

ACADEMIA NACIONAL
DE EDUCACIÓN

LO UNO Y LO MÚLTIPLE

**Esferas de justicia del
federalismo educativo**

Axel Rivas

ARGENTINA
PREMIOS

INTRODUCCIÓN

Las dimensiones institucionales que sustentan y condicionan al sistema educativo argentino conforman una temática esquivada, sugestivamente eludida. Las instituciones políticas y económicas basadas en el federalismo como régimen de gobierno constituyen un punto de anclaje para indagar las coordenadas educativas, tanto en sus consecuencias sociológicas como en sus posibilidades políticas de transformación. El presente trabajo intenta echar luz a esos vínculos que, pese a su larga historia y sus diversos efectos, permanecen todavía escasamente explorados.

El federalismo se basa en un principio fundamental: la doble soberanía entre la nación y los territorios. En la clásica definición de Dahl, se trata de *«un sistema donde ciertas cuestiones son competencia exclusiva de las unidades locales de gobierno (cantones, estados, provincias) y están constitucionalmente más allá del alcance de la autoridad del gobierno nacional, mientras otras cuestiones están constitucionalmente fuera del alcance de las unidades menores.»* (Dahl 1986: 114). Las consecuencias de esta forma de gobierno sobre la organización del sistema educativo son profundas.

Desde 1994, cuando se transfirió la última escuela nacional a las jurisdicciones provinciales¹, el régimen federal recuperó su mandato constitucional fundacional, que establecía ya en 1853 la atribución provincial sobre el sistema educativo. Así, han pasado 15 años de un modelo de federalismo educativo con una renovada división del trabajo de gobernar la educación entre la Nación y las provincias. Esos años coinciden, además, con distintas transformaciones sociales, económicas y políticas, y con la implementación de distintas etapas de reformas y contra-reformas educativas.

El presente estudio se propone analizar ese período del federalismo educativo. El propósito no es sólo diagnóstico sino también político. Para ello se vincularán dos temáticas generalmente distanciadas: las instituciones políticas y económicas que condicionan el federalismo educativo y la distribución de la justicia educativa en términos del cumplimiento del derecho a la educación en los distintos rincones del territorio nacional.

Bajo el supuesto de que las instituciones del federalismo tienen la capacidad de modificar las condiciones de cumplimiento del derecho a una educación igualitaria para los alumnos, se analizarán sus efectos actuales y sus efectos potenciales. En definitiva, la pregunta de investigación es doble: ¿cuáles son los obstáculos estructurales que el diseño institucional del federalismo le impone al derecho a la educación y cuáles son las posibilidades que ofrece para garantizar su cumplimiento integral?

Este interrogante doble se propone como un pasaje de un modelo de federalismo dominante, extremadamente desigual en sus consecuencias educativas, a un entramado federal capaz de crear nuevas condiciones de justicia educativa. En términos analíticos, este pasaje supone repasar la historia del federalismo educativo argentino y la dinámica de las instituciones políticas y económicas que lo condicionan. Como se verá en el trabajo, el modelo tradicional

¹ A lo largo del presente trabajo se utilizarán como sinónimos los términos «jurisdicción» y «provincia». En ambos casos se incluye bajo esa denominación a las 23 provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que en sus competencias educativas tiene las mismas atribuciones que el resto de las jurisdicciones.

trionfante expresa la predominancia de un campo de fuerzas, una batalla permanente entre la Nación y las provincias, como síntesis de un federalismo anclado en pactos y negociaciones, no en derechos.

El propósito del presente estudio, por lo tanto, es aportar elementos y criterios para revertir los mandatos del federalismo basados en la larga historia de relaciones de fuerzas entre el centro y los territorios. Así se busca pasar de la discusión de poder a una discusión de justicia distributiva basada en renovadas concepciones sociológicas y políticas de la educación (Dubet 2005, Tomasevski 2004).

El camino escogido para seguir el nudo argumental se inicia en el análisis histórico y comparado del diseño institucional del federalismo educativo. Retomando los aportes de campos de investigación pocas veces integrados en una perspectiva educativa, como los análisis del federalismo fiscal, los sistemas electorales y las instituciones políticas de gobierno, se buscará situar el caso argentino como un federalismo extremo. La mirada comparada evidencia las características profundamente desiguales y desequilibradas del federalismo argentino, que se transformarán en ejes claves del estudio específico de sus efectos en el cumplimiento del derecho a la educación.

El resto del capítulo 1º se propone abordar los rasgos históricos del federalismo educativo, su carácter pendular y cambiante hasta llegar a la actual división de atribuciones entre la Nación y las provincias. En el repaso histórico se situarán los principales hitos y los efectos particulares de los últimos procesos de las reformas educativas, en sus dos etapas diferenciadas, referidas a los años noventa y a los años recientes (2003-2008).

El capítulo 2 se concentra en el diagnóstico de los efectos de las instituciones del federalismo en las desigualdades educativas que vulneran el principio del derecho a la educación. Para ello se realizan distintas comparaciones de las realidades provinciales, que se traducen en tres tipologías de provincias, basadas en el gobierno económico, político y pedagógico de la educación. Estas tipologías dan paso a un análisis de los grandes grupos sociales que resultan perdedores de las instituciones vigentes del federalismo educativo argentino. Un paso más allá lleva el diagnóstico hacia una comparación de las instancias del federalismo que fomentan la diversidad y que muestran el potencial de este régimen de gobierno para un sistema educativo más democrático y más justo.

El tercer capítulo es una bisagra entre el camino analítico del diagnóstico y la mirada propositiva final. Su objetivo es plantear tres modelos puros del federalismo educativo y aplicar el ejercicio al caso argentino con ejemplos concretos de políticas que permiten identificar claramente los tres modelos: el de centralización, el de federalización y el de provincialización. Se utilizan distintos recuadros de las políticas recientes para ilustrar los modelos y contemplarlos a la luz del campo de fuerzas real del federalismo argentino.

El cuarto capítulo presenta una serie de criterios para repensar las relaciones entre la Nación y las provincias en materia del gobierno de la educación. En ese camino se postula un modelo de esferas de justicia educativas, basadas en el doble principio de soberanía del federalismo: el centro y los territorios, lo uno y lo múltiple. En definitiva, se postula que no hace falta salir del federalismo para garantizar el derecho a la educación sino reconstruir sus principios rectores y rediscutir sus justificaciones. En ese ejercicio, las batallas por la conquista del poder pueden dar lugar a las batallas por la conquista de la justicia, que en el terreno educativo sigue siendo un desafío abierto.

AGRADECIMIENTOS

El presente estudio no hubiese sido posible sin la colaboración de casi diez años de trabajo conjunto con el equipo del Programa de Educación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). En nuestros diversos proyectos conjuntos discutimos incontables veces las cuestiones y los dilemas del federalismo educativo argentino. En particular, agradezco la colaboración de Alejandro Vera y Pablo Bezem en la elaboración de las estadísticas de este trabajo.

El apoyo institucional que me ha brindado CIPPEC a lo largo de estos años ha sido decisivo para poder encarar este estudio y agradezco a las autoridades institucionales haberme abierto las puertas para presentarme al concurso. A su vez, agradezco la oportunidad que me dio un trabajo específico en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para visitar muchas de las temáticas del presente texto.

Un agradecimiento más personal a Mariana, sin quien esta nueva aventura no hubiese sido siquiera pensable. Los esfuerzos de

investigación en tiempos de excesivas obligaciones también se logran de a dos.