.

Nuestro punto de llegada consistirá en reconocer que, siendo el federalismo una forma de organización política del territorio tendiente a armonizar las desigualdades y compensar las asimetrías entre los socios, y siendo la educación el principal soporte de un desarrollo humano igualitario y democrático, hoy existe un capítulo central en toda agenda federal moderna denominada federalismo educativo.

El último aporte de este trabajo estará centrado entonces en analizar la actualidad de este debate y en desnudar la escasa importancia que se brinda a su estudio de cara a la construcción de un país moderno con igualdad real de oportunidades de todos sus habitantes en la comúnmente denominada sociedad de la información y del conocimiento.

II. La educación en el texto constitucional originario y las leyes de base de la educación pública argentina.

Debe destacarse que, aún en su primera formulación liberal del derecho, la educación formó parte del conjunto de responsabilidades a asumir por el Estado y es una de las primeras políticas públicas en el país. Esta preocupación inicial por la instrucción del conjunto de la población está plasmada en el art. 5 de la C. N. cuando condiciona el goce por parte de las provincias de su autonomía en la medida en que aseguren *la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria*. Incluso, debe destacarse que el texto original de la Constitución de 1853 obligaba a las provincias a garantizar la educación primaria *gratuita*,

siendo ello modificado en la reforma de 1860 frente a la imposibilidad económica de cumplimiento de esta cláusula por las provincias.²

Junto con la clásica fórmula del art. 14, que reconoce *el derecho a enseñar y aprender*, se destaca la importancia preponderante que se otorga a la educación primaria y a la instrucción general como estrategias orientadas al progreso y a la ilustración. En su evolución histórica, el derecho a la educación deja entonces de ser una mera posibilidad de los individuos de acceder a la instrucción, la cultura y el conocimiento, para convertirse en una responsabilidad principal e indelegable del Estado de garantizar el acceso y goce efectivo de dichos derechos a cada uno de los habitantes de la Nación, ya sea por sí mismo o a través de particulares, sean ellas personas físicas o jurídicas.

Es interesante el aporte que brinda al respecto Oszlack (2012)³, quien en su clásico trabajo *La formación del Estado argentino* propone dos ideas fuerza o vectores para llevar a cabo un análisis del proceso constitutivo de nuestro Estado Nación, las ideas de orden y de progreso; y de que sectores sociales fueron los que soportaron principalmente los costos del orden y del progreso. Sugestivamente, el reputado autor coloca a la política educativa como soporte del nuevo orden instituido.

Al respecto, Álvarez y Scioscioli (2015) aseveran que desde los primeros gobiernos nacionales existió una fuerte preferencia por la imposición de un modelo educativo que tendiera a dar la mayor cantidad de control posible al Estado, pero reconociendo (teóricamente) el valor de la iniciativa privada. El mayor interés del Estado en la educación se debía fundamentalmente a su carácter de herramienta básica para el “adoctrinamiento” de los sectores populares. En este sentido, para la formación del Estado nacional también se recurrió a la educación, la que formó parte, en términos de Oszlack de la “penetración ideológica”, que junto con la cooptación y las diversas formas de penetración material del Estado nacional, consistió en la creciente capacidad de creación y difusión de valores,

² BERNAL, Marcelo (2012). *Derecho Humanos: La libertad de enseñar y aprender*. En Hernández, Antonio M. Derecho Constitucional, Tomo I. Editorial La Ley Buenos Aires, Argentina.

³ OSZLAK, Oscar (2012). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Editorial Ariel. 1º Edición. Buenos Aires, Argentina.

conocimientos y símbolos reforzadores de sentimientos de nacionalidad que tenían por fin legitimar y contribuir a crear la base consensual sobre la cual podía construirse un sistema de dominación. Desde entonces dicho Estado asumió la función educativa (por eso se llamó *Estado docente*) y su aparato se fue sofisticando cada vez más en busca de la regulación de la enseñanza. Este fenómeno explica particularmente el especial hincapié con que debe atenderse, como veremos, a toda la estructura sobre la organización institucional educativa que perfila un rol estatal docente y un sistema educativo con una impronta de servicio público.⁴

En esa línea de análisis pueden reconocerse la trascendente importancia de dos leyes fundamentales para el desarrollo del modelo educativo nacional.

La primera de ellas es la Ley 1420 del año 1884, que determinaba la universalidad, obligatoriedad, gratuidad, laicidad y el carácter mixto de la educación primaria, todos componentes de ruptura con las concepciones predominantes de aquella etapa histórica, y fuertemente resistidas por la Iglesia Católica. En pocas décadas, la Argentina llegó a niveles de instrucción y alfabetismo propios de los países más desarrollados de la época y logró integrar al conjunto social a los millones de inmigrantes europeos que llegaron al país entre los años 1880 y 1920. Esta preocupación estaba presente también en el art. 25 de la C. N. que plantea el fomento a la inmigración y promueve sin restricciones a los colectivos migratorios que llegaban al país el derecho de *introducir y enseñar las ciencias y las artes*.

La segunda norma es la 1874 del año 1905, comúnmente conocida como Ley Láinez. La misma fue promovida por el Senador de la Provincia de Buenos Aires Manuel Láinez, y en ella se dispone el financiamiento para la construcción de escuelas, su equipamiento y las partidas de salarios docentes para aquellas provincias que solicitaran al gobierno nacional apoyo en materia educativa. Con dicha ley se duplica la infraestructura educativa del país y también se desdobra el sistema educativo entre la Nación y las provincias, primando los incentivos para pertenecer al primero.

⁴ ÁLVAREZ, Gonzalo y SCIOSCIOLI, Sebastián (2015). *Las bases constitucionales de la educación argentina a la luz de la reforma constitucional de 1994*. En BERNAL, Marcelo; PIZZOLO, Calógero y ROSSETI, Andrés (Editores) "Que veinte años no es nada: un análisis crítico a veinte años de la reforma constitucional de 1994". Editorial Eudeba. Buenos Aires, Argentina.

Estas dos iniciativas lograron consolidar un modelo educativo que llega a alcanzar tasas de escolarización y de alfabetización de nuestra sociedad propios de los países más desarrollados del planeta, como así también a garantizar los anhelos de movilidad social ascendentes de nativos e inmigrantes. La ampliación de las trayectorias educativas vino de la mano de una fuerte apuesta al desarrollo de la educación media y de un nuevo modelo de universidad nacido de la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918, y de sus principales postulados.

Es curioso analizar que, aún sin una prolífica legislación en materia educativa, los antecedentes constitucionales y normativos precitados permitieron la consolidación de un modelo educativo que alcanzó indicadores de calidad muy superiores al promedio regional, emergiendo del mismo en la segunda mitad del Siglo XX tres premios Nobel de Ciencia⁵.

La dinámica de sucesivas rupturas al orden democrático frustraría la permanencia en el tiempo de esta política educativa, generando una masiva migración de científicos, docentes e investigadores a otros contextos en consecuencia directa de las persecuciones, el control ideológico y la anemia presupuestaria.

III. La descentralización educativa en Argentina.

Un nuevo eje analítico en términos de distribución de competencias en materia educativa se desprende de las oscilantes políticas en la materia. A principios de siglo, como lo señalamos, la Ley Láinez consolida la coexistencia de sistemas educativos en manos de la Nación y de las provincias, quedando la primera con el monopolio de la enseñanza universitaria. A finales del mismo, se inicia un fuerte proceso de descentralización hacia las provincias que contó con dos impulsos o movimientos.

La primera descentralización educativa se lleva a cabo en el año 1978, en donde documentos oficiales del Ministerio de Educación de la Nación señalaban: “Frente a ingresos que en términos reales crecen sustantivamente se instrumentó una política de transferencias de

⁵ Bernardo Houssay (1947), Luis Federico Leloir (1970) y César Milstein (1984).

servicios a las provincias. El caso más importante lo constituye la transferencia de 6564 establecimientos primarios que cuentan con 64619 cargos docentes y auxiliares, con una población escolar de 897.400 alumnos y un costo aproximado de \$207.000 millones... Con estas transferencias no sólo se ha pretendido aliviar el gasto público del Estado Nacional, sino que fundamentalmente se ha querido que las provincias sean simplemente responsables por los aspectos administrativos que se desenvuelven en su jurisdicción, como corresponde que sea dentro de una concepción auténticamente federal de país”.⁶ En nombre del federalismo se llevaba adelante una gigantesca transferencia de establecimientos y de docentes a las provincias en el contexto de la última dictadura.

La segunda descentralización se materializa en 1992, cuando fueron reasignadas las responsabilidades de la provisión de educación primaria (transferencia de 1.905 escuelas con 112.000 docentes y 14.200 no docentes) y salud y minoridad y familia (19 establecimientos de salud con 92.000 agentes y 22 institutos de minoridad y familia con 1.700 empleados) a las provincias, aunque las transferencias se efectivizaron de forma no recomendable, dado que no contaron con el correspondiente financiamiento total ni tampoco se establecieron los procedimientos de coordinación interjurisdiccional adecuados (Rezk, 2011).⁷

Ambos procesos representaron ajustes del gasto público nacional y una transferencia de costosos aparatos que generaron fuertes condicionamientos a las provincias. La política educativa queda diseñada, en términos federales, a partir de un gobierno nacional que legisla en materia educativa y sostiene el sistema universitario y el de producción científica y tecnológica; y las provincias que administran casi el conjunto de las instituciones de enseñanza preescolar, primaria, secundaria, especial, técnica y terciaria no universitaria, compartiendo dichas responsabilidades con la educación de gestión privada.

⁶ Ministerio de Cultura y Educación, 1980, tomo I:85

⁷ REZK, Ernesto, PADRAJA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier. Editores. (2011) *Coparticipación impositiva argentina y financiación autonómica española: un estudio de federalismo fiscal comparado*. Consejo de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

IV. La reforma constitucional de 1994.

La trascendente reforma constitucional llevada a cabo en el año 1994 sienta las bases de una nueva conceptualización del derecho a la educación, reforzado por la jerarquización de los principales tratados en materia de derechos humanos receptados por nuestro país a partir del nuevo art. 75, inc. 22. También en la reforma se reconfigura la responsabilidad estatal en la materia.

Con respecto a lo primeramente señalado, la reforma constitucional amplía el marco de las metas fijadas a la educación como derecho. Estas pueden resumirse en los siguientes fines:

- asegurar la participación de la familia y la sociedad (artículo 75, inciso19);
- promover los valores democráticos (artículo 75, inciso19);
- promover la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación (artículo 75, inciso19);
- asegurar la educación ambiental (artículo 41);
- asegurar la educación de los habitantes en sus derechos como consumidores y usuarios de bienes y servicios(artículo 42);
- asegurar la educación intercultural y bilingüe para los pueblos indígenas (artículo 75, inciso 17).⁸

Con respecto a la responsabilidad estatal en materia educativa, aquí el análisis de los nuevos dispositivos permite diferentes dimensiones analíticas.

En primer lugar, con la definición constitucional del art. 75, inc. 19 acerca de *la responsabilidad indelegable del Estado* en materia educativa, e interpretada ésta de manera coherente con *los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal*, terminan algunos intrincados debates que tuvieron lugar en los años noventa acerca de las

⁸ ÁLVAREZ, Gonzalo y SCIOSCIOLI, Sebastián (2015). Op. Cit.

posibles alternativas de financiamiento del sector educativo de gestión estatal. La reforma cierra estos debates clausurando la posibilidad de que el Estado cobre aranceles por los servicios educativos que presta en cualquiera de sus niveles y, como sostiene Bidart Campos⁹, la equidad solamente puede ser interpretada como un complemento de la gratuidad, cuando ella por sí misma no garantice el acceso al sistema educativo al conjunto de los ciudadanos. En sentido contrario se pronuncian sobre el tema Gelli¹⁰ y Dalla Vía¹¹, entre otros.¹² Esta definición es central en materia de federalismo educativo y trasciende al gobierno nacional para convertirse en una responsabilidad compartida entre los diferentes niveles de nuestro sistema federal de gobierno.

En segundo lugar, la reforma enfatiza el rol preeminente del congreso en materia educativa, y del Senado en relación al federalismo. El inciso 19 del art. 75° determina dentro de las atribuciones del Congreso Nacional *proveer lo conducente al desarrollo humano, a la formación profesional de los trabajadores...a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento*. Como una consecuencia necesaria de la emergencia de una denominada sociedad de la información y del conocimiento, en donde la educación contribuye a un nuevo modelo de organización económica postindustrial basada en el conocimiento aplicado, el Estado debe asumir como propia la tarea de que exista un desarrollo humano integral, multidimensional e inclusivo. Un pilar fundamental estará dado por el diseño de políticas públicas que promuevan la investigación y el desarrollo científico y tecnológico y que garanticen el moderno derecho de acceso a los beneficios del conocimiento al conjunto de los ciudadanos.

Al señalarse que el Congreso debe *sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales*, se pone una vez más de manifiesto la emergencia en 1994 de un federalismo moderno y

⁹ BIDART CAMPOS, Germán (1998).. *Manual de la Constitución reformada*. Tomo II. Ediar. Buenos Aires, Argentina.

¹⁰ GELLI, Ma. Angélica (2008). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*. Tomos I y II. Cuarta edición ampliada y actualizada. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina.

¹¹ DALLA VÍA, Alberto R. (2004). *Manual de Derecho Constitucional*. LexisNexis. Buenos Aires, Argentina.

¹² BERNAL, Marcelo (2012). Op. Cit.

complejo, portador de valores muy actuales como el respeto por las identidades y particularidades locales, los regionalismos y los principios de cooperación, articulación y subsidiaridad.¹³

Este nuevo marco constitucional despeja las dudas preexistentes, colocando al gobierno federal -en todos sus niveles- como garante de un modelo educativo inclusivo, de calidad y orientado a mitigar las desigualdades individuales y territoriales en la materia. La distancia entre la propuesta constitucional y los principales indicadores educativos existentes en nuestro país serán parte del capítulo de cierre de este trabajo.

V. La última legislación en materia educativa.

La dinámica del cambio político, social y cultural de la Argentina de las últimas tres décadas gira alrededor del rol del Estado. Dos contraculturas disputarían durante este período histórico el modelo de gestión estatal y los valores que las mismas promueven.

La primera de ellas, el neoliberalismo, primó en la Argentina del cambio de siglo. De ella devenía un reajuste de las escalas de intervención estatal, asimilando a la misma como un desvío sistémico, dada la preeminencia brindada a lo privado sobre lo público, y al mercado sobre lo estatal. El modelo neoliberal, impulsado de manera generalizada por diferentes gobiernos de la región en los años noventa del siglo pasado, impactó en los presupuestos educativos, las políticas de descentralización y la concepción de lo educativo como un servicio a controlar y regular. Fruto de aquel contexto son las leyes 24.195 Federal de Educación y 24.521 de Educación Superior.

La Ley Federal de Educación 24.195 de 1993 reguló íntegramente los lineamientos y bases de todo el sistema educativo nacional, desde el nivel inicial hasta el superior. La norma no estuvo exenta de fuertes críticas, en tanto sus antecedentes respondieron principalmente a una coyuntura ideológica y económica antes que a necesidades pedagógicas que justificasen su creación. Así, la impronta de la ley quedó plasmada en cuatro aspectos fundamentales: la

¹³ BERNAL, Marcelo (2012). Op. Cit.

modificación curricular, con la consiguiente extensión de la escolaridad, la evaluación de la calidad de la educación y la revalorización de los contenidos. Respecto al primero y segundo, dicho cambio significó el más estructural (y traumático) desde su fundación en 1884 con la ley 1420, contemplando obligatorio el último año de la educación inicial y 9 años de educación básica.¹⁴ En relación con la evaluación de la calidad de la educación, la norma estableció la evaluación permanente del sistema educativo por parte del Ministerio de Educación Nacional a los efectos de garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos. Por último, respecto de la revalorización de contenidos, se especificaba que se debía verificar “la adecuación de los contenidos curriculares de los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales a las necesidades sociales y a los requerimientos educativos de la comunidad”, aspecto que se llevó a cabo a través de la elaboración de los contenidos básicos comunes.¹⁵

En materia de organización institucional del sistema, la Ley Federal de Educación abrió formalmente esta nueva “tripartita” distribución de competencias en el ámbito nacional, encabezada por el Ministerio Nacional, en el ámbito federal por el Consejo Federal de Educación y en los ámbitos provinciales, en manos de las carteras educativas de cada gobernación. Así, en el marco de este nuevo vínculo Nación-provincias, a partir de la Ley Federal el gobierno nacional toma a su cargo la capacidad de definir los contenidos básicos comunes de todo el sistema (en acuerdo con el Consejo Federal de Cultura y Educación), el dictar normas generales sobre equivalencia de títulos y de estudios; promueve, organiza y coordina la Red Federal de Formación Docente Continua, establece objetivos de aprendizaje y los mide a través de evaluaciones estandarizadas, desarrollando asimismo políticas compensatorias que buscan asegurar determinadas condiciones básicas para garantizar la educación de aquellos grupos más desaventajados. Mientras tanto, las provincias, básicamente comprometen sus esfuerzos a la creación y gestión de escuelas, sostenimiento

¹⁴ En efecto, de una estructura de educación primaria de 7 años y secundaria de 5, se pasó a la Educación General Básica, de 9 años, y a la Educación Polimodal, de 3 años.

¹⁵ ÁLVAREZ, Gonzalo y SCIOSCIOLI, Sebastián (2015). Op. Cit.

del financiamiento estructural del sistema, los salarios y el control de las condiciones laborales docentes.¹⁶

Por su parte, la Ley 24.521 de Educación Superior ha sido una norma fuertemente resistida por las comunidades universitarias, ya que promueve una fuerte centralidad e injerencia del Poder Ejecutivo en el diseño de la política académica y curricular de la enseñanza superior. También habilita el arancelamiento parcial de los estudios universitarios (Art. 50, Inc. 3) y permite que en las universidades de mayor matrícula las facultades puedan promover políticas diferenciadas de ingreso que incluyan cupos o limitaciones al acceso. Finalmente, propone a la CONEAU como organismo evaluador de la calidad y responsable de la acreditación de las carreras de grado y de posgrado, políticas que generaron en dicho contexto intensos conflictos y numerosos reclamos tramitados ante la C.S.J.N., tribunal que nunca se pronunciaría acerca de la inconstitucionalidad de dicha norma.

Ya entrados en el nuevo siglo, y luego de una traumática salida del orden neoliberal, emerge en la sociedad un nuevo consenso acerca de la relevancia del Estado como promotor y garante de la provisión y de la adecuada distribución de bienes públicos, entre ellos los vinculados con la materia educativa.

La Ley Nacional de Educación 26.206 del año 2006 plasma un fuerte viraje con la definición de la educación como derecho humano personal y social, y como un bien público. La mencionada norma ha sido cuestionada por su extensión y su carácter declamativo, no incluyendo en su cuerpo metas educativas de mediano y largo plazo como es tendencia actual en la mayor parte de la legislación educativa comparada. La ley vuelve a los formatos clásicos de educación primaria y media (siete y cinco o seis y seis años de acuerdo a las diferentes jurisdicciones) y empodera al gobierno nacional para definir los contenidos obligatorios y prioritarios. También promueve la creciente responsabilidad del Estado de garantizar de manera gradual la universalización de la escolarización temprana y la jornada escolar extendida.

¹⁶ ÁLVAREZ, Gonzalo y SCIOSCIOLI, Sebastián (2015). Op. Cit.

Con posterioridad, el Congreso sancionaría una serie de normas trascendentes en materia educativa.

La Ley 20.075/2006 de Financiamiento Educativo previó un aumento plurianual del financiamiento público al sector educativo por el plazo 2005 - 2010, hasta afectar el 6% del P.B.I. a la finalidad, meta parcialmente alcanzada. Consistía primariamente en un acuerdo plurijurisdiccional en donde las provincias aportan el 60% del financiamiento y la Nación el 40% restante. Las Provincias, por su parte, acuerdan con los municipios transferencias, siendo esta una interesante iniciativa en materia de federalismo educativo. Esta ley ha significado también una primera experiencia importante de construcción de metas educativas, ya que la mayor parte de los fondos fueron destinados a garantizar la escolaridad de los niños desde los cinco años en todo el país y a lograr un efectivo cumplimiento de los diez años de educación obligatoria. Además, se procuró la universalización del nivel medio y el acceso del 30% de los alumnos a la doble escolaridad. Su discontinuación a partir del año 2010 pone nuevamente en relieve la inestabilidad e intermitencia de las políticas educativas en nuestro país.

Por su parte, la Ley 26.150/2006 crea el Programa Nacional de Educación Sexual Integral aportando un moderno y novedoso enfoque a la enseñanza de la problemática, siendo sus contenidos transversales a todos los niveles y a todas las jurisdicciones educativas.

También es relevante en materia de inclusión educativa el Decreto 1602 del año 2009, por el cual se dispone la creación de la Asignación Universal por Hijo, siendo la contraprestación exigida por el Estado la escolarización y los controles sanitarios a los casi cuatro millones de destinatarios de la medida.

Finalmente, la ley 27.045, sancionada en 2015, introduce dos modificaciones de relieve a la Ley de Educación Nacional. La primera establece que la obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de 4 años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria, ampliando la misma a 14 años de estudios. La segunda disposición determina que la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para niños de 3 años de edad y priorizar la atención educativa de sectores menos favorecidos.

VI. Federalismo educativo como dimensión ausente de los debates intergubernamentales.

Luego del recorrido llevado a cabo, no podemos dejar de señalar que existe un notable descuido doctrinario por analizar en profundidad las diferentes dimensiones del derecho de acceso a una educación pública de calidad en nuestro país, como así también a la hora de determinar los alcances y límites de la responsabilidad estatal en la materia.

Tampoco es prolífica la literatura que estudia de manera interdisciplinaria la distribución de competencias y de recursos interjurisdiccionales, relacionando a la educación con un mejor grado de distribución de los recursos y de los derechos en el territorio. Federalismo educativo es la subdisciplina que estudia este tipo de relaciones y en nuestro país la misma tiene un alarmante nivel de infradesarrollo, siendo éste más notorio aún en los estudios vinculados con el derecho.

La educación reproduce de manera consistente las desigualdades existentes en nuestro país. La calidad educativa, por su parte, es un bien que se redistribuye de manera inequitativa entre las provincias, dentro de cada provincia, en la dualidad urbano - rural y en la dicotomía entre lo público y lo privado.

Sin embargo, nuestro país ha llevado a cabo un importante esfuerzo de incremento del presupuesto asignado a la finalidad educativa, por lo que el problema se centraliza en este plano en la calidad del gasto educativo y en su distribución por provincias. Mientras que existen provincias que destinan entre el 34 y el 37% de su presupuesto al financiamiento de la educación (Buenos Aires, Corrientes, Córdoba, Santa Fe y Río Negro), otras dedican menos del 25% (Santiago del Estero, La Rioja, Formosa, Catamarca, San Luis y Tucumán)¹⁷.

Según Morduchowicz (2009), cuando se comparan los datos provinciales se puede ver que en la Argentina no existe una correlación clara entre el gasto por alumno y la densidad poblacional ni entre aquél y el grado de desarrollo. Por un lado hay provincias con

¹⁷ Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, año 2016.

características poblacionales similares con dispersiones significativas en el costo unitario. Por el otro, no necesariamente las más ricas son las que, según ese indicador, tienen un mejor desempeño en la inversión educativa. Dado que el reparto de los recursos de origen nacional tiene un claro sesgo redistributivo que beneficia a las jurisdicciones con escaso desarrollo económico, las provincias más pobres ven más que compensada la disponibilidad de fondos brindada por sus limitados recursos propios. De ese modo, se encuentra configurada una situación en la que jurisdicciones pobres cuentan con mayor cantidad de esos recursos por habitante que otras más ricas. Por eso, en no pocas de ellas, el gasto por alumno para la prestación de servicios puede ser más alta en las primeras que en las segundas¹⁸.

Esto permite comprender por qué es factible que las más avanzadas económicamente se encuentren entre las que menor porción del ingreso per cápita destinan al sector. Por el contrario, desde esta perspectiva, las más rezagadas son las que más esfuerzo estarían realizando. Sin embargo, cuando el gasto por alumno se relaciona con la cantidad total de recursos fiscales por habitante de cada provincia, se observa que el desempeño mejora notablemente para las primeras y se deteriora para las últimas... Por último, el gasto por alumno es un indicador del gasto promedio y, como tal, supone un vínculo con el tamaño de la matrícula. Por lo tanto, no es extraño que, además, las que más se estarían esforzando según esta medida sean las provincias con menor cantidad de habitantes y mayores recursos fiscales per cápita del país¹⁹.

Estas distorsiones se trasladan a los resultados en los diferentes exámenes de evaluación de la calidad educativa que se llevan a cabo en el país, los que desnudan estas inequidades. Solamente haremos referencia a los test internacionales PISA y al operativo nacional Aprender del año 2016.

Nuestro país participa de las pruebas PISA²⁰ organizadas por la OCDE y que evalúan cada tres años a nivel global el rendimiento académico de alumnos de quince años de manera

¹⁸ MORDUCHOWICZ, Alejandro (2008). *El federalismo fiscal - educativo argentino*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO. Buenos Aires, Argentina.

¹⁹ MORDUCHOWICZ, Alejandro (2008). Op. Cit.

²⁰ Programme for International Student Assessment.

muestral en matemáticas, ciencia y lectura. Su objetivo es proporcionar datos comparables que posibiliten a los países llevar a cabo políticas de reformas y de mejoras educativas.

Tomando como referencia los exámenes 2006 y 2009 -nuestro país fue apartado de la prueba 2012 por sospecha de falseamiento de los resultados- nos encontramos con que entre el 58% y el 52% de los estudiantes examinados se encuentran en el último nivel de la escala del test (existen seis niveles), o por debajo del mismo, perforando el piso. Ello implica que más de la mitad de nuestros estudiantes secundarios carece de habilidades suficientes para la comprensión de un texto y de herramientas cognitivas para llevar adelante las operaciones matemáticas elementales. Los resultados también demuestran que nuestro país ha retrocedido de manera significativa en la comparación regional, y que el rendimiento de los alumnos está fuertemente asociado a su entorno socio económico.

Por su lado, el Operativo Nacional Aprender es llevado a cabo de manera anual por el Ministerio de Educación y Deportes. El mismo evalúa de manera muestral y censal a alumnos del tercer y sexto grado del nivel primario en lenguas y matemáticas, y en el secundario agrega capítulos de ciencias naturales y sociales. Los resultados 2016 han sido recientemente publicados y en ellos aparecen cruces de datos que preocupan.

Uno de ellos es el rendimiento promedio en las pruebas de matemáticas en el secundario según el nivel socioeconómico de los alumnos. Mientras que un 54% de los alumnos con nivel socioeconómico alto obtuvieron resultados avanzados o satisfactorios en la prueba a nivel país, un 28,8% por ciento de los de nivel medio alcanzaron esos niveles, y solamente un 12,7% de los de nivel bajo demostraron suficiencias básicas en el manejo de las operaciones matemáticas cotidianas (uno de cada diez).

Otro indicador es el que compara rendimientos asociados a cada provincia. Mientras que la CABA (distrito con los mejores indicadores educativos) cuenta con un 52% de alumnos evaluados que superan las categorías avanzada y suficiente en matemáticas, los estudiantes secundarios de Santiago del Estero, Catamarca, Formosa y Chaco no llegan en promedio al 15%.

Finalmente, el tercer cruce es entre alumnos que asisten a establecimientos educativos estatales o privados. Los alumnos que asisten a escuelas primarias de gestión privada logran un rendimiento promedio en las pruebas de matemáticas en sexto grado superior en un 22% al de las escuelas públicas.

Todos los datos presentados tienen como fuente al Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

Las comparaciones llevadas a cabo son parciales y probablemente exijan un análisis más detallado que exceden los objetivos de este trabajo. A priori, no obstante, podemos afirmar de las mismas que la calidad educativa está asociada al nivel de ingresos del entorno familiar de los alumnos, que las desigualdades entre provincias son muy pronunciadas, y que las instituciones educativas de gestión privada superan marcadamente a las de gestión estatal. Es decir, que el hogar en el que nacen, el distrito en el que habitan y las posibilidades económicas de acceso condicionan de manera efectiva el derecho a una educación de calidad a nuestros niños y jóvenes.

Del agregado de estos datos surge la necesidad de repensar las bases y los instrumentos de gestión a llevar adelante en el futuro cercano por parte de los decisores políticos en materia educativa. Una mirada federal a estos fenómenos debe ser parte necesaria de un diagnóstico o línea de base que nos lleve a intervenir, mitigando las inequidades territoriales.

El debate acerca de políticas compensatorias en materia educativa debe ser un capítulo específico dentro de las discusiones entre la Nación y las Provincias en el contexto de la discusión presupuestaria anual, y también en la mesa de negociaciones de una futura y necesaria Ley Convenio de Coparticipación Federal.

Si damos como válida la premisa de que la educación es la apuesta más consistente para elevar los umbrales de oportunidades laborales y profesionales de nuestros estudiantes; y que un federalismo de concertación con vínculos intergubernamentales modernos y eficientes es el sistema más adecuado para redistribuir recursos en el territorio y compensar las asimetrías existentes; entonces deviene como lógico y necesario reflexionar de manera situada y con

consistencia acerca del federalismo educativo como capítulo central de futuros acuerdos interjurisdiccionales en la materia.

VII. Bibliografía.

ÁLVAREZ, Gonzalo y SCIOSCIOLI, Sebastián (2015). *Las bases constitucionales de la educación argentina a la luz de la reforma constitucional de 1994*. En BERNAL, Marcelo; PIZZOLO, Calógero y ROSSETI, Andrés (Editores) “Que veinte años no es nada: un análisis crítico a veinte años de la reforma constitucional de 1994”. Editorial Eudeba. Buenos Aires, Argentina.

BERNAL, Marcelo (2012). *Derecho Humanos: La libertad de enseñar y aprender*. En HERNÁNDEZ, Antonio M. Derecho Constitucional, Tomo I. Editorial La Ley Buenos Aires, Argentina.

BERNAL, Marcelo; PIZZOLO, Calógero y ROSSETI, Andrés (Editores) “Que veinte años no es nada: un análisis crítico a veinte años de la reforma constitucional de 1994”. Editorial Eudeba. Buenos Aires, Argentina.

BIDART CAMPOS, Germán (1998). *Manual de la Constitución reformada*. Tomo II. Ediar. Buenos Aires, Argentina.

DALLA VÍA, Alberto R. (2004). *Manual de Derecho Constitucional*. LexisNexis. Buenos Aires, Argentina.

GELLI, Ma. Angélica (2008). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*. Tomos I y II. Cuarta edición ampliada y actualizada. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina.

MORDUCHOWICZ, Alejandro (2008). *El federalismo fiscal - educativo argentino*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO. Buenos Aires, Argentina.

OSZLAK, Oscar (2012). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Editorial Ariel. 1º Edición. Buenos Aires, Argentina.

REZK, Ernesto, PADRAJA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier. Editores. (2011) *Coparticipación impositiva argentina y financiación autonómica española: un estudio de federalismo fiscal comparado*. Consejo de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.