La política educativa ante el abismo del federalismo

AXEL RIVAS *

Introducción

Aunque haya nacido bajo el signo del encierro fronteras adentro de las aulas y escuelas, el sistema educativo está profundamente condicionado por su exterior. En la Argentina esas influencias han tomado una envergadura novedosa y exponencial en al menos tres esferas durante las últimas cuatro décadas: la esfera cultural, la esfera social y la esfera política. Hasta tal punto han abierto sus fauces estas esferas que la política educativa ha tendido a quedar indefensa, impotente ante lo que considera explícita o implícitamente como sus *abismos*.

La esfera cultural vivió una revolución desde hace medio siglo, con la aparición de nuevos medios masivos de comunicación y mutaciones en las relaciones de autoridad. La generación de los "hijos de la libertad" (Beck, 1997) ha vivido un fenómeno de aceleración creciente de los cambios tecnológicos y culturales que descomponen la temporalidad prolongada y ritual de la escuela moderna.

La esfera social vio crecer las desigualdades y la pobreza en la Argentina más que en ningún otro país de América Latina desde 1975 hasta el presente[1]. Esto ha suscitado numerosas discusiones acerca de las acciones diferenciadas y compensatorias de la política educativa, frente a una estructura social tan desigual. El formato homogéneo de intervención ha perdido sentido y aún se discute cómo reemplazarlo.

Tanto la cuestión intergeneracional como la situación social emergen excediendo la capacidad de la política educativa de diseñar acciones que modifiquen las raíces y las ramificaciones estructurales de estos procesos. La política educativa comienza a ser invadida por una sensación de impotencia, su objeto de intervención se magnifica y se vuelve inabordable, insondable. En ese sentido se habla aquí de los abismos.

Es en la tercera esfera, referida al campo político, que se sitúa el eje del presente trabajo. En este caso, el interrogante principal tiene una larga herencia histórica, ya que refiere a las formas en las que las instituciones políticas y económicas del régimen federal argentino condicionan las prácticas del gobierno de la educación. En las décadas recientes la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias y la estabilización del sistema democrático redefinieron las condiciones y las lógicas de poder del federalismo educativo[2].

En consecuencia, el principio de la doble soberanía —nacional y provincial— que rige al federalismo terminó de constituirse a lo largo de las últimas tres décadas como un condicionante central de la política educativa. El presente texto intenta mostrar cómo ese condicionante asume la forma del abismo. Así, se pretende resaltar la importancia crucial de mirar fuera del sistema

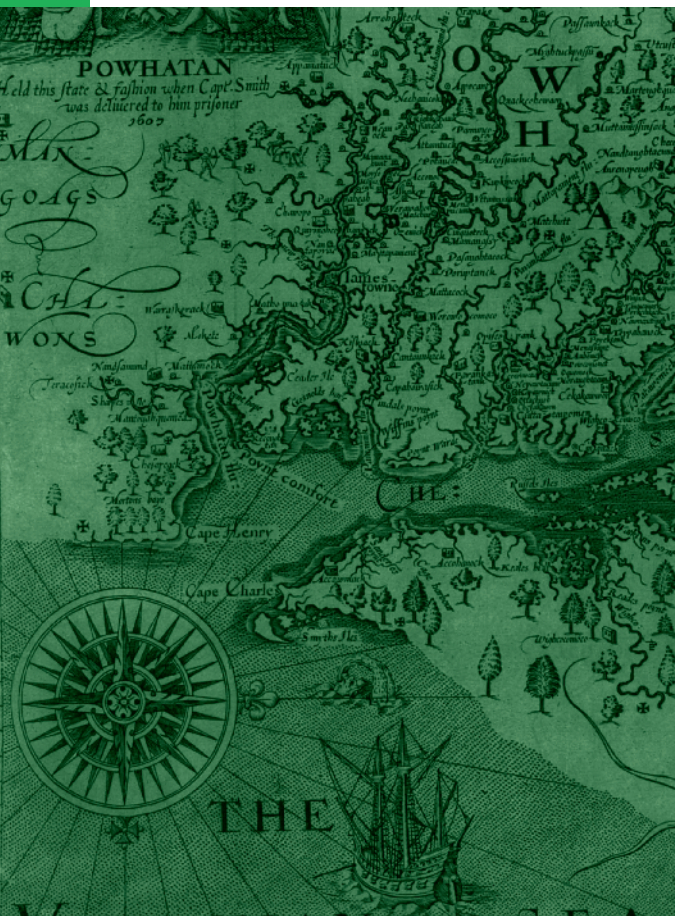
* Lic. en Ciencias de la Comunicación, Universidad de Buenos Aires; Mg. en Ciencias Sociales y Educación, FLACSO; Doctorando, Universidad de Buenos Aires; Docente de la Universidad de San Andrés, Universidad Di Tella, Universidad Hurtado de Chile, Universidad de Buenos Aires; Director del Programa de Educación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). E-mail: arivas@cippec.org

educativo, buscando los factores que afectan la posibilidad misma de hacer política educativa y de avanzar en un sistema educativo más justo.

El federalismo argentino como régimen de poder[3]

La cuestión del federalismo ha sido sugerentemente evadida por la investigación y los debates académicos en la Argentina, pese a constituirse como un rasgo político fundacional y decisivo en la conformación de las relaciones de poder que rigen la política pública[4]. En el ámbito de las ciencias de la educación se repite la evasión, con escasos trabajos que aborden el federalismo educativo como objeto de estudio[5].

Este vacío indica la existencia de un federalismo hegemónico que impuso históricamente un sistema educativo nacional, homogéneo y centralizado en su conducción. A su vez, pese a su diversidad provincial y su estructura federal, el sistema educativo argentino fue pensado, investigado y difundido como homogéneo y cuasi unitario. El campo de producción de conocimientos y discursos sobre la educación ha estado en general anclado en la metrópolis porteña, lejos de la multiplicidad provincial.



Mapa grabado de William Hole sobre un mapa de John Smith, publicado por primera vez en Londres en 1624

Las características del federalismo argentino quizás sirvan para explicar estas miradas centralistas. Sobre la base del principio de doble soberanía que define a un régimen federal, el caso argentino se caracteriza en la comparación internacional por al menos cuatro características que determinan el destino de la política educativa:

Federalismo asimétrico en su distribución poblacional y en sus niveles de desarrollo

Desde su conformación histórica como Confederación del Río de la Plata se destaca el fuerte desequilibrio poblacional del caso argentino, con una región metropolitana densamente poblada, una región periférica intermedia y la región patagónica como fuertemente despoblada (categorías de Vaca y Cao, 2005). Con el paso del tiempo este desequilibrio poblacional se incrementó en paralelo al proceso de urbanización del país: si en el año 1869 la Región Metropolitana de Buenos Aires (Conurbano y Capital Federal) representaba al 13% de la población del país, a fines del siglo XX albergaba al 36% de los habitantes.

Esta macrocefalia metropolitana se combina con una extrema desigualdad en los niveles de desarrollo de las distintas regiones del país, concentrando en una sola región (Buenos Aires, capital y provincia) el 46% del PBI del país, el porcentaje más alto en comparación con los demás países federales del mundo (Escolar y Pírez, 2003, pág. 57). En ese marco se constata la inmensa distancia entre las capacidades productivas de las provincias del norte argentino frente al centro productivo metropolitano (PNUD, 2005).

Federalismo profundamente asimétrico en su representación política y en la distribución fiscal de sus recursos

La contracara directa de la desproporción poblacional y económica, concentrada en la Región Metropolitana, es la extrema asimetría en la representación política y en la distribución de los

recursos estatales entre las provincias, siendo las más pobladas las más perjudicadas. Argentina es el país federal con mayor desigualdad electoral del mundo (Escolar y Pírez, 2003, pág. 67; Snyder y Samuels, 2004, pág.133), con una sub-representación de las provincias más pobladas que les impone condiciones profundamente desfavorables en el Congreso de la Nación, especialmente en el caso extremo de la provincia de Buenos Aires, donde existe una proporción de 4.6 millones de habitantes por senador, frente a 33 mil de Tierra del Fuego[6]. Esta asimetría se vincula estrechamente con la desigualdad más relevante en el estudio del federalismo educativo: la distribución de los recursos estatales por habitante es una de las más desequilibradas del mundo entre los países federales.

Así, la provincia de Buenos Aires tiene el Estado más pobre del país per cápita, dado que es extremadamente perjudicada por la distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos[7], mientras las provincias patagónicas son especialmente beneficiadas, al tener poca población, alta representación política en el Congreso y una correspondiente abundante proporción de recursos fiscales por habitante. A su vez, en la Región Metropolitana se evidencian las desproporciones internas: mientras la ciudad y la provincia de Buenos Aires concentran el mayor PBG de la Argentina, los niveles de pobreza de la provincia son mucho más altos que los de la ciudad, aunque esa proporción es inversa en los recursos estatales por habitante. Esto indica que el Estado refuerza las desigualdades sociales con su injusta distribución de los recursos (Escolar y Pírez 2003, pág. 95).

Federalismo pactado e interrumpido

Como señala Stepan (2004) en su clasificación comparada de los federalismos, el caso argentino se caracteriza en sus orígenes por la conformación de un pacto constitutivo entre las provincias. Esta característica se mantiene a lo largo del tiempo, conformando un régimen de poder transaccional basado en las fuerzas políticas de turno en cada nivel de gobierno. A su vez, la historia del federalismo argentino está marcada a fuego por las múltiples intervenciones nacionales de las provincias y de las interrupciones de las garantías constitucionales en las sucesivas dictaduras militares del período 1930-1983.

Federalismo con alto poder de veto

En la clasificación de Stepan (2004, pág. 332), el caso argentino se destaca (junto al de Brasil) por ser el país federal con mayor cantidad de actores institucionales con capacidad de veto de las decisiones fiscales. El poder presidencial, las dos cámaras legislativas nacionales y las propias provincias constituyen los cuatro actores con capacidad de veto. Esto señala la complejidad particular del caso argentino en torno de modificar aspectos estructurales del federalismo. Por ejemplo, la modificación de la distribución de la Coparticipación requiere una Ley Convenio que debe ser refrendada por las veinticuatro jurisdicciones. Basta que una sola provincia pierda

en el nuevo reparto para que ésta pueda vetar la ley. En la práctica, la distribución actual de la Coparticipación es eterna e inmodificable, salvo que el gobierno nacional ceda o distribuya parte de sus recursos con criterios diferentes a los de la Coparticipación.

Consecuencias educativas

Estas características del federalismo argentino han sido escasamente retomadas por la literatura educativa, pese a tratarse de rasgos estructurales para el análisis de la política educativa, de las desigualdades de la oferta y los resultados educativos de los alumnos según el lugar del país donde les toque vivir. Los rasgos estructurales de las dimensiones políticas y económicas del federalismo argentino se constituyen como factores determinantes de las relaciones de justicia e igualdad entre los alumnos y docentes de las distintas provincias.

El primer impacto evidente se observa en el financiamiento educativo. El inmenso desequilibrio fiscal entre las jurisdicciones hace que algunas de ellas —varias patagónicas y la Ciudad de Buenos Aires— cuenten con muchos más recursos que las perjudicadas por la Coparticipación. En el año 2007 Tierra del Fuego destinó más de 10 mil pesos por alumno mientras Salta apenas 1.600. Esta brecha se expresa en los salarios docentes, condiciones de infraestructura, equipamiento, cargos docentes, horas de clase, capacitación docente y demás variables centrales que afectan los derechos de los alumnos y docentes. Las provincias más pobres del norte argentino son las más perjudicadas en estas dimensiones centrales del derecho a la educación (Rivas, 2010).

La segunda dimensión impactada por el régimen de poder del federalismo es la referida a la posibilidad de construir políticas educativas comunes y articuladas ante la diversidad provincial. La experiencia de la implementación de la Ley Federal de Educación en los noventa es prueba de ello, con el resultado de la fragmentación de las estructuras de niveles aún a la vista. Esto mismo ocurre en diversos casos y planos de la política educativa que debe entrar en el farragoso terreno de las negociaciones y acuerdos, donde pierden fuerza los principios comunes de intervención sobre el sistema educativo.

Una tercera dimensión es la referida a las posibilidades de planeamiento educativo a nivel provincial. Trabajos previos (Rivas, 2004; Aguerrondo, 2009) muestran que existen grandes desigualdades en la composición y la formación profesional de los ministerios de educación provinciales. En la mayoría de las provincias se destaca la brecha entre las grandes atribuciones en materia de gobierno de la educación y las bajas capacidades instaladas en las administraciones centrales para hacer uso de ellas. En la práctica, muchas provincias, especialmente las más pobres, concentran su accionar en el sostenimiento del sistema, pagando los salarios, negociando con los sindicatos y gestionando los problemas. Allí las políticas educativas innovadoras o compensatorias siguen dependiendo del lazo nacional, definiendo un federalismo educativo inconcluso y asimétrico.

Un cuarto núcleo problemático se vincula con las modalidades de participación social en el gobierno de la educación. Los regímenes de poder de la mayoría de las provincias siguen estando sostenidos mediante procesos hegemónicos con líderes o partidos omnímodos, que cooptan todas las agencias políticas e incluso económicas de cada territorio. En la esfera educativa existen escasos espacios legítimos de participación ciudadana en instancias locales, intermedias y centrales del gobierno de la educación. Incluso en los propios ministerios tiende a observarse una concentración de poder en las cúpulas políticas de turno, dejando escaso margen de decisión a los equipos técnicos y supervisores.

Estos impactos del régimen federal en el gobierno de la educación abren interrogantes que develan el abismo. Así lo indica el carácter irremediable de buena parte del sistema injusto vigente de distribución de los recursos estatales entre las provincias; la imposibilidad de generar convergencias en las modalidades de definición común de las políticas y de formación de capacidades autónomas y participativas en las provincias.

La desigualdad del financiamiento, la desarticulación federal y la disparidad entre y dentro de las provincias se conforman como desafíos que exceden la posibilidad realista de acción

de la política educativa. Al conformarse como rasgos estructurales que vienen determinados por factores externos al entramado propiamente educativo se asume que el abismo es insuperable. Así se gesta un rol más acotado de la política educativa, basado en intervenciones por programas, leyes con carácter más declarativo que prescriptivo, créditos externos que se concentran en acciones específicas, incremento de la oferta cuando hay mayores recursos y anuncios que casi instantáneamente se difuminan al llegar al oído de los docentes, quienes se encuentran abroquelados con el inmediato desborde social que los regula.

Una imagen concreta y palpable de las consecuencias que tiene el régimen de poder del federalismo sobre el sistema educativo es el caso de la provincia de Buenos Aires (PBA), la más perjudicada por la coparticipación. Pese a realizar el mayor esfuerzo financiero por la educación (destina un 38% de su presupuesto a educación frente al promedio del 26%), tiene una inversión por alumno y salarios docentes por debajo del promedio. A esto se suma el estallido social del Conurbano en las últimas dos décadas, la herencia de la caótica implementación de la reforma educativa de los años noventa y la baja gobernabilidad de una jurisdicción que concentra al 38% de los alumnos del país.

Entre los años 2002 y 2008 la provincia perdió 138 mil alumnos de sus escuelas públicas, en lo que fue el mayor pasaje proporcional al sector privado que cualquier provincia haya experimentado desde que existen estadísticas confiables. La tasa de abandono en la secundaria de la PBA es la más alta de todo el país. En las evaluaciones de la calidad, la PBA se ubicó en el segundo puesto en 1995 y descendió progresivamente hasta alcanzar el puesto catorce en el total de las veinticuatro jurisdicciones en el año 2007.

Son estos resultados medibles y palpables —basta visitar la realidad educativa del Conurbano— los que hablan con mayor evidencia de los efectos de un régimen político y económico injusto, determinado por factores externos al mundo educativo[8]. Esos mismos factores infligen una subordinación política y económica a las provincias más pobres fiscal y socialmente, ubicadas en el norte argentino. Allí la oferta y los resultados educativos resultan inferiores al promedio nacional, condenando a un destino periférico a los alumnos que habitan territorios políticos sin recursos propios y perjudicados por la coparticipación, como Salta, Corrientes, Misiones, Tucumán o Jujuy.

Todo régimen federal tiene la capacidad de potenciar la diversidad educativa, las identidades culturales locales y la participación democrática más directa. Sin embargo, su historia de pactos, vetos, injusticias y sistemas de cooptación y dominación son los que han primado en la historia de la educación argentina. Torcer la mirada hacia aquellos factores externos estructurales como el régimen de poder del federalismo —considerado como abstracto por muchos educadores— es un paso ineludible en cualquier discusión acerca del destino de la política educativa. Sólo así podrán advertirse los caminos dentro del abismo, las nervaduras posibles de la justicia distributiva[9].

Bibliografía

- AGUERRONDO, Inés y SENEN GONZÁLEZ, Silvia, *La educación en los estados provinciales*, Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones, 1988.
- AGUERRONDO, Inés (coord.), *Análisis de los órganos de gobierno y administración de la Educación del Sistema Educativo: estructuras organizativas de las distintas jurisdicciones y funcionamiento de las áreas de planeamiento educativo*, Estudio N° 2, Buenos Aires IIPE-Unesco/FOPIIE-Ministerio de Educación Nacional, 2009.
- ALBERGUCCI, Roberto, *Educación y Estado. Organización del sistema educativo*, Buenos Aires, Editorial Docencia, 2000.
- BARRY, Luis Antonio, *La transferencia de los servicios educativos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2005.
- BATALLA, Pablo, *La economía política del federalismo fiscal en Argentina*, Córdoba, Eudecor, 1997.

- BECK, Ulrich, *Hijos de la libertad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- BIDART CAMPOS, Germán, "El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad", en CARMAGNANI, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- BOTANA, Natalio, *El federalismo político en Argentina. Ensayo de interpretación*, Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones, 1975.
- BRAVO, Héctor, *La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos*, Buenos Aires, CEAL, 1994.
- CALVO, Ernesto y ABAL MEDINA, Juan M. (eds.), *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, Eudeba, 2001.
- CAO, Horacio, "La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina", Tesis de Doctorado, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2002.
- CAO, Horacio, RUBINS, Roxana y VACA, Josefina, "Clasificaciones de Provincias y Territorios", *Cuadernos CEPAS*, Nº 14, Buenos Aires, AAG, 2003.
- CHIARAMONTE, José, C., "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX", en CARMAGNANI, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*, México, FCE, 1996.
- CICIONI, Antonio, DIÉGUEZ, Gonzalo y TIMERMAN, Jordana, "Superposición de jurisdicciones y débil accountability: consecuencias para la calidad de las políticas públicas de la Región Metropolitana de Buenos Aires", VIII Congreso Nacional de Ciencia Política, Buenos Aires, 2007.
- ESCOLAR, Marcelo y PÍREZ, Pedro, "¿La cabeza de Goliat? Región Metropolitana y organización federal en la Argentina", en BADÍA, Gustavo y PEREYRA, Elsa, *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones Al Margen y Universidad de General Sarmiento, 2003.
- FALLETI, Tulia, "Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal", en CALVO, Ernesto y ABAL MEDINA, Juan M. (ed.), *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, EUDEBA, 2001.
- GIBSON, Edward y FALLETI, Tulia, "Unity by the Stick: Regional Conflict and the Origins of Argentine Federalism", en GIBSON, Edward, *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 2004.
- GIBSON, Edward, CALVO, Ernesto y FALLETI, Tulia, "Rellocative Federalism: Legislative Overrrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere", en GIBSON, Edward, *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 2004.
- KISILEVSKY Marta, "Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas", Tesis de Maestría, FLACSO, Buenos Aires, 1998.
- LOUSTEAU, Martín, *Hacia un federalismo solidario*, Buenos Aires, Temas, 2003.
- MEZZADRA, Florencia y RIVAS, Axel, "Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación", Documento de Análisis de Políticas Públicas N° 8, CIPPEC, Buenos Aires, 2005.
- MORDUCHOWICZ, Alejandro, "El federalismo fiscal-educativo argentino", Buenos Aires, IIPE-UNESCO, 2008.
- ORNELAS, Carlos *Política, poder y pupitres: Crítica al nuevo federalismo educativo*, México, Siglo XXI, 2008.
- PÍREZ, Pedro, *Coparticipación federal y descentralización del Estado*, Buenos Aires, CEAL, 1986.
- ----------, "Ciudad metropolitana y gobernabilidad. Reflexiones sobre Buenos Aires", en BADÍA, Gustavo y PEREYRA, Elsa, *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones Al Margen y Universidad de General Sarmiento, 2003.
- PUIGGRÓS, Adriana (Dir.), *La educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945)*, Buenos Aires, Galerna, 1993.
- PUIGGRÓS, A. (Dir.), *La educación en las Provincias (1945-1985)*, Buenos Aires, Galerna, 1997.
- REPETTO, Fabián (coord.), "Transferencia Educativa hacia las Provincias en los años 90: Un estudio comparado", Documento N° 57, Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad, 2001.

- RHOTEN, Diana, "La Descentralización Educativa en Argentina, Chile, y Uruguay: Desde los Ideales y las Intenciones hasta las Interpretaciones y las Acciones", Stanford University, 2001.
- RIVAS, Axel, *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Buenos Aires, Granica, 2004.
- ----------, *Lo uno y lo múltiple. Esferas de justicia del federalismo educativo*, Academia Nacional de Educación, 2009.
- ----------, *Radiografía de la educación argentina*, Buenos Aires, CIPPEC, 2010.
- SENEN GONZÁLEZ, Silvia y ARANGO, Aída, "La descentralización en la reforma educativa argentina", Documento del I Congreso Interamericano del CLAD, Río de Janeiro, Noviembre, 1996.
- STEPAN, A., "Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism", en Gibson, E., *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 2004.
- SNYDER, Richards y SAMUELS, David, "Legislative Malapportionment in Latin America: Historical and Comparative Perspectives", en GIBSON, Edward, *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 2004.
- VACA, Jordana y CAO, Horacio, "Continuidades y rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina", en *Revista de Estudios Regionales*, Nº72, 2005.
- VERA, Walter, "La descentralización educativa en el marco del federalismo y de la relación Nación-provincias", Tesis de Maestría, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2003.

Notas

1 Si en 1975 Argentina tenía un 4,7% de pobreza frente al 29,5% promedio de la región, en la actualidad —sin certezas por la ausencia de estadísticas oficiales confiables— hay entre un 20% y un 30% de pobres en Argentina frente al 29% que se mantiene en América Latina.

2 La estabilización democrática desde el año 1983 fue fundamental para que crezcan los poderes provinciales, que en la etapa 1930-1983 habían sido constantemente atravesados por períodos dictatoriales que interrumpían de hecho el régimen constitucional que establece el principio del federalismo.

3 El presente apartado se basa en un trabajo previo, recientemente publicado (Rivas, 2009).

4 La temática en los años recientes ha sido estudiada a través de campos disciplinarios específicos: el federalismo fiscal (Batalla, 1997; Pírez, 1986; Lousteau, 2003), el federalismo electoral (Calvo y Abal Medina, 2001), la cuestión metropolitana (Pírez, 2003; Cicioni, Diéguez y Timerman, 2007), la administración pública provincial (Cao, 2002) o la comparación de los territorios provinciales (Vaca y Cao, 2005; Cao, Rubins y Vaca, 2003). Para la perspectiva histórica véase Botana (1975), Chiaramonte (1996), Bidart Campos (1996), Gibson y Falleti (2004).

5 Aluden a la cuestión diversos trabajos centrados en la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias (Albergucci, 2000; Bravo, 1994; Kisilevsky, 1998; Barry, 2005; Senen y Arango, 1996; Falleti 2001; Vera, 2003; Repetto; 2001) y trabajos comparados sobre la educación en las provincias (Aguerrondo y Senen,1998; Rivas, 2004; Vior,1999; Puiggrós,1993 y 1997; Aguerrondo, 2009) o temáticas específicas como el financiamiento educativo (Morduchowicz, 2008).

6 La desigualdad electoral argentina se fue acentuando históricamente hasta llegar al extremo actual. En el año 1949 el gobierno de Juan Domingo Perón estableció un mínimo de dos diputados por provincia, incrementando la participación política de las provincias menos pobladas. Luego, en 1972 una nueva reforma electoral incrementó el mínimo a tres diputados por provincia y en 1983, poco antes de la salida del gobierno de facto, se estableció el mínimo vigente de cinco diputados por provincia. El resultado es un doble sistema de sub-representación de las provincias más pobladas y una derrota política del centro urbano frente a la periferia despoblada conservadora (Snyder y Samuels, 2004, pág. 151). Si la Cámara de Senadores es el ámbito de representación proporcional de las provincias, la Cámara de Diputados duplica ese mecanismo de desigualdad electoral, estableciendo una distorsión de la concepción de representación del régimen federal (Gibson, Calvo y Falleti 2004, pág. 174).

[7] La distribución secundaria (es decir, entre las provincias) actual de la Coparticipación fue fijada por la Ley 23.548 de 1988, que perjudicó extraordinariamente a la Provincia de Buenos Aires, otorgándole el 21% de los recursos mientras es habitada por el 38% de la población. Si se distribuyesen los recursos de la coparticipación por habitante, habría que quitarle recursos a veintiún provincias sólo para beneficiar casi exclusivamente a la provincia de Buenos Aires. Esto permite comprender la dinámica política detrás de este reparto: resulta conveniente conformar a muchos gobernadores, diputados y senadores y mantener cautiva de los recursos nacionales a la provincia más poblada del país que establecer parámetros de justicia distributiva más justos para el conjunto de la población. Véase Mezzadra y Rivas (2004).

[8] Un ejemplo concreto de la coyuntura política: la discusión de la coparticipación del impuesto al cheque que se da a comienzos de 2010 parece un tema ajeno a la educación. Sin embargo, el principal destino de esos recursos es el sistema educativo, que constituye el mayor componente del gasto público provincial. Coparticipar el impuesto al cheque implica ampliar la brecha de desigualdades fiscales entre las provincias, dándole más recursos a las más ricas y menos a las más pobres. Por si fuera poco, implica eternizar esa expansión de la brecha, porque de todo lo que se coparticipa no se puede volver atrás. Esa es una de las tantas batallas educativas centrales eludidas por los actores del campo de la educación.

[9] Pueden encontrarse alternativas y propuestas para transformar desde dentro y fuera de la educación los rasgos determinantes del esquema federal injusto de la Argentina en Rivas, 2009.

Resumen

La política educativa argentina enfrenta distintos abismos. Uno de ellos, poco abordado por la investigación educativa, es el referido al régimen político y económico del federalismo. El presente texto presenta algunos rasgos de este régimen de poder, determinantes de las posibilidades de intervención de la política educativa entendida como una herramienta central para garantizar el derecho a la educación.

El régimen federal cuenta con el potencial de propiciar mayores espacios de participación y diversidad local, pero en su constitución y desarrollo histórico en la Argentina ha terminado propiciando inmensas desigualdades entre las provincias y problemas estructurales de coordinación de las políticas. Las consecuencias educativas se constatan en la injusta distribución de la inversión estatal por alumno, la fragmentación de la estructura de los sistemas educativos provinciales, la disparidad en las capacidades de planeamiento educativo y en el ejercicio de un gobierno democrático de la educación a nivel provincial.

Para abordar la profunda saga de injusticias y deudas pendientes de la educación se propone torcer la mirada hacia los factores externos al sistema educativo, entre ellos el régimen federal de gobierno. La política educativa debe contemplar sus abismos, buscar senderos dentro de ellos y activar conciencias para que no se agiganten.

Palabras clave

Federalismo – Política educativa – Justicia educativa – Provincia de Buenos Aires

Abstract

The educational policy faces several abysms. One of them, neglected by the educational research, is related to the political and economical argentine federal regime. This paper presents some aspects of this regime of power, which determine the possibilities of intervention of the educational policy –considered as a tool to guarantee the right to education.

The federal regime has the potential of increasing local participation and diversity. Nevertheless, in its early formation and evolution in Argentina it has enlarged the inequalities among provinces and structural coordination problems in politics. The educational consequences are observed in the unjust distribution of per student finance, the fragmentation of the provincial educational systems structure, the disparities in educational planning capacities and in the democratic government of education in the provinces.

To face the profound saga of unfairness and unresolved educational debts, the paper proposes to turn the perspective towards the external factors of the educational system –among them the federal regime of government. The educational policy has to contemplate its abysms, search paths inside them, and activate awareness to limit their growth.

Key words

Federalism – Education policy – Educational justice – Buenos Aires