



Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Tesina de grado

Descentralización educativa y calidad. Caso
de estudio: Santa Fe en el período 1990-
2015.

Directora: Mg. Irene Castagnani

Alumna: Ailén Cantarini

ailencantarini@gmail.com

Fecha: 26 de octubre

CONTENIDO

<u>ÍNDICE DE TABLAS, ILUSTRACIONES Y GRÁFICOS</u>	<u>3</u>
<u>CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN</u>	<u>4</u>
<u>CAPÍTULO 2 TEÓRICO / METODOLÓGICO.....</u>	<u>7</u>
2.1 MARCO TEÓRICO.....	7
2.2 ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	14
2.3 INDAGACIONES PRELIMINARES (ESTADO DE LA CUESTIÓN)	16
<u>CAPÍTULO 3 DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA DESDE LA ESFERA NACIONAL</u>	<u>20</u>
3.1 ANTECEDENTES	20
3.2 LEY DE TRANSFERENCIA	26
3.3 LEY FEDERAL.....	29
3.4 LEY NACIONAL DE EDUCACIÓN	30
<u>CAPÍTULO 4 ESTUDIO DE CASO: LA PROVINCIA DE SANTA FE.....</u>	<u>31</u>
4.1 DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO SANTAFESINO.....	31
4.2 MARCO NORMATIVO	33
4.3 ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	36
4.4 FINANCIAMIENTO.....	42
4.5 RECURSOS HUMANOS.....	48
4.6 CALIDAD EDUCATIVA.....	53
4.6.1 Matrícula	55
4.6.2 Promoción efectiva	56
4.6.3 Repitencia	58
4.6.4 Abandono interanual	60
4.6.5 Sobreedad.....	61
4.6.6 Resultados ONE.....	62
<u>CONCLUSIONES.....</u>	<u>67</u>
<u>BIBLIOGRAFÍA.....</u>	<u>72</u>
<u>ANEXOS.....</u>	<u>76</u>

ÍNDICE DE TABLAS, ILUSTRACIONES Y GRÁFICOS

Tabla 1 Totales provinciales: edificios, establecimientos, unidades educativas, matrícula, planta funcional por gestión, región y zona educativa. Año 2015	38
Tabla 2 Gasto consolidado en Educación en el periodo 1992-1997	44
Tabla 3 Origen de los recursos (en millones de dólares) del gasto educativo en los años 1991 y 1993.....	45
Tabla 4 Gasto Educativo en la Provincia de Fe desde 1991 a 2011.....	47
Tabla 5 Cantidad de establecimientos, personal docente y no docente transferido según tipo de gestión por jurisdicción provincial.....	48
Tabla 6 Evolución de la tasa de alfabetización en la Provincia de Santa Fe, según Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991,2001 y 2010	54
Tabla 7 Alumnos por año de estudios de escuelas secundarias oficial y privado por Departamento- periodo 1997 a 2008.....	56
Tabla 8 Tasa de promoción efectiva en EGB 1, 2,3 y Polimodal - periodo 1996 a 2014.	57
Tabla 9 Tasa de repitencia efectiva en EGB 1,2, 3 y Polimodal- periodo 1996 a2014.....	58
Tabla 10 Tasa de abandono interanual en EGB 1, 2,3 y Polimodal -periodo 1996 a 2014.....	61
Tabla 11 Tasa de promoción efectiva en EGB 1, 2, 3 y Polimodal -periodo 1996 a 2014.	62
Ilustración 1 Mapas de Regiones y Zonas Educativas de la provincia de Santa FE	37
Ilustración 2 Mapa de la provincia de Santa Fe según Departamentos, Regiones Provinciales y Regiones Educativas	42
Gráfico 1 Porcentaje de repitentes por nivel de educación obligatoria-periodo 1998 a 2010.....	59
Gráfico 2 Evolución de resultados de las pruebas ONE en primaria y secundaria- periodo 1996 a 2010.....	64

CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN

Es indiscutible que los sistemas educativos siempre jugaron y jugarán un papel importantísimo en cada país. En el caso argentino, fue la escuela la institución social que, a lo largo del siglo XX, tomó a su cargo la noble misión de homogeneizar y dotar a la población de una identidad nacional. Además, de formar a los ciudadanos del mañana, la educación se convirtió en canal de ascenso social por excelencia.

Ya comenzado el siglo XXI, se hizo evidente que el sistema educativo está en crisis, su modelo de escuelas “normales” está cada vez más cuestionado, las respuestas universales y homogéneas parecen no servir a una sociedad cada vez más diversa y compleja. Sociedad que se encuentra atravesada por la posmodernidad, globalización y con ello, una fuerte competencia internacional de los mercados. Hoy más que nunca, el conocimiento se convirtió en una ventaja competitiva del capital humano, elemento fundamental de los mercados.

Es por ello por lo que además de contar con un sistema educativo público, gratuito, laico y universal, es indispensable que el mismo sea de calidad. Frente al reto que supone mejorar los sistemas educativos y la persistente comparación que existe entre ellos, popularizada a través de las pruebas Pisa, hay un resurgir de la descentralización como herramienta que contribuye a mejorar la calidad de la educación.

Por lo tanto, se considera pertinente llevar a cabo esta investigación para profundizar el conocimiento sobre la relación entre descentralización educativa, calidad y universalidad del servicio educativo dado que la mayoría de los estudios realizados en nuestro país se encuentran desactualizados, son de carácter descriptivo y están contextualizados en la década del 90, enmarcados dentro de una política neoliberal.

Además, se encuentra poco material sobre esta cuestión enfocada en el territorio santafesino, ya que la mayoría de los estudios realizados acerca de la descentralización educativa tratan de ello a nivel nacional. Como consecuencia de este recorte temporal y espacial de las investigaciones mencionadas anteriormente, es necesario abordar la descentralización educativa desde otra óptica diferente al enfoque neoliberal y ver desde

qué forma la descentralización educativa puede contribuir a mejorar los sistemas educativos.

La presente investigación está destinada a ahondar el conocimiento sobre la relación entre descentralización y calidad educativa. La misma es estudiada a partir del caso de la provincia de Santa Fe en el periodo 1990-2015, se pondrá especial énfasis en la lógica política que impulsó este proceso de reforma, los cambios generados en la estructura administrativa del Ministerio y su impacto en la calidad educativa.

Para llevar adelante este trabajo, se plantean los siguientes interrogantes que ayudan a esclarecer el problema de investigación que se aborda: ¿La descentralización educativa contribuyó a brindar un servicio universal y de calidad? ¿Cómo se ha desarrollado la descentralización en nuestro país? ¿Cuáles son los factores que promueven brindar un servicio descentralizado de calidad? ¿Cuál fue la evolución de los indicadores de calidad a lo largo del periodo en Santa Fe?

Con el fin de abordar estas cuestiones se proponen los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Analizar el proceso de descentralización educativa en la provincia de Santa Fe y cómo contribuyó el mismo al logro de un sistema educativo universal y de calidad durante el período 1990 a 2015.

Objetivos Específicos:

- Describir la política de descentralización educativa llevada a cabo a nivel nacional.
- Analizar los cambios producidos en el sector educativo provincial a partir de la descentralización en las siguientes dimensiones: recursos humanos, financiamiento, organización del sistema en el territorio.
- Analizar la evolución de los indicadores de calidad educativa desde 1990 a 2015 en la provincia de Santa Fe.

Con esta investigación se pretende demostrar que la descentralización sólo constituye una herramienta/ tecnología de gestión que en sí, no es ni buena ni mala, sus resultados dependerán de la lógica política (objetivos estratégicos) a partir de la cual se

la implemente. Por lo tanto, en el presente caso de estudio se plantean las siguientes hipótesis. En primer lugar, la descentralización educativa fue impulsada desde una lógica economicista-tecnocrática que no contribuyó necesariamente a aumentar la calidad.

También se afirma que las principales fallas de la descentralización radicarón en: 1) no preparar a los docentes académicamente para brindar un servicio de calidad e inclusivo y 2) la deficiente transferencia de recursos materiales.

Además, se asevera que por las características adquiridas a través del proceso descentralizador, éste contribuyó a la fragmentación del sistema profundizando diferencias en la calidad de la prestación del servicio dentro del territorio provincial.

La tesina se estructura de la siguiente manera: en el capítulo 1 se presenta la problemática a estudiar, los objetivos e hipótesis de trabajo. En el capítulo 2 se desarrolla el marco teórico, es decir, se despliega la teoría y los conceptos con los cuales se aborda el objeto de estudio. Las nociones utilizadas son sistema educativo, calidad, Reforma del Estado y modelos educativos. Además, cuenta con el apartado metodológico que hace referencia a las técnicas y métodos de investigación escogidos. También en el capítulo 2 apartado 3 se hace referencia a la diversa cantidad de estudios que trabajan con la temática planteada en esta investigación.

El capítulo 3 consta de un recorrido histórico sobre la descentralización en la esfera nacional haciendo especial hincapié en las transferencias realizadas en la década del noventa. El capítulo 4 se centra en el sistema educativo de Santa Fe, las principales modificaciones en la administración del sistema, como así también se exponen los diversos indicadores de la calidad educativa y sus cambios a través de los años.

Finalmente se presentan las conclusiones donde se realiza un análisis del trabajo en torno al cumplimiento o no, de las hipótesis de trabajo y objetivos propuestos.

CAPÍTULO 2 TEÓRICO / METODOLÓGICO

2.1 MARCO TEÓRICO

Con el fin de llevar adelante esta investigación se considera pertinente aclarar algunos conceptos que son trabajados a lo largo de este estudio.

Como se menciona en el título del presente proyecto, éste versa sobre el sistema educativo, por lo cual es conveniente comenzar este apartado con una definición del mismo.

Se entiende por Sistema Educativo:

El conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación. Lo integran los servicios educativos de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación (Ley 26.206,2006).

Si bien existe un gran acuerdo sobre lo que implica el término descentralización no está demás aclararlo.

En un documento elaborado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (2003), se menciona que el concepto de descentralización puede adoptar diferentes sentidos por parte de los actores que diseñan la política educativa. En algunos casos el proceso de descentralización puede referirse a un proceso en el cual los estados provinciales o municipales recuperan el poder de decisión que le había sido arrebatado por el gobierno central (proceso democratizador). En otras oportunidades, hace referencia a una transferencia de funciones a órganos provinciales, pero el poder de decisión es retenido por la instancia central (desconcentración); también se lo puede describir como la transferencia de autoridad, recursos y obligaciones al gobierno provincial, guardándose la instancia central la competencia de legislar y asignar recursos fiscales (proceso de federalización).

En esta tesina se caracteriza al concepto de descentralización como “la transferencia de la responsabilidad de planeamiento, gestión y asignación de recursos desde el gobierno central y sus órganos, a las unidades de gobierno local en el territorio”

(Winkler y Gershberg, 2000 citado en Mancebo, 2012, pág. 96). Dicha transformación no se detiene en una redistribución territorial del poder sino tal como lo plantea Carletti (2003) implica

Un proceso de multiplicación y de dispersión de los espacios de poder entre una diversidad de órganos que actúan como nuevos centros en relación con aquellos otros integrados territorialmente en ellos.

[...]No se interrumpe ni finaliza en alguno de los niveles citados, sino que plantea en cada uno de ellos, a su vez, la cuestión de la participación colegiada en los procesos de toma de decisiones, sobre todo de los profesores, padres, alumnos y administradores, pero también de los representantes políticos de dichos niveles, así como de los del mundo empresarial, sindical o asociativo (pág. 3).

Con esta última aseveración se está ligando a la descentralización con el concepto de autonomía puesto que la capacidad de decisión radica en aquellas instancias donde se encuentran los principales actores involucrados. La descentralización “conlleva un proceso de ruptura y de reingeniería del poder, que conduce a su vez a una redistribución de responsabilidades y a un virtual reposicionamiento de la nueva institucionalidad democrática” (Carletti, 2003, pág. 11).

Por lo tanto, es fundamental diferenciarlo del concepto de desconcentración. La desconcentración implica el otorgamiento de competencias a un órgano inferior que se encuentra dentro de la misma organización o ente estatal mientras que la descentralización es posible cuando se crea un ente u órgano independiente de la administración central. Según Gordillo (2013), la diferencia esencial entre estos dos órganos, el desconcentrado y el descentralizado, se halla en la obtención de personalidad jurídica por parte de los órganos descentralizados y en la carencia de individualidad propia de los entes desconcentrados.

Esta diferencia cobra importancia también en lo que respecta a su vínculo con el poder ejecutivo ya que, con respecto a los entes desconcentrados tiene poder jerárquico es decir, el ente desconcentrado actúa como un órgano del mismo ente teniendo el ejecutivo amplias atribuciones sobre él. En el caso de los entes descentralizados, estos

actúan como un órgano distinto de aquel que le cedió competencia y por lo tanto el ejecutivo solo posee sobre él un control administrativo (Gordillo, 2013).

Tal como se hace referencia en el apartado sobre las indagaciones preliminares, el proceso descentralizador ha sido estudiado desde diferentes aristas, entre ellas las lógicas políticas en la cual se ha diseñado e implementado esta herramienta. Este eje resulta fundamental para llevar a cabo esta investigación y por lo tanto es necesario que se profundice sobre ella.

Coincidiendo con la caracterización realizada por Filmus (1997), se pueden identificar estas lógicas políticas:

1. La lógica economicista propugna por una mayor competencia entre escuelas, eligiendo al mercado como regulador y en algunas ocasiones como proveedor de la educación. Se ha propuesto abandonar el financiamiento de la educación pública a través de la oferta por uno de demanda, como por ejemplo a través del sistema de vouchers. “Estas propuestas enfatizan la necesidad de ahorro del gasto público, de distribuir el gasto social oficial en los niveles provinciales y municipales, aumentar el aporte familiar, o de transferir a entidades comunitarias y privadas la conducción de la gestión educativa” (Fimus, 1997, pág. 18).
2. La lógica tecnocrática busca eliminar las burocracias intermedias con la finalidad de delegar la ejecución de las decisiones en la instancia local. Los contenidos de dichas decisiones han sido elaborados por la instancia central a partir de criterios técnicos y de eficiencia.
3. La lógica pedagógica: promueve las transferencias de las decisiones porque considera que la descentralización es una herramienta que contribuye a aumentar la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje a partir de la adecuación de los contenidos a diferentes realidades.
4. La lógica democrático-participativa: pretende un mayor compromiso comunitario y participación ciudadana de los diferentes actores de la comunidad educativa a partir de la transferencia de poder y recursos a las instancias locales y regionales. “Al mismo tiempo significa un proceso de aprendizaje para los actores y un ejercicio concreto de la cultura democrática y la participación ciudadana” (Salonia, 1993 citado en Filmus, 1997, pág. 18).

Se afirma que estas lógicas descentralizadoras no se dan independientemente de los modelos que prevalecen en los sistemas educativos ni de las reformas que se hicieron durante la década de los 90 en el aparato estatal. Por tal motivo se describen dos paradigmas educativos contrapuestos, en los cuales se puede rastrear su propuesta de política educativa. Pero antes de ello, se exponen los conceptos de Reforma del Estado y modelos de Administración Pública prevalecientes a partir de la década del noventa con el objetivo de comprender de forma general los cambios acontecidos.

Con Reforma del Estado se hace referencia a aquellas modificaciones en las que incurre el Estado modificando su accionar para con la sociedad, estos cambios “no puede ser visto como una simple alteración del organigrama, sino como un cambio derelaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos (Fleury,2002 citado enBlutman, 2009, pág. 41).

Según Guerrero (1991), las últimas Reformas del Estado tienden a modernizar la estructura estatal y ello se da por dos causas: internas y externas. Las externas provienen de la incapacidad del Estado, con su estructura burocrática, para hacer frente a los cambios que conlleva vivir en una sociedad globalizada y en permanente cambio. En cuanto a las internas, la necesidad de crecer políticamente y fortalecer sus instituciones para brindar soluciones a las crecientes demandas de la ciudadanía.

Se puede enunciar que existen muchas formas en las que el Estado puede mutar, en esta investigación se considera la clasificación de Ozlack (1999), el autor distingue entre: Reformas de primera generación y de segunda generación.

Las reformas de primera generación tienen como objetivo el corrimiento de las fronteras entre la sociedad y el Estado, en desmedro de éste ya que se aplican medidas tendientes a reducir su capacidad de intervención renunciando a la producción de bienes o servicios o regulación del comportamiento de determinados actores. En el caso argentino, estas acciones se visibilizan en las privatizaciones, desregulaciones, tercerizaciones y en la descentralización. Otra manera de limitar su accionar, es sencillamente la reducción de sus plantas de personal mediante despidos, retiros voluntarios, etc., como dice el autor se decide “cerrar ventanillas”. En este tipo de reforma predominan las consideraciones jurídicas y financieras y los cambios ocurridos

no conllevan transformaciones en las modalidades de gestión, un ejemplo de ello es la siguiente cita:

En la descentralización de servicios a provincias y municipios, las reformas son aún menos evidentes y prácticamente se reducen a los comentados cambios en los vínculos jurídicos y los mecanismos de asignación de recursos. Las mismas escuelas y hospitales, con el mismo personal docente o de salud, continúan cumpliendo sus funciones sin que los beneficiarios adviertan que algo significativo ha cambiado (Oszlack, 1999, pág. 5)

Las reformas de segunda generación promueven transformaciones hacia adentro del Estado. Las transformaciones pretenden innovar en características tecnológicas y culturales cuyo objetivo es "fortalecer la capacidad institucional de los aparatos estatales a través de la reestructuración organizativa, profesionalización de la función pública, desburocratización de normas y/o procedimientos, introducción de nuevas tecnologías de gestión" (Oszlack, 1999, pág. 1)

La Reforma del Estado se sostiene en base a dos paradigmas. Uno de ellos es la teoría del gerenciamiento llamada New PublicManagment, mientras que el otro paradigma se denomina gobernanza (Blutman, 2009). El primero apunta a sustituir el paradigma burocrático en el Estado, por aquel que rige la organización con instrumentos gerenciales, probados con éxito en el mercado, donde la esfera política y la administrativa están bien diferenciadas. Se habla del cliente-ciudadano, nueva categoría de la administración pública, destinatario privilegiado de la gestión, lo cual subraya la calidad como criterio dominante de dicha gestión.

El otro paradigma es el de la gobernanza, basado en principios de participación, solidaridad, que responde a las demandas sociales; desde esta perspectiva no se pone tanto énfasis en el diseño y oferta de parte del Estado sino que atiende a empoderar la ciudadanía a través de la participación.

Paralelamente, al surgimiento de los paradigmas anteriormente descritos, en el campo educativo también se produjeron transformaciones. En materia educativa a partir de los años 80 se aplicaron una serie de reformas tendientes a aumentar la calidad y

eficiencia orientadas a generar mayor competitividad en los mercados de trabajo. Estas reformas se definieron a partir de los siguientes lineamientos: mayor control del currículo, ampliación de la obligatoriedad escolar, evaluación del sistema, descentralización administrativa, mayor autonomía escolar, profesionalización docente y políticas compensatorias de grupos sociales vulnerables.

Tal como lo plantea Gorostiaga y Tello (2011), se dio un proceso de

Reforma – en muchos casos a través de la sanción e implementación de nuevas leyes generales de educación – fue un fenómeno común a casi todos los países latinoamericanos, en un movimiento que proponía los cambios educativos más profundos desde la instauración de los sistemas educativos nacionales de fines del siglo XIX y principios del XX. Estas reformas se produjeron en el marco de procesos de reestructuración neoliberal del Estado y la economía que incluían la apertura al comercio internacional y el fomento de la inversión extranjera, con el apoyo de diferentes organismos internacionales (pág. 367).

Tal como queda señalado en la cita precedente estos cambios abarcaron toda América Latina, dicho fenómeno no se produjo uniformemente en todas las naciones, sino que se aplicaron de manera híbrida como resultado de las influencias y características locales (Gorostiaga y Fraga Viera, 2012).

Muchos de estos postulados del cambio educativo en nuestra región están en sintonía con el Movimiento Global de Reforma de la Educación (GERM) analizados por PasiSahlberg (2016), proveniente de los países centrales y adoptados por países en vía de desarrollo. El GERM sostiene los siguientes ejes: estandarización de la enseñanza y el aprendizaje, enfoque en la lectoescritura y aritmética, enseñanza de currículo preestablecido, implementar ideas de reformas con orientación al mercado financiero (competencia, privatización) y mayor control a través del rendimiento y evaluación.

En contraposición a este modelo se encuentra la vía finlandesa, la cual sostiene: personalización de la enseñanza-aprendizaje, aprendizaje creativo, fomenta la toma de riesgos, respeta las tradiciones educativas, fomenta la innovación promoviendo la

colaboración, cohesión social, inclusión y un sentido de comunidad dentro de un marco social más amplio.

Por último, como el objeto del trabajo es la relación entre descentralización y calidad educativa se considera oportuno mencionar dos definiciones que se tienen en cuenta de este concepto.

A partir de los noventa, el concepto de calidad se tornó estelar debido a las tendencias impuestas en los modelos educativos arriba descritos. En esos años el concepto de calidad refería a la adquisición de competencias (aprender inglés y computación, por ejemplo) por parte de los individuos, que eran definidas por los requerimientos de los mercados de empleo y consumo acorde a las nuevas reglas de intercambio.

En relación a la universalización de la prestación del servicio educativo, el concepto de la calidad se resignifica incluyendo elementos de excelencia, distinción y construcción de ventajas comparativas, conceptos opuestos a la búsqueda de homogeneidad de antaño y que logran una fuerte diferenciación de los recursos humanos y sus competencias para el ingreso al mercado (Tiramonti, 1997).

Otra forma de concebir la calidad educativa es a partir de la definición brindada en el Programa de Educación para Todos de la UNESCO (2014), la cual considera que una educación es de calidad cuando es

Capaz de motivar al estudiante, de modo que pueda percibir que estudiar vale la pena. Es decir, el estudiante tiene que valorar la calidad del aprendizaje que de otro modo no podría alcanzar, logrando asignarle utilidad para sí. Por lo tanto, tiene que ser una enseñanza que atienda a la diversidad de necesidades de los discentes y plantearse como relevante para sus vidas, asegurando, al mismo tiempo, aprendizajes comunes para construir capacidades básicas para todos los ciudadanos (pág.13).

Esta concepción incorpora la definición de equidad educativa como la distribución justa de las condiciones de aprendizaje según los puntos de partida de los sujetos, es decir, considerando sus diferencias y permitiéndoles acceder en plenitud a la garantía de sus derechos.

En el caso de la cartera educativa santafesina también se encuentra definido el concepto de calidad, puesto que es uno de los ejes de gestión propuestos. En este último caso se hace referencia a la adquisición de saberes socialmente relevantes, que promueven habitar el mundo de forma democrática, respetuosa y participativa. Desde esta perspectiva, también la calidad educativa estaría vinculada a la inclusión:

[...] porque de lo que se trata es de ofrecer a los estudiantes posibilidades de aprender, de constituirse en sujetos de su educación y de emanciparse como resultado de su paso por la escuela. Trascendiendo las necesarias condiciones materiales -edilicias, de equipamiento, de recursos tecnológicos- una educación de calidad es aquella que sostiene la igualdad de las inteligencias ya que el punto de partida de cualquier aprendizaje no será nunca lo que se ignora sino lo que se sabe (Subportal de Educación [sitio web] http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=103368, recuperado el 31/08/2017).

2.2 ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Para llevar adelante esta investigación eminentemente cualitativa se procedió a la observación de datos y documentos a través de fuentes secundarias tales como revistas académicas cuya espacialidad es la educación, ponencias en congresos y estadísticas oficiales sobre la evolución de la calidad educativa a partir de la descentralización.

En cuanto a los indicadores de calidad se trabajó con los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE)¹ cuyos resultados muestran el desempeño de los alumnos en las áreas de: Matemática, Lengua, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. También se utilizaron los datos disponibles de los indicadores educativos tales como: tasa de repitencia, promoción, abandono, sobreedad, matrícula.

Además se recurrió a la revisión del marco normativo, encontrado en la Constitución Nacional, leyes y decretos. Se tuvieron en cuenta no sólo las normativas

¹ Los estudiantes evaluados son alumnos de 3° y 6° grado de Educación Primaria, 2° año de Secundaria y Finalización de Secundaria. Los instrumentos de evaluación se diseñan a partir de los contenidos básicos, diseños jurisdiccionales y núcleos de aprendizaje prioritarios.

que dieron pie al proceso de descentralización en nuestro país sino también a legislaciones posteriores que se encargaron de delimitar las competencias, funciones, deberes y obligaciones.

Asimismo se tuvo en cuenta fuentes de información primaria obtenidas a través de seis entrevistas semiestructuradas, una dirigida a personal administrativo del Ministerio de Educación de Santa Fe (Anexo N°2) y las otras dirigidas a especialistas del área educación (Anexo N°1).

Una de las personas escogidas fue Elsa Chávez, Coordinadora de Registro y Certificaciones del Personal del Ministerio de Educación, con el fin de recabar información sobre los principales cambios acaecidos en la administración luego de la transferencia de establecimientos educativos desde el ámbito nacional al provincial.

Las otras entrevistas que se llevaron a cabo fueron con diferentes especialistas del área de educación, aplicando el mismo cuestionario en todos los casos. Las mismas permitieron comprender qué factores y cómo impactan en la calidad del sistema descentralizado, las particularidades que adoptó el proceso descentralizador en la provincia de Santa Fe, sus alcances y limitaciones. También se ahondó en la relación entre la Reforma del Estado y la reforma del sistema educativo, e incluso se indagó sobre el impacto del Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe en la Educación.

Entre los informantes se encuentra Silvana Calvo, licenciada en Ciencia Política con un pos título sobre autoevaluación educativa y ex miembro del Equipo Innovación Organizacional del Ministerio de Educación de Santa Fe. Durante su desempeño en ese puesto se encargó de entrevistar al personal de las delegaciones regionales para realizar reformas en las mismas. Su mirada se centró en las delegaciones en relación a su origen, sus diferencias y el impacto que tuvo la transferencia en la calidad de la educación.

Otra de las personas consultadas sobre la temática de investigación fue Elida Rasino, ex ministra de Educación de la Provincia de Santa Fe que brindó un mirada integral y política sobre la educación.

Fernando Avendaño, es director de una maestría y se encuentra involucrado en la problemática de la educación secundaria y universitaria. Este entrevistado aportó una mirada específica sobre la transferencia y el nivel medio educativo.

Susana Puebla y Mariano Sironi, son miembros integrantes de la cátedra de políticas educativas de la Licenciatura en Ciencias de la Educación en la UNR y contribuyeron al análisis del proceso de transferencia.

Todas las fuentes mencionadas ayudaron a problematizar, analizar, clarificar y sistematizar preguntas que surgen entorno a la cuestión bajo estudio.

Una cuestión que merece ser aclarada es el motivo del intervalo de tiempo abordado en la tesina. La misma comienza a partir de la década del noventa cuando se sancionó la Ley de Transferencia, legislación clave que dio lugar a la descentralización, y culmina en el año 2015, pasado próximo a través del cual se pueden analizar los últimos datos procesados. Se decidió abarcar ese largo periodo por múltiples razones: 1) poder observar cómo evolucionaban los indicadores de calidad educativa pos descentralización y por ello se consideró apropiado no cortar el periodo pocos años después de haberse ejecutado tal legislación 2) los indicadores educativos de calidad no presentan un quiebre temporal o saltos cuantitativos con respecto a los resultados de las distintas mediciones y por ello el trabajo se extiende hasta un pasado cercano; 3) reconocer los importantes cambios económicos, políticos, sociales y educativos que transcurren en esos 25 años en la provincia de Santa Fe, en algunos casos marcando algunos quiebres con respecto a los lineamientos políticos de principio de los 90.

2.3 INDAGACIONES PRELIMINARES (ESTADO DE LA CUESTIÓN)

Al realizar una intensa búsqueda bibliográfica se pueden encontrar publicaciones sobre la descentralización educativa desde los años 80, con un incremento en los 90 cuando el fenómeno encontró eco en diversos países en los cuales se aplicó dicha reforma con diferentes intencionalidades políticas.

La mayoría de estos estudios se centran en analizar el marco normativo por el cual se da la transferencia de servicios desde la instancia central hacia otro nivel gubernamental y en la clasificación del tipo transferencia producida desde distintos ángulos.

Dentro del ámbito educativo la descentralización ha sido estudiada desde distintos ejes, algunos autores la han investigado a partir de la organización política

nacional (de Senén González, 1991; Puellas, 1993), otros lo han hecho clasificando territorialmente el mencionado proceso (Cassasus, 1990; OCDE, 2015), e incluso también lo ha realizado a partir de las fuentes de financiamiento (OCDE, 2015). Otra perspectiva de estudio ha sido a partir de una mirada funcional, es decir, poniendo foco sobre la descentralización administrativa, pedagógica, de gestión y financiera (Castro Silva, 1993; Aguerro, 2002). También existe una perspectiva histórica (Tiramonti, 1994, 1997, 2007; Rodrigo, 2006) que hace hincapié en las descripciones de las transferencias en la esfera nacional, específicamente en el último proceso de descentralización. También se encuentran las contribuciones de Feldfeber e Ivanier (2003) quienes centran sus investigaciones en las transferencias de las instituciones de formación docente. Por otra parte esta temática ha sido analizada a partir de su lógica política (Filmus, 1997; Candia, 2004). Otra fuente de investigación de importancia es el documento de "Descentralización y estrategias en educación caso Argentina" del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2003).

Cabe aclarar que si bien todos los autores analizados centran su estudio en un eje determinado, ellos no resultan mutuamente excluyentes sino que se los puede considerar complementarios. Esta tesina se centra en la mirada política y funcional dado que se tendrán en cuenta los objetivos políticos que guiaron dicha estrategia y cómo se organizaron en el territorio.

Otro abordaje de la temática es el estudio de casos comparados como los realizados por Mancebo (2012). Éste ha investigado sobre los sistemas educativos de Uruguay y Chile con respecto a la descentralización, financiamiento y gobernanza educativa. Por otra parte, también se encuentra el estudio comparado entre provincias argentinas del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia (2001). Éste último aporta información sustancial acerca del trabajo elaborado en el Congreso Pedagógico con respecto a la federalización de la educación.

Esta perspectiva se complementa con Carletti (2003) que analiza la descentralización educativa en Argentina a partir de la participación y la autonomía de las instituciones como estrategias claves de una política y una gestión democrática.

Otra forma de estudiar la descentralización es desde una mirada jurídica en la cual se hace una diferencia entre las nociones de delegación y desconcentración. Uno de los materiales consultados es Gordillo (Tratado de Derecho Administrativo, sección IV referente a las empresas del Estado, 2013).

Además, se considera oportuno trabajar la Reforma del Estado y sus características con los fines de contextualizar mejor la descentralización educativa llevada a cabo en los noventa. Para ello se utilizó el texto de Oszlack (1999) “Quemar las naves” en el cual da cuenta de aquellas reformas que son irreversibles para el accionar estatal. El autor caracteriza a las Reformas del Estado, en reforma de primera generación y segunda generación. Para entender las causas de este cambio producido en el Estado se utilizó el texto de Guerrero (1991), el cual analiza los motivos por los cuales el Estado debió modernizarse para dar lugar a las reformas del Estado. Por último, se desarrollan los paradigmas dentro de los cuales está inserta la Reforma del Estado a partir de la Tesis doctoral de Blutman (2009), en ella se analizan las reformas de segunda generación y el cambio cultural que implican.

Con la intención de comprender mejor las reformas educativas como producto de las reformas estatales se consultó el artículo de Gorostiaga y Tello (2011) donde se aborda la relación entre los procesos de globalización y reformas educativas en América Latina de las dos últimas décadas.

El eje fundamental para desarrollar en la presente investigación es la calidad educativa y para el desarrollo del mismo se analizó al texto de “Los imperativos de las Políticas educativas de los 90” de Tiramonti (1997), que da cuenta del significado e importancia que adquirió el concepto de calidad en esa década. Además se tuvo en cuenta la definición del Programa de Educación para Todos de la UNESCO (2014), como otra forma de significación de la calidad educativa ligada a un paradigma más democrático.

En correspondencia a trabajos académicos que abordan la relación entre calidad y descentralización en el territorio santafesino se encuentra poco material, tal como se menciona en la introducción de este trabajo y por ello se considera importante producir conocimiento sobre ella. El único material hallado al momento de esta investigación es

la tesina de grado de Gianoli Analía (2007), elaborada en la Facultad de Ciencia Política de la UNR, la misma trabaja con dos estudios de caso de la ciudad de Rosario.

Otro material académico que aborda la descentralización educativa en la provincia de Santa Fe es el de Alina Plomé, quien la trabaja en el marco de la Reforma del Estado en el período 1992-1995, brindando importantes datos estadísticos.

En relación a la descripción del modelo finlandés, que se desarrolla en el apartado del marco teórico, este trabajo acudió al libro de Pasi Sahleberg (2016) “El cambio Educativo en Finlandia” donde se describen de las principales estrategias que permitieron que, actualmente, Finlandia obtenga resultados de excelencia en materia educativa.

CAPÍTULO 3 DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA DESDE LA ESFERA NACIONAL

En este apartado se describe la política de descentralización educativa nacional llevada a cabo en los 90 como así también sus antecedentes más relevantes con el fin de obtener una mirada general sobre el objeto de estudio a lo largo de la historia resaltando el último proceso descentralizador del año 1992.

3.1 ANTECEDENTES

El sistema educativo, en el caso argentino ha jugado un rol prominente desde el momento de su creación, esto fue consecuencia de la función de integración social, identidad nacional y formación ciudadana que le había sido encomendada por las élites gobernantes. Tan importante era el cumplimiento de la universalización de la educación básica que en 1905 se aprueba la Ley Láinez, la cual autorizaba la creación y administración de escuelas primarias nacionales en territorio provincial.

Desde ese momento, las escuelas nacionales incrementaron su presencia en el territorio y matrícula a expensas de las escuelas provinciales.

Esta medida iba en contra de la organización educativa establecida en la Constitución Nacional en su artículo N°5 ya que la misma, establece que la educación primaria es competencia provincial, mientras que al Estado nacional le correspondía la gestión de escuelas secundarias, normales y universidades. Sin embargo, la legislación se justificó puesto que en no todas las jurisdicciones sub-nacionales se estaba cubriendo la creciente demanda educativa como consecuencia de dificultades presupuestarias y atraso de las economías regionales (Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia, 2001).

De acuerdo a lo expuesto, se comprende porque Filmus (como se citó en Rodrigo, 2006) define al sistema educativo como un sistema dual ya que en su gestión y administración estuvieron involucradas ambas instancias gubernamentales.

La impronta centralizadora del sistema educativo argentino comienza a replantearse en los 50, según Rodrigo (2006), esta afirmación se sostiene a partir de dos acciones; la primera de ellas refiere al aumento de autonomía logrado por el sector

privado durante esta época permitiendo la creación de universidades privadas y legislando sobre el otorgamiento de subsidios a instituciones privadas.

Por otro lado la autora señala el comienzo de una serie de intentos de descentralización que buscaban mejorar el sistema y al mismo tiempo reconocer los orígenes federales de la educación básica. Por tal motivo dichos intentos fueron caracterizados como procesos de “devolución”.

Un ejemplo de ellos² ocurrió en el año 1962 a través de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional en el cual se transferían la totalidad de los establecimientos de educación primaria. Poco tiempo después este decreto fue derogado dado que no tuvo éxito por sus características arbitrarias y unilaterales.

A pesar de los reiterados intentos fallidos de transferencia de las unidades educativas, cabe señalar que en el año 1970 se deroga la ley Láinez marcando un hito en el cierre de la etapa centralizadora que tuvo el Estado Nacional en la educación, ya que no podría crear más escuelas nacionales en territorio provincial.

El mapa educativo comienza a verse modificado a partir de la dictadura militar que ejerció el poder en el periodo de 1973 -1986. En el año 1978 se sancionan las leyes N° 21.809 y N° 21.810 por medio de las cuales se traspasa a las provincias y a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires los establecimientos de educación primaria diurna. Un par de años más tarde se transfieren las escuelas primarias para adultos, a través de un proceso que contó con su pertinente marco normativo, las leyes N° 22.367 y 22.368.

Según Bravo (como se citó en Feldfeber e Ivanier, 2003), analista del proyecto, el objetivo de la transformación del mapa de nivel primario se encuentra en la reducción del déficit fiscal de la administración nacional pese a que a nivel discursivo la medida

²Otros de los intentos descentralizadores que fracasaron fueron estimulados a través de la aprobación por el Congreso Nacional en las leyes 15021, 15796 y 16432 de los presupuestos nacionales de 1960, 1961 y 1962 respectivamente. Estas normas facultaban al Poder Ejecutivo Nacional para acordar con los gobiernos provinciales la transferencia de las escuelas primarias nacionales y asignar las partidas para el sostenimiento de dichos servicios. En el periodo 1961-62 se firmaron 15 convenios con las provincias, esta iniciativa se vio interrumpida por el golpe militar de ese año. Luego en 1968 se sanciona la ley 17.878, a partir de ella se faculta al Poder Ejecutivo Nacional a transferir unidades educativas a las provincias. Sin embargo, esta medida careció de impacto, sólo se transfirieron 680 escuelas ubicadas en las provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja a sus jurisdicciones respectivas.

estaba fundamentada en el artículo 5 de la Constitución Nacional que otorga a las provincias la responsabilidad de garantizar la educación primaria. Esta explicación cobra sentido cuando se observa el papel impulsor que tuvo el Ministerio de Economía y su principal dirigente, Martínez de Hoz.

La transferencia de 1978 estuvo precedida por dos cambios importantes. El primero de ellos fue la creación del Consejo Federal de Educación³ como espacio de encuentro entre las provincias y la Nación. El segundo, estuvo vinculado al modo de financiamiento que se modificó partir de esa fecha. Se estableció que como mecanismo de financiamiento se utilizarían los fondos de la coparticipación federal, mientras que anteriormente cada provincia lo hacía con fondos propios y algunas veces tenían asistencia del Tesoro Nacional (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2003).

Con el regreso de la democracia, el eje de discusión en el sistema educativo pasó a ser “el par antagónico autoritarismo- democracia” (Tiramonti, 2007). En aquellos momentos se partía de un diagnóstico en el cual había que reformular la educación con el fin de propiciar prácticas democráticas y participativas dentro de cada una de las instituciones abandonando cualquier sesgo de autoritarismo del período anterior. Continuando con esta línea de política pública se decidió convocar a todos los sectores de la sociedad a ser partícipes del debate público sobre el proyecto educativo a nivel nacional. Este debate fue denominado Congreso Pedagógico Nacional.

Algunos de los tópicos trabajados en ese espacio fueron: “la democratización de la educación argentina, la manera de operar del poder central y la disminución de los derechos que corresponden a cada una de las provincias como consecuencia del accionar del gobierno nacional” (Rodrigo, 2006, pág. 94).

El desarrollo del Congreso fue dominado por los sectores más conservadores, entre ellos la Iglesia mostró su poder en la definición en algunos temas a tratar. Los sectores progresistas de la sociedad y docentes quedaron relegados en franca minoría.

³Son destacables las observaciones realizadas por Maximiliano Rey (2007) sobre el Consejo Federal de Educación en el papel que jugó este órgano en la descentralización educativa. Él mismo señala la escasa incidencia que tuvo este actor como decisor de la política pública educativa a lo largo de toda la década del noventa, remarca su exclusión de la discusión de la transformación del sistema educativo argentino, su rol quedó relegado a un mero “reglamentador” de la leyes que se aprobaron por aquel entonces.

Sin embargo, hubo una propuesta en la que confluyeron ambos sectores de la sociedad: la descentralización del sistema educativo.

Muestra de ello son los dictámenes de las comisiones dentro del Congreso en los que se asevera que “debe estar a cargo de las provincias la enseñanza inicial, incluyendo jardines maternos, primaria y media, debiendo ser transferidos los establecimientos nacionales a las provincias junto con los recursos respectivos a fin de garantizar la descentralización del sistema educativo” (Comisión N° 7, Congreso Pedagógico Nacional citado en Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia, 2001,pág. 22). Además para el logro de este objetivo se tiene que

Adoptar los mecanismos organizativos, administrativos, de gobierno y financiamiento que garanticen la vigencia plena del federalismo, promoviendo las ofertas educativas en los respectivos contextos provinciales y las adecuaciones regionales, preservando la unidad del sistema educativo nacional en cuanto a objetivos y contenidos curriculares mínimos [...](Comisión N° 1, Congreso Pedagógico Nacional citado en Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia, 2001,pág. 23).

La propuesta de federalización de la Educación provino de los sectores más progresistas y fue acompañada por los sectores conservadores (Delgado, 2000). La explicación de esta convergencia se debe a que para ambos sectores era conveniente descentralizar la educación ya que la misma se presentaba como la solución a sus problemas.

Para los sectores conservadores la descentralización implicaba reducir los gastos dado que el Estado nacional ya no estaba en condiciones de sostener el sistema mediante la descarga de la gestión y financiamiento a las provincias, comunidades locales y familias. Mientras que para los sectores defensores de la educación pública, la descentralización sería beneficiosa para lograr brindar un mejor servicio educativo para la comunidad adaptándolo a las necesidades locales.

Como se puede observar ambos sectores proponían lo mismo pero con objetivos diferentes y por lo tanto connotaron al término descentralización con distintos significados. El significado que primó fue el de los sectores hegemónicos (empresarios, clase política y organismos internacionales) y ello se debe a que este tipo de procesos no se pueden pensar de manera independiente al contexto político y económico en el que tienen lugar.

A partir de los años 70 se comienza a cuestionar el modelo de Estado Benefactor y se propone un “modelo aperturista”, él mismo plantea el desmantelamiento del Estado de Bienestar que se había construido en la posguerra. Por lo que el rol de subsidiariedad del Estado, en materia educativa implicó el traspaso de las

Responsabilidades a los niveles más bajos de la jerarquía estatal, una revitalización de la sociedad civil como prestadora o demandante de educación y la búsqueda de modelos pedagógicos que se adecuen a la heterogeneidad de situaciones sociales y culturales a las que debe atender el sistema (Tiramonti,1994, pág. 75).

Como se describió anteriormente toda la década del 80 tuvo como principal preocupación la democratización de la sociedad y entre ellos, la del sistema educativo. Pero ya finalizando la década se hace insostenible la situación política y económica, la difícil transición democrática, sumada a las crecientes presiones inflacionarias y el déficit fiscal tuvieron como consecuencia el prematuro ascenso de Menem al poder.

A partir de esta presidencia, se acentuaron las características del modelo aperturista, se puso en marcha la mayor reestructuración del aparato estatal nunca antes vista, para ello se sancionaron las leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica. Con ellas se avanzó en el achicamiento del Estado a través de las privatizaciones y descentralizaciones de los servicios públicos que tenían a su cargo. Se implementaron lineamientos de desregulación y desmonopolización de la actividad económica, el principal regulador comienza a ser el mercado en detrimento del Estado.

Todas estas modificaciones fueron promovidas e impulsadas por los organismos internacionales de crédito. Uno de los planes promovidos era el Plan Brady, el cual

incluía propuestas como la reducción de planteles y estructuras nacionales. A cambio el gobierno argentino tenía que acatarlas si deseaba recibir su financiamiento.

Para poder llevar adelante estas medidas se dictaminó que el Estado Nacional se había convertido en una estructura ineficiente incapaz de dar respuestas a las crecientes demandas de una sociedad cada vez más compleja, una muestra de ello se vislumbra en la siguiente cita

Los sistemas educativos nacionales devinieron en elefantiásicas estructuras alimentadas por el clientelismo político, ineficaces debido al ritualismo de sus acciones, reactivas a cualquier iniciativa de innovación, con fuertes fracturas internas y penetradas de la cultura «burocrática autoritaria» que nos legaron los gobiernos militares (Braslavsky y Tiramonti, 1990 como se citó en Tiramonti, 1997, pág. 59).

Por todo lo expuesto, se coincide con Tiramonti cuando menciona que la transferencia de establecimientos en esta segunda etapa, (recordemos que la inicial se da en la década de los 70) tiene una fundamentación más compleja que la primera. En ella se fundamentaba los orígenes federales del sistema educativo, en los noventas se aludea “las promesas incumplidas por el modelo educativo centralizado: integración nacional, equidad, calidad, articulación del sistema, racionalidad en la utilización de los medios, etc.” (Filmus, 1997, pág. 17). La segunda etapa manifiesta la superación de una estructura ineficiente e ineficaz. También a partir de la descentralización se promovería la democratización, participación y financiamiento por parte de los actores sociales antes excluidos dando solución a los problemas mencionados.

Dentro del sistema educativo comenzó a notarse un cambio a nivel discursivo que aún sigue vigente, ya no se trata de lograr que la educación llegue a todos o que sea democrática como se pretendía en los 80 sino que se busca una educación eficiente, eficaz, de calidad y con equidad. Estos conceptos están fuertemente asociados a lo que, según los organismos internacionales, demanda la sociedad y el mercado en un contexto globalizado.

3.2 LEY DE TRANSFERENCIA

El primer intento por materializar la transferencia de los servicios educativos se halla en la ley de presupuesto⁴ creada para el año 1992. En ella se pueden encontrar dos artículos que establecían el traspaso de las instituciones escolares nacionales a las provincias a partir del 1 de enero de ese año.

Esta iniciativa contó con un fuerte rechazo por parte de los miembros del Consejo Federal de Cultura y Educación y funcionarios provinciales. Éstos argumentaban que por la importancia del proyecto, este hecho educativo debía tener un marco jurídico específico. Asimismo, los funcionarios provinciales destacaban que las provincias no podían ser obligadas a recibir las escuelas de nivel secundario puesto que su obligación constitucional solo contemplaba la educación primaria.

Asimismo, se reclamaba que la transferencia fuese gradual y no abrupta como lo establecía la ley de presupuesto, ya que primero se debían adaptar las administraciones provinciales para la gestión de estos nuevos servicios. Cabe destacar que una de las preocupaciones centrales de los gobernadores fue el financiamiento del servicio una vez transferido a las provincias.

Finalmente, en los últimos meses del año 91, la Senadora por Tucumán, Olijela del Valle Rivas presentó un proyecto de ley de transferencia en el cual se conciliaban las propuestas del Ministerio de Economía con las posturas del Ministerio de Educación y de las administraciones provinciales. Como resultado de este proyecto se sancionó la ley 24.049 o más conocida como la Ley de Transferencia.

La Ley de Transferencia de servicios educativos nacionales se sancionó el 6 de diciembre de 1991. El artículo 1º de esta, facultó al Poder Ejecutivo Nacional para que finalmente pueda realizar la transferencia a las provincias y a la municipalidad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, y por el Consejo Nacional de Educación Técnica.

⁴El artículo 39º aseguraba que las provincias podrían sostener los servicios traspasados “dejando librada la suerte de la educación a la mayor recaudación de impuestos coparticipables”. Esto sería posible debido a la revolución productiva impulsada por el gobierno nacional que iba a traer aparejada una mayor recaudación tributaria.

Asimismo, se transfirieron las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos.

Este artículo exceptuaba a las escuelas normales e institutos superiores, tanto públicos como privados, estableciéndose que quedaba a criterio del Poder Ejecutivo Nacional la oportunidad de transferir estos servicios en forma total o parcial, previa garantía de financiamiento.

En el artículo 2º se estableció que los requisitos específicos de las transferencias se acordarían mediante convenios entre el Ejecutivo Nacional y cada una de las jurisdicciones. Luego, estos últimos, tendrían que ser refrendados por la legislatura provincial correspondiente.

Casi todos los gobernadores aceptaron financiar la transferencia con recursos propios provenientes de la coparticipación, ya que ésta, entre los años 1990 y 1992, se había duplicado como consecuencia del contexto económico favorable. En el caso que los ingresos mensuales de coparticipación fuesen menores a los del periodo abril-diciembre de 1991 la Nación se comprometía a cubrir los costos de los servicios transferidos.

Cabe resaltar que los acuerdos bilaterales que firmaron entre la Nación y cada una de las provincias adquirieron un fuerte sello político, ya que su sola firma simbolizaba el apoyo o rechazo de los ejecutivos provinciales a las reformas promovidas por el gobierno nacional.

En cuanto a los recursos humanos, la ley de transferencia estableció que el personal docente, técnico, administrativo y de servicios generales, quedó incorporado a la administración provincial o municipal manteniendo: su identidad o equivalencia en la función, jerarquía y situación de revista en que se hallare a la fecha de la transferencia; retribución por todo concepto no inferior a la que se perciba al momento de la transferencia y equiparación a la escala salarial jurisdiccional durante 1992; el reconocimiento de su antigüedad y estabilidad laboral como así también de sus antecedentes profesionales.

El capítulo referido al financiamiento estableció que, a partir del 1 de enero de 1992, y hasta tanto se modificara la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, la

Secretaría de Hacienda de la Nación retendría de la participación correspondiente a las provincias en el Régimen de la citada ley, (previamente a la distribución secundaria) un importe equivalente al monto total, con destino al financiamiento de los servicios educativos transferidos.

Tal como quedó demostrado en el artículo 1 de la Ley de Transferencia, los colegios normales e institutos superiores quedaban exceptuados de dicha norma pero esta postura tuvo que modificarse, según Toranzos y Kisilevsky (1995;1998, como se citó en Feldber e Ivanier,2003) por el surgimiento de dos factores:1) los gobiernos provinciales reclamaban la gestión de la totalidad de los servicios educativos y 2) hubo un movimiento de protesta por parte de los colegios normales que reclamaban la unidad pedagógica de sus instituciones.

Una vez transferidas las instituciones Superiores No Universitarias por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, en el año 1995 se aprobó la Ley de Educación Superior N° 24.521 destinada a las instituciones de formación superior universitarias y no universitarias, nacionales, provinciales o municipales. Esta Ley define los fines y objetivos de la educación superior y los derechos y obligaciones de docentes y alumnos. Distingue entre educación superior universitaria y no universitaria, asignando la responsabilidad por esta última a las provincias.

Otro de los cambios que se vieron imbricados como consecuencia de la puesta en vigencia de la Ley de Transferencia, lo constituyó el nuevo reparto de funciones entre la esfera nacional y provincial. Mientras que a la esfera provincial le compete la responsabilidad académica, financiera y administrativa, a la nación se le reservó el rol de evaluación y control de la política educativa y el acceso al financiamiento interno y externo. Esta nueva distribución de competencias se ve plasmada en la nueva Ley Federal de Educación, cuyo objetivo principal fue modificar la estructura académica del sistema educativo y la creación de dos sistemas. Por una parte, el Sistema de Evaluación de la Calidad y por el otro, una Red de Formación Docente Continua.

3.3 LEY FEDERAL

La Ley Federal, sancionada año 1993, considera que la familia es el agente natural y primario de la Educación, y asigna un papel subsidiario al Estado ya que lo ubica al mismo nivel que la Iglesia Católica, demás confesiones religiosas y organizaciones sociales.

En materia de estructura académica, la Ley Federal se organiza en ciclos de EGB y polimodal, reemplazando la antigua estructura (organizada en primaria de siete años y secundaria de cinco o seis años). La Ley Federal complementa la formación básica con los regímenes especiales⁵, extendiendo la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años.

Vior (2008) asevera que los cambios propuestos por la Ley Federal de Educación se llevaron adelante sin las adaptaciones de infraestructura, de equipamiento y sin docentes formados para desempeñarse en el nivel Polimodal. Además la creación de este ciclo implicó la desaparición del Nivel Medio, ya que se redujeron los años de enseñanza secundaria e incluso se produjo un vaciamiento de contenidos científicos y humanísticos básicos en los planes de estudio.

En el capítulo referente al financiamiento de la Ley Federal, se estableció en el artículo 61 que la inversión pública sería duplicada, gradualmente y como mínimo a razón del 20 % anual a partir del presupuesto 1993. Para la implementación de dicho artículo, el Estado Nacional, las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires formalizaron el Pacto Federal Educativo

⁵Educación Inicial: destinada a niños de tres a cinco años de edad, el último año es obligatorio; Educación General Básica (EGB): constituida por nueve años de escolaridad que se cumplen a partir de los seis años de edad; está organizada en tres ciclos de tres años; Educación Polimodal: a continuación de la EGB, impartida por instituciones específicas y con una duración no inferior a tres años; Educación Superior: profesional y académica de grado, su duración la determinan las instituciones universitarias y no universitarias; Educación de Posgrado: a continuación del grado y a cargo de universidades e instituciones académicas reconocidas. Regímenes Especiales (educación especial, de adultos, artística y otros): que atienden las necesidades que no pudieran ser satisfechas por la estructura básica y exigen ofertas diferenciadas en función de las necesidades del educando. Niveles, ciclos y regímenes deben articularse a fin de asegurar la movilidad horizontal y vertical de los alumnos.

3.4 LEY NACIONAL DE EDUCACIÓN

La estructura académica puesta en marcha en 1996 por la Ley Federal de Educación fue reemplazada en el año 2006 por la nueva Ley Nacional de Educación 26.206. En esta última, se vuelve a la histórica estructura académica organizada en nivel primario y secundario, dejando atrás la modalidad de EGB y polimodal. Asimismo, se extiende la obligatoriedad para el nivel secundario.

En esta legislación se define la educación como bien público y un derecho personal y social, garantizado por el Estado, por ello la Nación no puede suscribir tratados que alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública. También se crea el Consejo Nacional de Calidad de la Educación y el Consejo Federal de Educación como organismo interjurisdiccional de carácter permanente responsable de la unidad y articulación del sistema, además de ámbito de concertación.

Otro de los cambios implementados lo constituyen la sanción de dos leyes: la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Técnica Profesional, ambas aprobadas en el 2005. La primera de ellas obliga a la Nación y a entes subnacionales a aumentar progresivamente la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología entre los años 2006 y 2010, hasta alcanzar una participación del 6% en el PBI. Además, esta ley fija que para alcanzar la meta propuesta se deberán realizar aumentos escalonados de forma anual en los cuales, el 40% de las inversiones deben ser realizadas por parte del Gobierno nacional, mientras que el 60% restante le corresponde a las Provincias. La segunda, regula y ordena la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional y la Formación Profesional. Esta legislación tiene como finalidad formar técnicos “en áreas ocupacionales específicas, cuya complejidad requiera la disposición de competencias profesionales que se desarrollan a través de procesos sistemáticos y prolongados de formación para generar en las personas capacidades profesionales que son la base de esas competencias” (Ley 26.058,2005).

CAPÍTULO 4 ESTUDIO DE CASO: LA PROVINCIA DE SANTA FE

Este apartado está centrado en el estudio de caso, es decir en el sistema educativo de la provincia de Santa Fe y cómo el mismo se vio modificado a partir de la implementación de la Ley de Transferencia en las siguientes dimensiones: recursos humanos, financiamiento y organización territorial. A modo de introducción se describe del sistema educativo provincial desde el 2007 hasta el año 2015, se continúa con un análisis de las normativas que delinearon el accionar de la cartera educativa y finalmente se desarrollan los tópicos arriba mencionados.

4.1 DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO SANTAFESINO

El Sistema Educativo Provincial está constituido, según lo dictamina la Ley 26.206, por cuatro Niveles y ocho Modalidades. Los niveles son tramos del “proceso educativo organizado en función de las características psicosociales del sujeto con relación a la infancia, a la adolescencia, a la juventud y a la adultez. Los niveles que conforman el sistema educativo son: Inicial, Primario, Secundario y Superior no Universitario” (Subportal de Educación [sitio web] http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=103368, recuperado el 31/08/2017)

En cuanto a las modalidades se puede mencionar: Técnico Profesional, Artística, Especial, Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, Rural, Intercultural Bilingüe, Educación en Contexto de Privación de Libertad y Hospitalaria y Domiciliaria. Las modalidades “constituyen aquellas opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más Niveles Educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación” (Subportal de Educación [sitio web] (http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=103368, recuperado el 31/08/2017), personales y/o contextuales.

El órgano encargado de hacer cumplir esta normativa es el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe cuya misión es

la organización, dirección y control de la enseñanza en todos los niveles y modalidades, en la elaboración y actualización de todos los programas

educativos; en la orientación de los servicios educativos, la localización de sus establecimientos y la diversificación de carreras en función del desarrollo provincial, entre otros(Subportal de Educación [sitio web] http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=103368, recuperado el 31/08/2017).

En el subportal de Educación de la provincia de Santa Fe se encuentra disponible una descripción de las metas que pretende lograr el Ministerio de Educación entendiendo a la educación como un medio para lograr un fin superior. La “Educación es entendida como igualadora en el acceso, permanencia y egreso del sistema educativo, promotora de la cohesión social e impulsora del desarrollo humano” (Subportal de Educación [sitio web] http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=103368, recuperado el 31/08/2017).

La política educativa provincial concibe tres ejes de forma interrelacionada e interdependiente, ellos son: inclusión socioeducativa, la escuela como institución social y calidad educativa.

Inclusión socio educativa

Anteriormente la inclusión educativa significó el acceso universal a la escuela, expansión de la matrícula, es decir, de la cobertura y obligatoriedad a toda la población infantil con la correspondiente ampliación de cantidad de años de escolaridad. En segundo lugar, la inclusión significó igualdad social, aunque la idea de que todos los niños asistan a la escuela no es garantía de igualdad, ya que no todos aprenden lo mismo al mismo tiempo(Subportal de Educación [sitio web] http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=103368recuperado el 31/08/2017). Por lo tanto, cuando se habla de inclusión socioeducativa en el terreno educativo en la provincia de Santa Fe se recurre al concepto de justicia curricular de Connell, quien expone que para que ésta exista

Debe haber un currículum que contemple los intereses de todos, incluyendo los de los menos favorecidos. La justicia curricular no sólo se materializa en documentos curriculares como prescripciones, sino

también en acciones de acompañamiento a las trayectorias de los alumnos, de formación para los docentes en ejercicio y de vinculaciones interinstitucionales entre organizaciones del Estado y de la sociedad civil (Subportal de Educación [sitio web] http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=103368, recuperado el 31/08/2017).

La escuela como institución social

Se define a la escuela como una institución social cuando se la piensa “como una entidad inserta en el entramado de instituciones sociales que componen un territorio y una comunidad” (Subportal de Educación [sitio web] (http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=103368, recuperado el 31/08/2017). Esto supone afirmar que la escuela no está aislada, sino que se debe pensar que está inserta en una red de relaciones con los demás actores de la sociedad para hacer frente de manera colectiva, a las problemáticas sociales que impactan en su cotidianeidad.

Calidad educativa

El concepto de calidad educativa del Ministerio de la Provincia de Santa Fe está expuesto con anterioridad en el apartado del marco teórico, el mismo refiere a la democratización de la “distribución de saberes y los procesos de formación para la construir igualdad social” Subportal de Educación [sitio web] (http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=103368, recuperado el 31/08/2017).

4.2 MARCO NORMATIVO

Antes de comenzar con la descripción de la normativa provincial generada a partir de la Ley de Transferencia, se considera importante mencionar dos antecedentes a ésta, pues en ellos se plantean las primeras iniciativas de regionalización.

El decreto 825/1985 modifica el sistema de supervisión de escuelas primarias, pre-primarias y especiales, argumentando para ello la necesidad de relacionar la conducción de la educación y la institución escolar, promoviendo la constitución de

sedes de supervisión en el interior provincial. Las mismas se instituyeron considerando la realidad geográfica y poblacional de la provincia, se establecieron como sedes de Supervisión Regional las ciudades de Santa Fe, Rosario, Reconquista, Ceres, Rafaela, Cañada de Gómez y Venado Tuerto.

El Decreto 456/86 establece las funciones de los Supervisores Regionales (actualmente denominado Director Regional) encargados de las Sedes Regionales de Educación y Supervisores Seccionales. Los límites territoriales de estas nuevas sedes regionales educativas se hallan en el Anexo III del mencionado decreto.

Como ya se hizo mención en reiteradas ocasiones, el último proceso descentralizador comienza con la aprobación de la ley 24.049 y es complementado por la aprobación de convenios de transferencias firmados por la Nación y las distintas jurisdicciones. En el caso de la Provincia de Santa Fe estos convenios fueron revalidados a través de las leyes N° 11.158 y 11.341 y por los decretos N° 2238/92 y 3176/92 que propician reordenamiento del sistema educativo con el fin de obtener un sistema descentralizado, dinámico, eficiente y eficaz.

A través del decreto N° 2238/92 se establece el congelamiento de la planta de horas y cargos docentes de los establecimientos oficiales y suspensión para la creación de nuevos cargos docentes y no docentes. En el caso de los establecimientos de gestión privada solo se autoriza aquellas designaciones en las que el propietario y/o representante legal se hagan cargo de las remuneraciones. Además, este decreto llama a formular una nueva estructura organizacional cuyo criterio orientador sea la descentralización administrativa y la autonomía de gestión, en ningún caso la nueva estructura puede aumentar los cargos existentes ni jerarquizarlos ya que esta normativa se encuentra enmarcada en la Ley de Emergencia Económica.

En el decreto 3176/92 se implementa la desconcentración pedagógica y administrativa, así como también se efectúa la autonomía regional de gestión de los sistemas provincial de educación oficial y privada en todos sus niveles y modalidades.

Como producto de estas transformaciones, el decreto 19/1993 aprueba la nueva estructura orgánica del Ministerio de Educación, las misiones y funciones de las áreas correspondientes.

En relación a la distribución geográfica, el Decreto N° 3.667 de fecha 14/12/1994, crea las Direcciones Regionales de Educación y Cultura -Regiones I a IX- y deja sin efecto en el Decreto N° 456/86 la delimitación de las Regiones de Supervisión Escolar -conforme sus Anexos II y III-, comprendidas en sistema de desconcentración y autonomía regional de gestión en el ámbito del Ministerio de Educación mediante Decreto N° 3.176/92, en el marco normativo de su similar N° 2.238/92.

El decreto N° 3.667/94 insta que la misión de las Direcciones Regionales de Educación consiste en representar al Ministerio de Educación, en el ámbito geográfico de su competencia, orientado, conduciendo, coordinando y brindando apoyo técnico a las áreas educativas y culturales de la Región, en las políticas que éste estableciere.

Entre las principales funciones de las Delegaciones Regionales se encuentran: representar ante la sede ministerial las necesidades de las localidades, administrar los recursos presupuestarios, supervisión pedagógica y administrativa, organización y control de plantas funcionales, movimientos de personal, registro de títulos y certificaciones, becas y subsidios, auditoría y control de gestión (Decreto N° 3.667, 1994).

La creación de las Delegaciones Regionales demuestra que, una vez llevado a cabo la descentralización educativa de Nación a provincias, la provincia de Santa Fe desconcentró el servicio educativo provincial a través de la regionalización.

Actualmente, el sistema educativo provincial se conforma dentro de los límites normativos de la nueva Ley de Educación Nacional N° 26.206. Asimismo, se enmarca en la Ley Provincial de Niñez N° 12.967 que establece el derecho a la Educación pública, gratuita y laica, a las niñas, niños y adolescentes.

A partir del Decreto N° 110 del año 2013 se establece una modificación en la estructura organizativa y administrativa del Sistema Educativo de la Provincia. También se introdujeron nuevas áreas sustantivas y técnicas que se orientan a cumplimentar los principios en materia educativa, por lo que para ello fue preciso crear nuevos organigramas, misiones y visiones.

El salto temporal producido entre mitad de la década del 90' y el año 2013 en el presente apartado se debe a la ausencia de un cuerpo legal unificado en el Ministerio de

Educación comprobada en la prodigalidad de decretos, resoluciones y disposiciones que se encuentran en uso, en desuso y jamás derogadas o modificadas (CIPPEC, 2002). Frente a esta situación cabe aclarar que en el año 2014 se aprobó el decreto 3.029 conocido como Sistema Único de Reglamentación de la Carrera Docente y a partir del 2015 se comenzó a discutir la formulación de la Ley Provincial de Educación.

4.3 ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

El territorio provincial cuenta con 4.843 escuelas, cifra en la cual se incluye tanto las de gestión pública como privada, distribuidas en 133.000 km². La comunidad educativa está compuesta por 77.000 agentes del Ministerio de Educación y 849.690 alumnos. La provincia de Santa Fese encuentra dividida geográficamente en nueve Delegaciones Regionales de Educación (DRE). Los establecimientos de las Delegaciones fueron emplazados teniendo en cuenta aspectos administrativos, pedagógicos y geográficos. Mientras que las DRE están orientadas a los establecimientos de gestión pública, el Servicio Provincial de Enseñanza Privada se encuentra geodésicamente separado en dos zonas: Norte y Sur.

A continuación, se plasma la organización territorial fijada por el decreto del año 1994 y que actualmente se encuentra vigente.

Ilustración 1 Mapas de Regiones y Zonas Educativas de la provincia de Santa FE

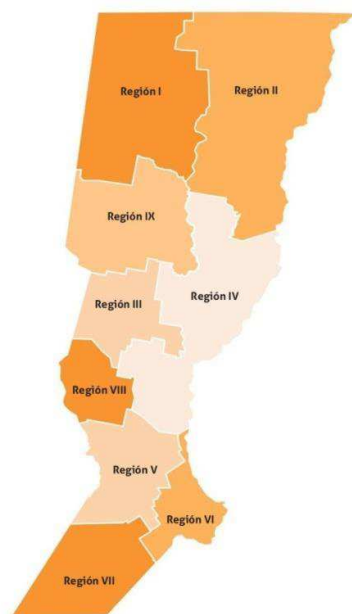


Fig. 1 - Regiones Educativas



Fig. 2 - Zonas Educativas

Fuente: Anuario 2015 Estadísticas Educativas de la Provincia de Santa Fe.

Como se ha mencionado ya en otras oportunidades, antes de la aprobación de la Ley de Transferencia en el territorio provincial coexistían establecimientos de educación secundaria y terciaria dependientes de Nación y otros de provincia. Los mismos tenían diferentes criterios a la hora de gestionar el financiamiento, el personal y el establecimiento en general.

En el caso de la provincia de Santa Fe, los establecimientos de gestión pública y privada de nivel secundario pertenecientes al sistema provincial alcanzaban a sumar 477 escuelas, es decir un 58% del total, mientras que los nacionales alcanzaban la cifra de 323 establecimientos, el 42% restante. En correspondencia con la cantidad de alumnos, la relación se invierte, existían 76.606 alumnos en el sistema provincial y 92.003 alumnos en el sistema nacional. En cuanto a la cantidad de trabajadores, la provincia

contaba con 14.137, representando 41% del total, en contraste los nacionales que sumaban 20.664, representando un 59% del total (Plomé, 2001).

Tabla 1 Totales provinciales: edificios, establecimientos, unidades educativas, matrícula, planta funcional por gestión, región y zona educativa. Año 2015

Variable	Total Provincial			Región Educativa (Gestión Estatal)									Zona Educativa (Gestión Privada)	
	Total	Gestión		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	Norte	Sur
		Estatal	Privada											
Edificios	3.078	2.543	560	87	394	217	566	237	620	190	104	144	244	316
Exclusivos	1.942	1.616	326	70	290	115	376	140	351	107	66	101	144	182
Compartidos (1)	1.136	927	234	17	104	102	190	97	269	83	38	43	100	134
Establecimientos	4.806	3.942	864	122	551	336	864	375	1.046	308	145	195	371	493
Sedes	3.517	2.688	829	72	345	236	627	246	730	200	104	128	346	483
Anexos	989	963	26	45	165	42	206	83	285	67	28	42	19	7
Núcleos	300	291	9	5	41	58	31	46	31	41	13	25	6	3
Unidades Educativas	6.301	5.143	1.158	165	788	446	1.129	445	1.298	370	199	303	470	688
Alumnos	851.409	613.432	237.977	9.070	62.519	47.761	146.220	45.316	232.428	37.527	16.013	16.578	90.956	147.021
Matrícula	1.052.116	812.960	239.156	12.279	76.617	67.103	214.601	62.135	288.709	47.865	21.876	21.775	91.245	147.911
Secciones	35.797	27.161	8.636	529	3.108	2.070	6.260	2.078	9.635	1.745	816	920	3.387	5.249
Independientes	33.430	24.838	8.592	422	2.655	1.813	5.773	1.945	9.212	1.601	730	687	3.347	5.245
Múltiples	2.367	2.323	44	107	453	257	487	133	423	144	86	233	40	4
Planta Funcional	Docente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Horas Cátedra	563.558	397.525	166.033	7.143	37.321	27.253	98.771	30.655	149.271	23.857	10.074	13.180	65.327
	Cargos	54.283	41.455	12.828	713	4.016	3.051	10.352	3.112	14.955	2.714	1.224	1.318	5.205
	Personas (1)	66.808	49.650	22.138	824	4.732	3.745	12.551	3.997	18.199	3.270	1.551	1.603	9.005
	Auxiliar Docente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cargos	12.861	10.814	2.047	249	1.306	623	3.010	682	3.638	625	289	392	904	
Personas (1)	12.606	10.590	2.027	243	1.273	609	2.947	666	3.578	616	277	381	897	

(1) En el Total de las variables Compartidos (Edificios) y Personas (Planta Funcional), cada Edificio o Agente se cuenta una sola vez, mientras que en la desagregación, se cuenta en cada una de ellas.

Fuente: Anuario 2015 Estadísticas Educativas de la Provincia de Santa Fe

En el cuadro se puede observar cómo están distribuidos hasta el año 2015 en el territorio los establecimientos educativos, alumnos y docentes. Es notable la concentración de escuelas, docentes y alumnos en las DRE IV, Sede Santa Fe y DRE VI, Sede Rosario. Incluso se puede apreciarla concentración de los establecimientos de gestión privada en la Zona Sur, lo cual se debe fundamentalmente a factores demográficos, sociales, económicos y políticos. Con esta tabla se expone la gran diversidad de escenarios con los que cuenta el territorio provincial. Paralelamente, a partir de la desconcentración llevada a cabo por el Ministerio en la década del 90, se profundizaron las diferencias intra-provinciales, por lo menos en lo que atañe a la distribución de recursos materiales como humanos.

Los actores entrevistados coincidieron en señalar que el proceso de transferencias de escuelas de Nación a provincia contribuyó a profundizar las diferencias inter e intra provinciales. Algunos de ellos aclararon que no solo se puede pensar en este traspaso como el único responsable, sino que también se debe pensar en las condiciones económicas, sociales y culturales de cada región.

El profesor Fernando Avendaño, con respecto a esta cuestión opinó que

Se puede afirmar sin lugar a duda que la descentralización profundizó las desigualdades existentes, digamos que esta descentralización es ficticia porque en realidad es una atomización que no es lo mismo, lo que ocurrió fue la atomización del sistema. Hay que ver las diferentes condiciones en las se encuentran las escuelas en diferentes partes del país, no es lo mismo en el Chaco, Jujuy, La Rioja, Formosa –esto es un dato de lo que yo veo en el terreno.

Además, aclaró que la atomización siempre significa un descenso en la calidad porque provoca una fractura en el sistema, remarcando las diferencias en los aprendizajes según la situación económica del niño.

Esto se evidencia con el testimonio de Susana Puebla quien comentó “Yo daba cursos en Vera en 2002 cuando acá se empieza a aplicar la Ley Federal y te encontrabas que le mandaban computadoras y no tenían electricidad ó enseñaban informática con un cartón dibujado, no tenían internet”.

Mariano Sironi aseguró que “La desnacionalización del sistema educativo acentuó las diferencias, con los nacionales tenías asegurado que se daba lo mismo en el nacional de Reconquista que en el nacional de Venado Tuerto”.

Una explicación posible a este hecho es que el programa académico era el mismo para todas las escuelas del territorio argentino sin contemplar las realidades locales ya que los contenidos eran definidos en el Ministerio de Educación de la Nación por técnicos bonaerenses.

Estas diferencias no son ajenas a las Delegaciones Regionales de Educación, Silvana Calvo nos advirtió sobre algunas de ellas

Si vos recorres la provincia y las delegaciones regionales te das cuenta de las grandes disparidades que hay al interior en cuanto a recursos humanos, recursos materiales. Ciertas regionales que están insertas en ciudades pujantes o más desarrolladas, los recursos humanos tienen otro perfil, otra meta, otra dinámica. En cambio, en otras como por ejemplo en el norte, con otra cuestión cultural el recurso humano no es el mismo, por eso la importancia de capacitar a todos por igual.

Entre los entrevistados que afirmaron que las transferencias tenían un peso relativo en cuanto a la profundización de las diferencias del servicio educativo en el territorio provincial se encuentra la exministra de Educación, Elida Rasino. Ella afirmó que

La escuela es lo que es la comunidad, no es un laboratorio, los docentes son de la comunidad o de las cercanías entonces la limitación simbólica quiere decir algo, la población es pobre si una población es escasamente desarrollada si la mayor parte de sus ciudadanos vive dependiente de un plan social o dependiendo de los planes que reparte el presidente comunal. Ahí hay una limitación clara de autonomía, de iniciativa, de autoproducción, de autoorganización esa sería la palabra, evidentemente la escuela es bastante parecida.

Además, profundizó esta idea cuando manifestó

Después tenés otra cuestión, la escuela de las grandes urbes en muchas ocasiones es más pobre que la escuela de la ciudad mediana, más pobre simbólicamente porque está más atravesada por la violencia, atravesada por cuestiones que tienen que ver con los aglomerados urbanos. El punto es que en la comunidad pequeña donde hay vínculos como comunidad y gente que se ocupa de la escuela, vos vas y recorres el sur de la provincia y no vas a encontrar una escuela que tenga realmente problemas, los padres colaboran [...]

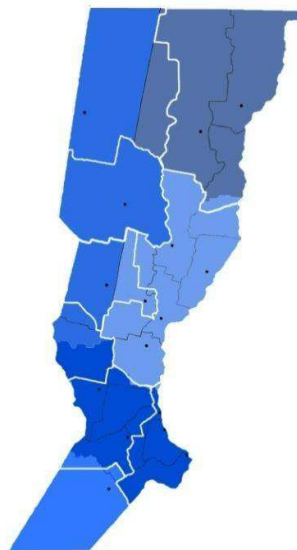
Es preciso mencionar que en el año 2008 el gobierno provincial comenzó con la promoción del Plan Estratégico Provincial, el mismo fue concebido en asambleas

participativas y tiene como finalidad el diseño de políticas públicas a largo plazo. Uno de los productos de este plan es el reordenamiento territorial que propone, a través de la regionalización provincial en 5 regiones con 5 nodos respectivamente (Anexo N°3 Mapa de regiones provinciales).

La regionalización se plantea como una nueva forma de descentralización en la cual se trata de aproximar el Estado a la ciudadanía, permitiendo la integración de territorios antes desconectados y la búsqueda del equilibrio entre las potencialidades provinciales. Este reordenamiento territorial deviene de la necesidad de evitar procesos de fragmentación y superposición de delimitaciones y jurisdicciones que se fueron dando como producto de una toma de decisiones centralizada, burocrática e ineficiente por parte de los órganos que componen la administración pública (Plan Estratégico Provincial, 2008).

Si bien en el territorio provincial ya se han implementado los nodos de cada una de las regiones, estos todavía no cuentan con funciones descentralizadas en el ámbito educativo. Debido a esto, aún se produce la superposición de jurisdicciones en esta materia como puede visualizarse en el siguiente mapa.

Ilustración 2 Mapa de la provincia de Santa Fe según Departamentos,Regiones Provinciales y Regiones Educativas



Nota: Las líneas blancas delimitan las nueve Delegaciones Regionales de Educación mientras que los sombreados en azul delimitan las cinco regiones provinciales, las líneas punteadas delimitan los departamentos políticos-administrativos de la Provincia de Santa Fe.

Fuente: Elaboración Propia en base al Anuario 2015 de Estadísticas Educativas de la Provincia de Santa Fe.

Sin embargo, se puede vislumbrar que desde el Ministerio de Educación ya se encuentra algún avance con respecto a la regionalización dado que se presentan estadísticas educativas tomando como referencia estas cinco regiones.

4.4 FINANCIAMIENTO

En este apartado se describen las principales modificaciones acaecidas en el financiamiento del sistema educativo nacional para después relatar los cambios en el financiamiento educativo provincial.

Como se recordará del capítulo 3, se hizo mención a la lógica fiscalista predominante en el proceso de transferencias de los servicios educativos de la década del noventa y como éste era producto de una transformación radical del Mercado como principal ordenador de la actividad económica.

Por tal motivo es conveniente recordar que en el año 1988⁶ se aprobó la ley 23.548 de coparticipación federal de recursos fiscales modificando la distribución de recursos entre Nación y provincias. A partir del año 1990 la coparticipación alcanzó los 4.880 millones pesos, aumentó a 6.904 millones al año siguiente y obtuvo 8.846 millones en el año 1992 (Vilas, 2003).

Según Vilas (2003) este incremento en la dotación de recursos disponibles por parte de las provincias habría sido fundamental para que la Nación tuviera la oportunidad de desplazar hacia ellas, las políticas de transferencia de los servicios sociales, educación y salud, de forma rápida y global. Cabe recordar que, para el escenario educativo plasmado en la ley 24.049 no se preveían asignaciones presupuestarias específicas con las cuales las provincias debían hacer frente a los costos de los nuevos servicios a recibir sino que los fondos para cumplir con dichas obligaciones provendrían del aumento de la coparticipación federal resultado de la revolución productiva impulsada por el gobierno nacional.

En agosto de 1992 se firmó “un acuerdo fiscal entre el Estado Federal y las provincias que modificó la distribución primaria de impuestos coparticipables. Varios tributos fueron excluidos de la coparticipación, y la distribución hacia las provincias se redujo al 34.62%, muy próxima al nivel alcanzado durante la dictadura militar” (Vilas, 2003, pág. 8)

Otro inconveniente de la financiación de los servicios descentralizados vía coparticipación fue que los fondos eran enviados a los Ministerios de Hacienda de cada provincia y no a los Ministerios de Educación y a veces estas partidas eran utilizadas para otras áreas. Además, con el porcentaje destinado por la coparticipación se debía financiar no solo los servicios educativos transferidos, sino todos los demás servicios como fue el caso de los servicios de salud y programas nacionales (Plomé, 2002).

⁶Se trata de un nuevo régimen en el cual los fondos obtenidos por el gobierno federal (quedan exceptuados los impuestos de importación y exportación e impuestos con afectación específica) se asignan 42,34% a Nación, un 56,66% a las Provincias, 2% a provincias para el recupero del nivel relativo y 1% al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional

Con la aprobación de la Ley Federal de Educación, se fijó un incremento del 20% anual del presupuesto en Educación. Tal como se puede observar en el cuadro siguiente esta meta solo se cumplió el primer año.

Tabla 2 Gasto consolidado en Educación en el periodo 1992-1997

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
\$millones	6637	8049	8921	9321	9477	10376
%aumento	-	21.3	10.8	4.5	1.7	9.7

Fuente: Busquet (2002, como se citó en Vilas, 2003, pág. 11)

Otro ejemplo del incumplimiento en materia de financiamiento educativo, lo constituyó el Pacto Federal educativo de 1994, a través del cual Nación se comprometía a invertir 3.000 millones de pesos (equivalentes a igual cantidad en dólares) mientras que las provincias se encargarían de financiar el 20% de las inversiones realizadas por la Nación. Incluso desde el gobierno nacional argumentaban que las provincias podrían reinvertir los ahorros generados por el incremento de la eficacia del gasto en el sector. El objetivo era garantizar la nueva estructura académica de EGB y polimodal a partir de invertir en infraestructura, equipamiento y capacitación docente. Tal como lo señala el autor arriba mencionado (Vilas, 2003), ni en el documento del Pacto Federal, ni en ningún otro se definió de donde se iban a conseguir los recursos para cumplir con dicho compromiso.

Esta situación de desfinanciamiento de los servicios educativos contribuyó a una profundización de las desigualdades interprovinciales en cuanto a la calidad de su prestación dado que no todas las provincias contaban con los recursos necesarios para garantizarlos.

En el caso de Santa Fe, la provincia se encontraba entre las jurisdicciones subnacionales que mejores condiciones estructurales tenía para recibir los servicios transferidos como resultado de la exitosa inserción de la economía regional en el ámbito internacional.

Durante la década del noventa, Santa Fe compartió el signo político del partido gobernante con la esfera nacional, el partido justicialista. Éste dato no es menor dado que la concordancia partidaria facilitó a la administración provincial las negociaciones con Nación, esto se vio reflejado en la rapidez con la que se rubricó el convenio de transferencias y en que ambas gestiones se caracterizaron por llevar a adelante una política de austeridad.

El gasto educativo santafecino tuvo un incremento notable entre 1991 y 1995 como consecuencia del impacto presupuestario de la transferencia de los servicios educativos del nivel medio y del sector privado, concretada a fines de 1992, y de los establecimientos de nivel terciario, subscripta al iniciar 1994.

Desde 1995 hacia el 2000, los aumentos del gasto del sector fueron inferiores que en la primera etapa. Los aumentos de esta segunda etapa se debieron a los costos que debió asumir la provincia para cambiar la estructura educativa y para responder a la extensión de la obligatoriedad (CIPPEC, 2002).

También este incremento de los gastos a nivel provincial se relacionó con la disminución de las partidas a nivel nacional como producto de las transferencias, aumentando así el papel subsidiario del Estado Nacional ya que las nuevas responsabilidades recayeron en las provincias y particulares, tal como lo demuestra el siguiente cuadro:

Tabla 3 Origen de los recursos (en millones de dólares) del gasto educativo en los años 1991 y 1993

	1991	%	1993	%
Nación	1775	26.19	1867	16.38
Provincias	3549	52.37	6340	55.63
Municipios	126	1.86	190	1.67
Subtotal publico	5450	80.42	8397	73.68
Familias	1327	19.58	3000	26.32
Total	6777		11397	

Fuente: Plomé (2002, pág. 72.)

Cuando se observa la composición del gasto educativo en la provincia de Santa Fe llama la atención el porcentaje destinado a los gastos corrientes que durante toda la década se mantuvo alrededor del 99%, dentro de este rubro el ítem que cobra mayor importancia es el del personal que supera el 75% del gasto en toda la década. El CIPPEC señala que si “ a estas cifras se le suman las que corresponden a transferencias al sector privado, que se destinan mayoritariamente a gastos de personal de los establecimientos subvencionados por el Estado, el porcentaje del gasto dedicado a salarios alcanza más de un 95% del total”(2002, pág. 48).

Cabe aclarar que durante toda la década, una vez aprobado la ley de presupuesto provincial, la legislatura provincial aprobó una ley complementaria habilitando al Poder Ejecutivo a reasignar partidas. Con la aprobación de esta ley sin lugar a dudase dificultó el acceso al presupuesto finalmente ejecutado por la provincia ya que tal como lo manifestó uno de los entrevistados por el organismo arriba citado

lo que hace la ley complementaria es que no puedas seguir las partidas por su origen porque al permitir la modificación de las mismas, cambian las asignaciones y numeraciones. Así, el balance final de cómo se instrumenta y aplica el dinero público es muy difícil de rastrear” (CIPPEC, 2002, pág. 3).

Otra situación importante por destacar es la constante reducción del gasto público en educación por alumno perteneciente a la gestión oficial según los ingresos corrientes de la Administración provincial per cápita desde el año 1991 hasta el 2006, a partir de ese año el gasto aumenta.

Tabla 4 Gasto Educativo en la Provincia de Fe desde 1991 a 2011

INDICADORES DEL GASTO EDUCATIVO

CONCEPTO/RELACION %	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto Público Total	1.977.966	2.508.740	3.018.889	3.258.483	3.542.706	3.350.557	3.476.971	3.958.619	3.708.075	3.759.188	3.625.273	3.592.324	4.227.300	4.903.023	6.455.906	10.575.204	13.442.617	17.803.368	20.658.677	27.148.767	36.639.114
Gasto Público Administración Provincial	1.611.299	2.002.682	2.503.679	2.749.767	3.012.086	2.834.990	2.960.415	3.492.779	3.213.034	3.230.087	3.112.117	3.129.291	3.707.034	4.264.215	5.639.359	9.503.510	11.916.533	15.810.744	18.215.085	24.219.154	32.964.351
Gasto Público Administración Central	1.109.598	1.406.502	1.740.006	1.906.081	2.111.008	1.988.104	2.053.303	2.554.920	2.310.969	2.300.133	2.229.647	2.243.766	2.755.449	3.163.874	3.981.093	6.957.811	8.862.628	10.824.648	12.282.269	16.824.729	22.304.278
Gasto Educativo	357.187	480.589	615.337	675.936	730.246	728.617	743.268	800.161	875.188	910.692	869.570	878.686	959.572	1.165.622	1.510.383	2.023.432	2.753.300	3.754.814	4.647.967	5.688.210	8.107.181
Gasto Educativo Sector Oficial	279.851	373.602	472.680	517.560	557.178	556.634	566.604	611.033	668.779	691.704	656.992	659.410	722.071	874.087	1.145.917	1.566.275	2.139.400	2.925.519	3.631.704	4.475.050	6.374.121
Ingresos Corrientes Sector Público	1.929.154	2.678.746	3.079.236	3.200.117	3.301.344	3.232.449	3.423.528	3.514.684	3.496.460	3.608.482	3.351.551	3.719.938	4.516.461	5.792.153	6.930.327	8.378.343	10.978.348	15.099.019	17.576.939	23.055.385	31.038.653
Ingresos Corrientes Admin. Provincial	1.537.999	2.120.161	2.497.119	2.645.454	2.786.989	2.708.402	2.889.344	3.029.744	2.998.185	3.092.069	2.842.813	3.215.264	3.968.640	5.139.889	6.108.430	7.404.329	9.663.234	13.446.527	15.472.978	20.473.119	27.895.466
Ingresos Corrientes Admin. Central	1.231.965	1.635.984	1.922.707	2.060.418	2.189.380	2.040.388	2.176.185	2.328.763	2.285.551	2.349.316	2.114.010	2.481.613	3.198.636	4.316.386	5.138.658	6.104.787	7.796.372	9.749.600	10.848.389	14.667.623	19.575.890
Alumnos matriculados Sector Estatal	445.705	464.662	473.023	535.310	546.663	642.193	678.028	695.778	708.457	706.079	747.516	587.178	629.565	600.885	603.207	611.050	617.143	608.784	607.621	607.107	608.621
Producto Bruto Geográfico	12.792.736	15.505.429	17.107.500	19.628.715	19.201.110	19.691.845	20.079.966	20.721.236	19.857.904	19.967.785	18.888.866	25.859.945	31.451.356	33.901.188	37.020.097	55.473.728	70.541.858	84.371.073	94.014.687	112.885.700	165.139.800
Población Provincial	2.809.946	2.828.429	2.847.034	2.865.762	2.884.612	2.903.587	2.922.686	2.941.911	2.961.262	2.980.741	3.000.348	3.019.955	3.047.557	3.064.414	3.085.263	3.210.094	3.231.611	3.253.430	3.274.867	3.295.541	3.305.879
Ingr. Corrientes S.Pco per Cápita (En \$)	687	947	1.082	1.117	1.144	1.113	1.171	1.195	1.181	1.211	1.117	1.232	1.482	1.890	2.246	2.610	3.397	4.641	5.367	6.996	9.389
Ingr. Corrientes Adm.Prov. per Cápita (En \$)	547	750	877	923	966	933	989	1.030	1.012	1.037	947	1.065	1.302	1.677	1.990	2.307	2.990	4.133	4.725	6.212	8.438
Ingr. Corrientes Adm.Ctral. per Cápita (En \$)	438	578	675	719	759	703	745	792	772	788	705	822	1.050	1.409	1.666	1.902	2.413	2.997	3.313	4.451	5.922
Gasto Educativo/Gasto Público Total	18,06%	19,16%	20,38%	20,74%	20,61%	21,75%	21,38%	20,21%	23,60%	24,23%	23,99%	24,46%	22,94%	23,77%	23,40%	19,13%	20,48%	21,09%	22,50%	20,95%	22,13%
Gasto Educativo/Gasto Públ. Adm. Prov.	22,17%	24,00%	24,58%	24,58%	24,24%	25,70%	25,11%	22,91%	27,24%	28,19%	27,94%	28,08%	26,15%	27,33%	26,78%	21,29%	23,10%	23,75%	25,52%	23,49%	24,67%
Gasto Educativo/Gasto Púb. Adm. Central	32,19%	34,17%	35,36%	35,46%	34,59%	36,65%	36,20%	31,32%	37,87%	39,59%	39,00%	39,16%	35,19%	36,84%	37,94%	29,08%	31,07%	34,69%	37,84%	33,81%	36,35%
Gasto Educativo/PBG	2,79%	3,10%	3,60%	3,44%	3,80%	3,70%	3,70%	3,86%	4,41%	4,56%	4,60%	3,40%	3,08%	3,44%	4,08%	3,65%	3,90%	4,45%	4,94%	5,04%	4,91%
Gasto Educat./Ingr. Corrientes Sect. Públ.	18,52%	17,94%	19,98%	21,12%	22,12%	22,54%	21,71%	22,77%	25,03%	25,24%	25,95%	23,62%	21,47%	20,12%	21,79%	24,15%	25,08%	24,87%	26,44%	24,67%	26,12%
Gasto Educat./Ingr. Corrientes Adm. Prov.	23,22%	22,67%	24,64%	25,55%	26,20%	26,90%	25,72%	26,41%	29,19%	29,45%	30,59%	27,33%	24,43%	22,68%	24,73%	27,33%	28,49%	27,92%	30,04%	27,78%	29,06%
Gasto Educat./Ingr. Corrientes Adm. Cent.	28,99%	29,38%	32,00%	32,81%	33,35%	35,71%	34,15%	34,36%	38,29%	38,76%	41,13%	35,41%	30,31%	27,00%	29,39%	33,15%	35,32%	38,51%	42,84%	38,78%	41,41%
Gasto Público en Educ. por alumno del sector estatal (En \$)	627,88	804,03	999,27	966,84	1.019,23	866,77	835,66	878,20	943,99	979,64	878,90	1.123,02	1.146,94	1.454,67	1.899,71	2.563,25	3.466,62	4.805,51	5.976,92	7.371,11	10.473,05
Gasto Público en Educ. por alumno del sector estatal/PBG por habitante	13,79%	14,67%	16,63%	14,12%	15,31%	12,78%	12,16%	12,47%	14,08%	14,62%	13,96%	13,11%	11,11%	13,15%	15,83%	14,83%	15,88%	18,53%	20,82%	21,52%	20,97%
Gasto Público en Educ. por alumno del sector estatal/Ingresos Corrientes del Sector Público per cápita	91,46%	84,90%	92,39%	86,88%	89,06%	77,86%	71,34%	73,51%	79,95%	80,92%	78,68%	91,17%	77,39%	76,96%	84,57%	98,21%	102,04%	103,55%	111,36%	105,36%	111,55%
Gasto Público en Educ. por alumno del sector estatal/Ingresos Corrientes de la Adm. Provincial per cápita	114,72%	107,26%	113,93%	104,74%	105,49%	92,92%	84,53%	85,27%	93,24%	94,44%	92,76%	105,48%	88,07%	86,73%	95,95%	111,13%	115,93%	116,27%	126,50%	118,65%	124,12%
Gasto Público en Educ. por alumno del sector estatal/Ingresos Corrientes de la Adm. Central per cápita	143,21%	139,01%	147,97%	134,47%	134,29%	123,35%	112,23%	110,94%	122,31%	124,29%	124,74%	136,66%	109,28%	103,27%	114,06%	134,78%	143,69%	160,36%	180,43%	165,61%	176,86%

Fuente: Prestaciones de Bienes y servicios del Estado provincial a sus ciudadanos, Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe, 2011

4.5 RECURSOS HUMANOS

En el capítulo 3 se describieron los principales cambios implementados por la Ley de Transferencia, se hizo mención a como ésta normaba el acto de traspaso de los agentes que originalmente tenían como empleador al Estado Nacional y después pasan a tener una relación jurídica de empleo con las provincias.

A continuación, se presenta una tabla en la cual se puede observar el volumen e importancia de los servicios educativos transferidos a las provincias.

Tabla 5 Cantidad de establecimientos, personal docente y no docente transferido según tipo de gestión por jurisdicción provincial.

Jurisdicciones	Cantidad de servicios	Estatales			Privados		Totales generales	
		Docentes		Cargos no docentes	Docentes		Horas cátedras	Cargos
		Horas cátedra	Cargos		Horas cátedra	Cargos		
Buenos Aires	1285	344169	21696	4421	231150	6785	575319	32902
Capital Federal	732	170306	15247	2789	96870	12940	267176	30976
Catamarca	49	12862	1197	284	2933	84	15795	1565
Córdoba	504	63105	4188	928	77763	2224	140868	7340
Corrientes	89	29448	1921	423	6244	195	35692	2539
Chaco	64	15502	864	164	4753	850	20255	1878
Chubut	58	14283	802	173	3343	414	17626	1389
Entre Ríos	193	59326	3378	871	19268	597	78594	4846
Formosa	40	8144	848	116	2156	302	10300	1266
Jujuy	62	30743	1617	408	3005	144	33748	2169
La Pampa	68	10615	752	190	5960	416	16575	1358
La Rioja	61	17791	1121	284	2393	70	20184	1475
Mendoza	192	51293	2632	570	22663	693	73956	3895
Misiones	81	14622	996	163	7453	844	22075	2003

Neuquén	44	8887	718	87	765	66	9652	871
Rio Negro	51	4613	297	49	3846	597	8459	943
Salta	97	27879	1611	377	12254	281	40133	2269
San Juan	88	32377	1847	447	5617	196	37994	2490
San Luis	49	13723	823	184	3362	91	17085	1098
Santa Cruz	25	3739	221	47	542	151	4281	419
Santa Fe	356	79708	5349	1255	51779	1760	131487	8364
Santiago del Estero	72	18918	1628	289	6572	293	25490	2210
Tierra del Fuego	26	7009	271	35	834	119	7843	425
Tucumán	159	31993	2392	460	28918	733	60911	3585
Total	4445	1071055	72416	15014	600443	30845	1671498	118275

Fuente: Plome (2002, pág. 63)

Como puede observarse, la provincia de Santa Fe ocupa el cuarto lugar en importancia con respecto a la cantidad de servicios transferidos, después de Capital Federal, provincia de Buenos Aires y Córdoba. También de este cuadro se pueden visualizar las 131.487 horas cátedras y 8.364 cargos fueron traspasados de la Administración Nacional a la provincia de Santa Fe. Este traspaso de agentes implicó no solo las modificaciones antes mencionadas en cuanto al reconocimiento de la estabilidad laboral, antigüedad y retribución económica sino también alteraciones en lo que respecta a la obra social y a la situación previsional.

En estos dos últimos casos, las instancias receptoras debían reconocer los aportes realizados como consecuencia de los servicios prestados en Nación como así también se estableció la posibilidad de mantener la obra social nacional o incorporarse a una provincial (Ley 24.049,1992)

Las decisiones políticas tomadas por el gobierno provincial sobre este conjunto de trabajadores se pueden caracterizar como una política de ajuste que buscaba reducir el gasto. Algunas de las medidas más importantes fueron la implementación del

presentismo docente, la eliminación de cargos, la nula predisposición de cubrir cargos vacantes por jubilaciones, la disminución del salario real y la opacidad de los procesos para el ingreso y ascenso a la carrera docente.

El presentismo docente era una bonificación de \$ 80 que recibían aquellos docentes que tenían asistencia perfecta, con esta decisión se buscaba disminuir la cantidad de paros docentes y disminuir el ausentismo docente.

Con respecto a la disminución de los salarios se promulgaron dos leyes de emergencia económica con las cuales se autorizó quitar un porcentaje que rondaba entre el 7% y 17% del salario de bolsillo a los empleados públicos cuyos sueldos superaban los \$700. En el caso de los docentes la disminución era tomada en cuenta según los cargos ejercidos y por lo tanto afectó a una gran cantidad de empleados de la educación (CIPPEC, 2002).

Otra zona de conflicto eran las irregularidades cometidas por los directivos de las escuelas en el otorgamiento de suplencias ya que éstos eran responsables de los ofrecimientos y designaciones de cargos docentes, debido a la inexistencia de concursos y juntas de escalafonamiento.

Otra cuestión que merece ser expresada son los requisitos de ingreso y titulación de los docentes que pertenecen a los Institutos Superiores de Formación Docente. Estos educadores se vieron obligados a adquirir, en corto lapso, postítulos en las universidades abonando dicho perfeccionamiento con dinero propio.

El descargo en la gestión administrativa realizada por Nación hacia las provincias obligó a estas últimas a adquirir nuevas funciones. Una de las primeras tareas que se realizaron "desde el Ministerio fue ir a las escuelas para ver cómo eran, con que personal contaba", según la información obtenida en la entrevista de Elsa Chávez.

En el caso del área de personal esto supuso compatibilizar las normas del régimen de licencias y franquicias, otras incompatibilidades de géneros diversos, clasificación, régimen disciplinario y reingresos. En relación con los salarios también se realizaron modificaciones ya que los docentes transferidos percibían menor remuneración que los docentes provinciales, por lo tanto, no se cumplía con la igualdad de remuneración por igual trabajo. Además, se implementó un régimen laboral de 44 horas

mientras que el de Nación era de 36 horas. Así los docentes transferidos se ven obligados a trabajar más y con un aumento salarial que no fue proporcional a la cantidad de horas adheridas, a pesar de que su ingreso aumentó al nivelarse con el de los docentes provinciales(Plomé,2002).

A cerca de este tema Susana Puebla declaró que

Los colegios nacionales tenían un régimen de 30 horas semanales con dedicación exclusiva porque tenías que tener tiempo para preparar clases. Eso y sobre todo a partir de los años 90 en lugar de aumentar salario te aumentan la posibilidad de tener más horas entonces vos tenés más horas y podés aumentar tu ingreso, pero va en detrimento de tu formación y de tu capacidad de preparar las clases, de dedicación a cada escuela.

Otra de las áreas que sufrió modificaciones fue la Dirección General de Administración del Ministerio de Educación dado que antes de la transferencia las escuelas pertenecientes a Nación tenían estructuras organizacionales muy importantes, dotados con los cargos de Delegados y Subdelegados Administrativos que eran liquidadores de sueldo de cada una de las escuelas. Entre sus funciones se encontraba liquidar sueldos, pagar vacaciones, suplencias, proporcionales.

“Cuando se transfieren las escuelas nacionales a provincia pasan a depender de la DGA- Dirección General de Administración- y de cada una de las Regionales y los sueldos fueron liquidados a través de ellos [...]” Los cargos administrativos de las escuelas pasan a ser cargos administrativos en la Tesorería sin una función por lo que se nos invita a ir al Ministerio de Educación a colaborar porque nosotros conocíamos el funcionamiento de las escuelas transferidas y ellos lo desconocían”, éstos datos fueron brindados por la Coordinadora de Registro y Certificaciones del Personal del Ministerio de Educación, Elsa Chávez.

En este sentido, desde el punto de vista de la entrevistada, se puede afirmar que “Las escuelas perdieron poder, autonomía porque las cosas que antes las hacían en las escuelas, como liquidar sueldos pasaron a concentrarse en el ministerio” (Elsa Chávez).

Como consecuencia de la descripción del párrafo precedente es entendible que los docentes que antes pertenecían a Nación sintieran desilusión y desarraigo frente a su

nuevo empleador. Los salarios eran bajos, había que trabajar más horas por la misma remuneración, algunos cargos simplemente dejaban de existir, hacer huelgas era cada vez más difícil desde la instalación del presentismo y para empeorar toda esta situación se aprueba la Ley Federal de Educación altamente cuestionada por este sector. El punto más álgido de estos malestares se vio reflejado en la realización de la carpa blanca.

Otros lugares de grandes cambios fue implementación de las Delegaciones Regionales de Educación

Las delegaciones se crean con personal que venía de otras áreas, que no estaba capacitado, en muchos casos tampoco sabía para que estaba, nos encontramos personas que cumplían función rutinarias pero sin un objetivo común, no había equipo de trabajo, sin debate de cómo atender y brindar soluciones a los problemas que hoy se presentan. Le dijeron “vení para hacer trámites administrativos, para atender a los docentes, padres y alumnos” (Silvana Calvo)

No solo los docentes se encontraban en un escenario de grandes cambios, sino también aquellos empleados que antes realizaban tareas administrativas en las escuelas y de repente eran convocados a formar parte de la administración central ya sea en la sede ministerial o bien en las nuevas Delegaciones Regionales de Educación. Éstos debían realizar tareas para las que nunca fueron capacitados ni tenían similitud con las realizadas en el ámbito escolar. Tampoco hubo modificaciones en la estructura orgánica ni de funciones que contribuyeran a mejorar la absorción de los establecimientos educativos provenientes de Nación.

Con el cambio de signo político a nivel provincial, se dio inicio a modificaciones dirigidas a los recursos humanos del Ministerio de Educación. Se establecieron concursos de ingresos y de titularización de cargos docentes y no docentes con una periodicidad casi anual, juntas de escalafonamiento, capacitación en servicio y paritarias docentes. También se implementó el software SARH, Sistema de Administración de Recursos Humanos, donde los directores y agentes administrativos del Ministerio pueden realizar las gestiones y hacer un seguimiento de la carrera de cada docente.

4.6 CALIDAD EDUCATIVA

En el marco teórico se ha hecho referencia a la centralidad que adoptó el concepto de calidad en el terreno educativo en los años 90 y Argentina no fue la excepción. A partir del año 1996 se comienzan hacer evaluaciones acerca del rendimiento escolar de los alumnos en las áreas de matemática, lengua, ciencias sociales y ciencias naturales como así también mediciones con respecto a la eficiencia interna del sistema a través de las tasas de promoción efectiva, repitencia, egreso y sobreedad.

Para el estudio del caso santafesino merece la pena hacer algunas aclaraciones. La primera de ellas tiene ver con la calidad de información que manejaba esta instancia jurisdiccional sobre los establecimientos que fueron transferidos, los mismos no eran fidedignos⁷.

La segunda explicación es que a partir del 2008 se implementa el Sistema de Gestión Administrativa Escolar (SIGAE web) por el cual se pueden desagregar la población estudiantil según las variables de sexo, tipo de gestión, región provincial, región educativa, zona educativa y coeficiente socioeconómico al interior del territorio provincial con el objetivo de mejorar el diseño e implementación de las políticas educativas a partir de la información obtenida (Subportal de Educación [sitio web] (http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=103368), recuperado el 31/08/2017). Antes de esa fecha, los datos que se manejaban eran sobre cantidad de establecimientos y alumnos fundamentalmente.

La tercera elucidación consiste en remarcar la performance educativa que históricamente tuvo la provincia dado que generalmente se halla por sobre la media nacional.

Para comenzar a estudiar los cambios que produjeron la implementación de la Ley de Transferencia y la Ley Federal de Educación en la provincia de Santa Fe, hay que tener en cuenta que ambas no se pueden examinar de forma aislada dado que son la expresión del mismo proyecto político-educativo, y que además se sancionaron en una corta distancia temporal entre ellas. Por consiguiente, se procederá con el análisis de los

⁷En el libro de Plomé (2002) relata que, en la información enviada por Nación al Ministerio de Educación de Santa Fe, figuraba el domicilio de una escuela que resultó ser una casa particular.

indicadores más básicos como son la tasa de alfabetización y la matrícula para luego evaluar las tendencias de las tasas de eficiencia interna y resultados de pruebas ONE.

Tabla 6 Evolución de la tasa de alfabetización en la Provincia de Santa Fe, según Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991,2001 y 2010

DEPARTAMENTO	Años		
	1991	2001	2010
Belgrano	96,4	98	98,6
Caseros	96,4	98,2	98,8
Castellanos	97,2	98,1	98,7
Constitución	96	97,6	98,3
Garay	92,9	94,9	96,6
General López	95,8	97,8	98,5
General Obligado	93	94,8	96,6
Iriondo	95,8	97,6	98,4
La Capital	96,9	98,1	98,5
Las Colonias	98,1	98,6	98,9
Nueve de Julio	88,7	92,1	94,5
Rosario	96,9	97,9	98,4
San Cristóbal	95	96,4	97,5
San Javier	91,3	93,8	95,9
San Jerónimo	95,8	96,8	97,8
San Justo	94,4	96,5	97,8
San Lorenzo	96,5	97,8	98,5
San Martín	96,9	98,1	98,6
Vera	90,3	92,8	95

Fuente: Elaboración propia en base a los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas de los años 1991,2001 y 2010.

Como puede observarse la tasa de alfabetización fue incrementándose en el periodo comprendido por las dos últimas décadas en todos los Departamentos. No obstante también se visualiza la permanencia de las desigualdades intra-provinciales puesto que se mantienen las tasas más bajas en aquellos lugares que en 1991 también la tenían, como por ejemplo los departamentos Garay, 9 de Julio y Vera.

4.6.1 Matrícula

La matrícula de nivel secundario desciende a partir de 1997 hasta el año 2007. Esta depresión de matrícula se puede explicar a partir de dos hechos importantes que la afectan: el primero fue la implementación del EGB 3 en el año 2000, ciclo en el cual se comprendían los dos primeros años de la educación secundaria. En la ruralidad y en contextos urbanos marginales fueron “primarizados”⁸, es decir se dictaban en la escuela primaria. Si bien se extiende la obligatoriedad no existen políticas públicas que busquen la inserción y permanencia de los adolescentes. El segundo hecho, es la crisis económica y social desatada en el año 2002 que afectó negativamente la permanencia de los estudiantes en el ámbito escolar. Por otro lado, se produjo un revés en la tendencia a la deserción escolar a partir de la ley 26.206 sancionada en el año 2006. Esta última establece la obligatoriedad de la educación secundaria acompañada de programas nacionales y provinciales que incentivan el incremento de matrícula sumado a un contexto de crecimiento económico.

⁸Ver más en el trabajo de investigación del CIPPEC, apartado sobre tres modelos institucionales sobre la implementación de la ley Federal en la Provincia de Santa Fe.

Tabla 7 Alumnos por año de estudios de escuelas secundarias oficial y privado por Departamento- periodo 1997 a 2008

DEPARTAMENTO	MATRICULA											
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Belgrano	2,437	2,395	1,787	1,293	1,377	1,177	1,404	1,287	1,137	1,236	1,241	2,456
Caseros	5,655	5,867	4,267	2,864	3,236	3,609	3,550	3,056	2,821	2,784	2,795	5,338
Castellanos	8,533	8,793	6,713	4,832	5,434	5,572	5,637	5,185	4,989	5,139	5,217	11,316
Constitución	6,143	5,677	4,152	3,071	3,290	3,495	3,515	3,037	3,085	2,920	2,883	5,732
Garay	1,129	1,146	838	612	674	739	623	547	618	630	695	1,428
Grál. López	11,396	11,764	8,790	6,292	6,736	7,151	6,561	6,385	6,040	5,759	5,942	12,277
Gral. Obligado	9,991	10,380	7,464	5,325	6,369	6,710	6,664	6,343	6,042	6,189	6,238	13,809
Iriondo	4,026	4,110	3,075	2,189	2,359	2,490	2,383	2,241	1,955	2,043	2,066	4,380
La Capital	36,421	36,513	26,744	19,407	20,223	21,351	20,287	18,021	18,196	18,191	18,397	35,724
Las Colonias	5,900	6,044	4,593	3,321	3,689	3,652	3,281	3,301	3,361	3,400	3,324	6,633
9 de Julio	1,517	1,593	1,071	785	935	1,039	1,015	986	929	914	882	2,216
Rosario	74,540	76,162	54,412	38,242	41,417	42,741	39,358	34,224	34,672	36,905	37,638	76,001
San Cristóbal	4,206	4,016	3,080	2,218	2,363	2,648	2,209	2,389	2,483	2,505	2,384	5,189
San Javier	1,615	1,664	1,212	882	975	1,014	967	988	953	908	978	2,390
San Jerónimo	4,644	4,796	3,536	2,459	2,574	2,675	2,705	2,476	2,377	2,342	2,495	5,254
San Justo	2,615	2,675	1,902	1,324	1,506	1,548	1,538	1,476	1,334	1,339	1,411	2,916
San Lorenzo	9,921	10,148	7,183	4,992	5,584	5,781	5,670	5,330	5,034	5,002	4,998	10,918
San Martín	3,488	3,601	2,697	1,942	2,078	2,147	2,134	1,920	1,928	1,857	1,859	3,772
Vera	3,124	3,084	2,175	1,479	1,859	2,020	1,819	1,862	1,874	1,893	1,865	3,979
TOTAL	197,301	200,428	145,691	103,529	112,678	117,559	111,320	101,054	99,828	101,956	103,308	211,728

FUENTE: Datos suministrados por la Dirección Gral. de Progr., Proyectos y Estadística Educativa.

NOTAS: Elaboración propia en base a la fuente citada.

Comprende escuelas medias comunes y privadas y en 1998 a partir de 2º año, ya que se aplica la Ley Federal y el 1º año se incorpora al tercer ciclo de E.G.B.

A partir del año 2000 también quedaron incorporados a E.G.B 2º y 3º años.

A partir de este año se informan los datos teniendo en cuenta el nuevo sistema educativo implementado.

Fuente: Prestaciones de Bienes y servicios del Estado provincial a sus ciudadanos, Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe.

4.6.2 Promoción efectiva

La promoción efectiva es el porcentaje de alumnos matriculados en un grado/año de estudio dado de un nivel de enseñanza en particular que se matriculan como alumnos nuevos en el grado /año de estudio inmediato superior de ese nivel, en el año lectivo siguiente (Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa [sitio web] <http://diniece.me.gov.ar/documentos/sistema%20nacional%20de%20indicadores%20educativos.pdf>, recuperado el 02/09/17). Es decir, esta variable refiere a todos los alumnos que han superado por primera y única vez el año electivo tanto sea de grado como de nivel.

En el Anuario de Estadísticas Educativas de la Provincia de Santa Fe complementa esta definición aclarando que en esta clasificación se encuentran incluidos los

1. alumnos que fueron promovidos al último día de clase (Nivel Primario y Nivel Secundario).
2. alumnos promovidos en exámenes complementarios, libres o de reválida en los turnos correspondientes a los mismos (diciembre y marzo), incluyendo a alumnos regulares que provienen de otro establecimiento educativo distinto del proveedor del dato (2008, pág. 32)

Tabla 8 Tasa de promoción efectiva en EGB 1, 2,3 y Polimodal - periodo 1996 a 2014.

AÑO	EGB 1y 2	EGB 3	POLIMODAL
1996	92,0	79,5	83,8
1997	92,7	80,5	83,7
1998	91,8	85,5	83,9
1999	92,0	88,4	86,3
2003	92,32	84,08	77,74
2004	91,19	83,36	72,37
2005	92,5	80,95	71,29
2006	93,90	79,56	70,85
	PRIMARIA	SECUNDARIA-BASICA	SECUNDARIA ORIENTADA
2007	95,01	79,11	71,26
2008	93,65	80,46	73,77
2009	93,34	78,63	77,98
2010	93,42	74,80	77,46
2011	95,86	75,71	78,58
2012	96,13	77,47	81,14
2013	97,42	78,84	79,73
2014	97,51	79,86	79,63

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados por la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa

Esta tabla demuestra que la tasa de promoción efectiva en la jurisdicción provincial en el periodo de 1996-2007 correspondiente al nivel primario evoluciona cada vez más acercándose al 100%.

No sucede lo mismo en el EGB 3, profundizándose en el nivel polimodal, ambos ciclos pertenecientes al nivel secundario, en los cuales se da un descenso de la tasa de promoción. Es probable que el descenso se deba dos factores: al aumento de la repitencia o al aumento de la deserción, ambos casos es producto del fracaso escolar del proyecto educativo. Esta situación comienza a revertirse lentamente a partir del 2008 acercándose a los niveles que se habían alcanzado a inicios del periodo.

4.6.3 Repitencia

Se denomina Repitente al alumno que debe cursar dos veces o más el mismo año debido a que no ha cumplimentado satisfactoriamente los requisitos académicos para ser promovido al año siguiente (Anuariode Estadísticas Educativas de la Provincia de Santa Fe, 2008).

Tabla 9 Tasa de repitencia efectiva en EGB 1,2, 3 y Polimodal- periodo 1996 a2014.

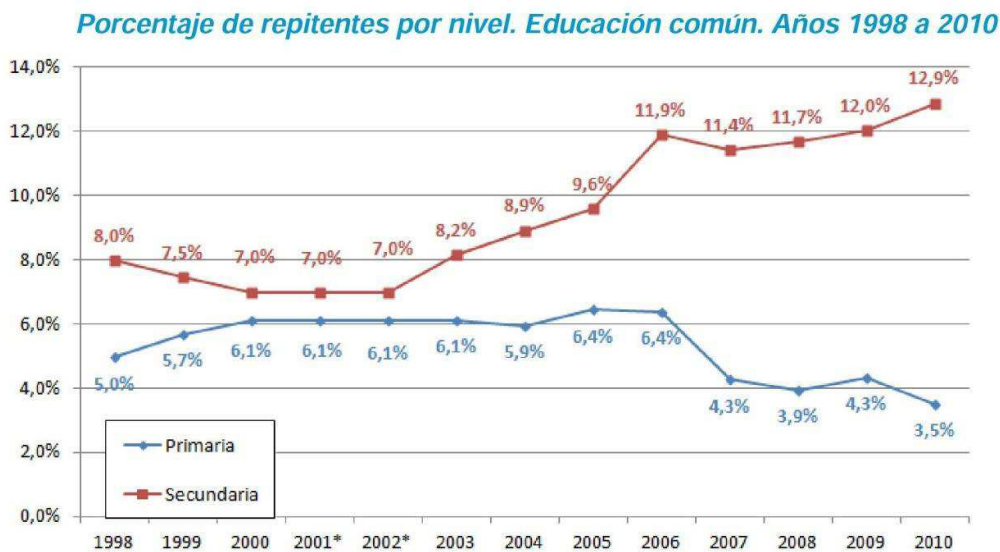
Año	EGB 1Y2	EGB 3	POLIMODAL
1996	6,0	8,1	4,3
1997	5,6	8,0	4,4
1998	6,2	8,2	4,0
1999	6,6	7,9	4,1
2003	6,29	8,84	5,74
2004	6,88	8,53	7,33
2005	6,72	10,60	9,05
2006	4,36	10,11	8,55
	PRIMARIA	SECUNDARIA BASICA	SECUNDARIA ORIENTADA
2007	4,07	10,15	8,81

2008	4,62	10,89	9,44
2009	3,79	12,27	8,09
2010	3,62	13,13	7,53
2011	3,49	13,21	7,24
2012	2,73	11,55	6,71
2013	1,87	11,75	6,61
2014	1,55	11,66	6,67

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados por la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa

Se percibe que a partir del año 1996 hasta el año 1999 los índices de repitencia permanecen estables en los niveles estudiados. Luego comienza a verse una modificación a partir del año 2003 donde se visualiza una tendencia al incremento de esta problemática en el nivel medio mientras que en el nivel primario tiende a disminuir, tal como se encuentra publicado en el gráfico debajo.

Gráfico 1 Porcentaje de repitentes por nivel de educación obligatoria-periodo 1998 a 2010



Fuente: Procesamientos propios sobre la base de datos de DiNIECE-ME. Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos. Años 1998 a 2010

Mariano Sironi señala que, si bien el “menemismo nos muestra que hay más gente en el sistema educativo en todos los niveles durante los noventa, esto se debe a que hubo medidas tales como la promoción automática. La repitencia declina producto de decisiones administrativas no por mejoras en la calidad”.

Como puede observarse se comienzan a visualizar más profundamente las diferencias en términos de fracaso escolar entre los niveles primario y secundario. Esto puede deberse a la falta de contención de la institución escolar, el escaso acompañamiento de las familias y la inexistencia del diseño de estrategias educativas efectivas contra esta problemática.

Esta tendencia al incremento de la repitencia comienza a declinar en el nivel secundario a partir del año 2010 para los últimos años de la secundaria; mientras que para los primeros años de este nivel lo hace a partir del 2012 muy tímidamente.

4.6.4 Abandono interanual

Es el porcentaje de alumnos matriculados en un grado/año de estudio dado de un nivel de enseñanza en particular, que no se vuelve a matricular al año lectivo siguiente como alumno nuevo, repitente o reinscrito (Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa [sitio web] <http://dineece.me.gov.ar/documentos/sistema%20nacional%20de%20indicadores%20educativos.pdf>, recuperado el 02/09/17).

Las causas de la deserción escolar pueden ser múltiples, tanto internas del sistema como externas ligadas a factores socioeconómicos culturales. A comienzo del periodo analizado, la tasa de abandono interanual presenta poca fluctuación en los ciclos lectivos mientras que a partir del 2003 la tasa tiende a disminuir en EGB 1 y 2 mientras que en EGB 3 y Polimodal aumenta de forma significativa.

La tendencia a disminución al abandono en el nivel primario se mantiene hasta la finalización del intervalo estudiado, en cambio en secundaria se observan leves fluctuaciones tendientes a la baja, un poco más notables en la secundaria orientada.

Tabla 10 Tasa de abandono interanual en EGB 1, 2,3 y Polimodal -periodo 1996 a 2014.

Año	EGB 1y 2	EGB 3	POLIMODAL
1996	2,0	12,4	11,9
1997	1,7	11,5	12,0
1998	2,1	6,3	12,1
1999	1,4	3,7	9,7
2003	1,39	7,08	16,53
2004	1,93	8,11	20,31
2005	1,22	8,43	19,66
2006	1,74	10,33	20,61
	PRIMARIA	SECUNDARIA BASICA	SECUNDARIA ORIENTADA
2007	0,91	10,74	19,93
2008	1,74	8,65	16,79
2009	2,87	9,10	13,94
2010	2,96	12,07	15,02
2011	0,64	11,08	14,18
2012	1,15	10,98	12,15
2013	0,71	9,41	13,65
2014	0,94	8,48	13,69

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados por la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa

4.6.5 Sobriedad

Por sobriedad se hace referencia al porcentaje de alumnos cuya edad teórica en el sistema escolar fue superada por la edad cronológica como consecuencia de haber repetido de año o haberse reinscripto luego de un periodo de deserción (Anuario de Estadísticas Educativas de la Provincia de Santa Fe, 2008).

En todo el periodo analizado se observa un aumento de la sobreedad en la EGB 3 y Polimodal mientras que en el nivel primario tiene pequeñas fluctuaciones que no denotan una mejoría.

Tabla 11 Tasa de promoción efectiva en EGB 1, 2, 3 y Polimodal -periodo 1996 a 2014.

Año	EGB 1 Y 2	EGB 3	POLIMODAL
1996	18,1	24,1	19,3
1997	23,6	36,1	35,1
1998	30,2	38,2	33,9
1999	24,1	34,8	30,9
2003	22,65	32,41	31,28
2004	22,39	31,82	29,35
2005	22,32	33,04	32,64
2006	22,64	33,78	30,36
	PRIMARIA	SECUNDARIA BASICA	SECUNDARIA ORIENTADA
2007	20,52	32,27	29,62
2008	19,48	33,54	33,21
2009	20,47	36,90	37,90
2010	18,41	36,80	36,10
2011	17,26	36,24	34,31
2012	16,15	34,94	32,90
2013	14,82	32,82	32,40
2014	13,36	32,46	32,70

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados por la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa

4.6.6 Resultados ONE

En lo tocante a los resultados de las pruebas ONE, que muestran el desempeño de los alumnos en las áreas de: Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales realizadas en el periodo 1996-2010, se tomó como referencia los datos

presentados por UNICEF([sitio web] https://www.unicef.org/argentina/spanish/santa_fe.pdf, recuperado el 2/09/17) en el cual se presentó la posición relativa que ocupa la provincia de Santa Fe con respecto al resto, identificando la posición 1 con los resultados más altos mientras que la posición 24 corresponde a los puntajes más bajos.

En el periodo 1996-2007 para el nivel primario se observó una evolución favorable de los resultados en las áreas de Lengua y Matemática, alcanzando el segundo y tercer puesto durante este lapso. Mientras que para el nivel secundario el periodo estudiado fue de 1996 a 2010 en el cual se observó dos sub-periodos. Desde 1996 a 2000 hubo un progreso en las posiciones relativas ocupadas por la provincia mientras que en 2005-2010 la provincia bajó su posición con respecto a las otras jurisdicciones.

En cuanto a la evaluación realizada en el año 2013 para los alumnos del nivel secundario "La materia donde más estudiantes santafesinos lograron un rendimiento medio-alto fue Lengua, con 83,6 %, es decir, un 4 % más que en 2010. A nivel nacional (con un 74,3 %), la mejora fue sólo de un 0,6 %". Mientras que en " Matemática, el 79,9%, de los alumnos santafesinos se ubicaron en el nivel de desempeño medio-alto, lo que representa un 3,6 % más que en la evaluación anterior. A nivel nacional, el 72,1 % logró esta calificación" (Diario El Litoral [sitio web] http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/107700-los-alumnos-de-santa-fe-con-mejor-desempeno-en-el-one, recuperado el 2/09/17)

Otro dato que merece ser mencionado es que la obtención de los mejores resultados en las pruebas ONE fueron acompañados por un incremento en la matrícula para el nivel secundario que entre el 2008 y 2014 aumentó en 4,52%, lo que demuestra que el aumento en la calidad fue acompañado por más inclusión en el nivel secundario.

Gráfico 2 Evolución de resultados de las pruebas ONE en primaria y secundaria- periodo 1996 a 2010



Fuente: DiNIECE-ME – Operativo Nacional de Evaluación (ONE). Años 1996, 2000, 2005, 2007 y 2010

Nota: Para el orden de las jurisdicciones se consideran los siguientes criterios: para los años 1996 y 2000, el puntaje promedio. Para los años 2005, 2007 y 2010, el porcentaje de resultados medios y altos.

Con respecto al eje calidad, se consideró pertinente rescatar algunas de las opiniones de las entrevistas realizadas a especialistas en educación.

Según Fernando Avendaño la calidad fue un “término utilizado tanto por la derecha como por la izquierda”. Como ejemplo menciona a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), dado que es una organización economicista, definió la calidad a partir de generar competencias para ingresar al mercado.

Mientras que otra forma de definirla, desde la perspectiva de Avendaño, fue entenderla como un “concepto que tiene que ver con cuestiones de desarrollo personal del sujeto en relación con la posibilidad de intervenir en problemáticas sociales.”

Por otra parte, Elida Rasino definió a la calidad como un problema epistemológico que implica saber cómo el sujeto construye conocimiento. Rasino establece una diferencia entre las concepciones del positivismo iluminista y la visión crítica de éstas. Esta posición crítica fue definida por la entrevistada como una “posición retórica política que sea un ciudadano que participe, que entienda, etc.”

Si bien esta definición le parece correcta consideró que la misma es “un cliché porque cuando intentamos profundizar esa definición no podemos dar cuenta de cómo hacerlo”. Por lo tanto, decidió optar por una definición más sociológica la cual explica

Que aprender y conocer no es un trabajo individual solamente, es básicamente un proceso colectivo, son los pueblos los que producen conocimiento a lo largo de la historia y apropiarse de ese conocimiento implica un sujeto inserto (quiere decir que es partícipe) en una realidad que está viva, que sigue produciendo conocimiento [...] (Elida Rasino)

Para lograr esa producción de conocimiento colectivo es fundamental el rol de las instituciones

En realidad, lo que ocurre es que si la institución está rota si no hay valores ni vínculos, si las instituciones en general la escuela, la familia, los clubes, el barrio no hay ahí una argamasa con la cual vincular, ni siquiera hay palabras, hay familias que no se hablan, no hay producción de conocimiento. No del que le pedimos a la escuela, hay conocimiento de supervivencia, no un conocimiento que le permita entender al chico lo que la escuela le está pidiendo y la problemática institucional es básica en esto para mí, por eso me parece absurdo y esto lo he dicho en el Consejo Federal cuando se mide calidad educativa midiendo la cantidad y calidad de los edificios, la cantidad y calidad de la producción de los chicos en términos resultados [...] (Elida Rasino).

Este último párrafo está en consonancia con las posturas tomadas por Susana Puebla y Mariano Sironi. El licenciado en Ciencia Política e investigador especialista en Educación expresó su preocupación con relación a esta crisis institucional manifestando “antes tenías un sistema educativo donde el docente sabía que tenía que hacer y tenías un mensaje claro porque la escuela era una institución moderna que tenía una función, un telos, eso tiene un declive. Su finalidad entra en crisis, no solamente en Argentina”

A esto hay que agregar que la preocupación por el “descenso de los aprendizajes donde los docentes no garantizan que en una cohorte que el 100 % de su alumnado aprendan cuestiones básicas” (Mariano Sironi) debido a una “devaluación de la

formación, desprestigio social del docente que lo vemos cotidianamente en agresiones a los docentes. Las políticas de deterioro de formación docente tienen responsables, no es solamente el gobierno de turno, los sindicatos también tienen su cuota de responsabilidad”.

Mariano Sironi también particularizó para el caso de Santa Fe su inquietud por el nivel de ausentismo docente como una de las problemáticas que tiene un impacto negativo en la calidad debido al cambio de la figura del docente que no logra “vínculo estable” modificando el proceso de enseñanza /aprendizaje.

Puebla identificó que la obtención de resultados magros y malos en Educación “está relacionado con políticas que no están integradas en un marco global mucho más amplio”, no con la descentralización. Para ella se debería modificar la organización y administración del sistema educativo.

Calvo concluyó que con la transferencia educativa realizada en los 90 “el servicio educativo fue el más perjudicado, fue el último eslabón que no se tuvo en cuenta y eso porque no se construyó un proyecto educativo”.

Sin lugar a dudas esto impactó en la calidad de la educación, que se ha ido deteriorando y que no solo se visualiza en los “resultados de las pruebas nacionales e internacionales sino también en el deterioro de otros indicadores como el ausentismo docente, los problemas de los alumnos con los docentes, la falta de trabajo en equipo, de toma de responsabilidades, falta de capacitación para las autoridades” (Silvana Calvo).

CONCLUSIONES

Para finalizar, se recuerdan los objetivos e hipótesis que guiaron la elaboración de la tesina con vistas a su verificación, para luego compartir algunas reflexiones generales sobre las mismas.

El objetivo general de este trabajo fue: analizar el proceso de descentralización educativa en la Provincia de Santa Fe y cómo contribuyó el mismo al logro de un sistema educativo universal y de calidad durante el periodo 1990 a 2015. Mientras que los objetivos específicos eran: describir la política de descentralización educativa llevada a cabo a nivel nacional, analizar los cambios producidos en el sector educativo provincial a partir de la descentralización en las siguientes dimensiones: recursos humanos, financiamiento, organización del sistema en el territorio; analizar la evolución de los indicadores de calidad educativa desde 1990 a 2015 en la provincia de Santa Fe.

Se puede concluir que los objetivos específicos fueron alcanzados a partir del desarrollo expuesto en el capítulo 3 donde se describió la política de descentralización llevada a cabo por Nación. También se dio cuenta de las principales transformaciones acaecidas en el territorio santafesino en las dimensiones propuestas en el capítulo 4. Además, en ese capítulo se analizó la evolución de los indicadores de la calidad educativa, acercándose de esta manera al cumplimiento del objetivo general.

En relación con las hipótesis, la primera y tercera hipótesis se trabajan juntas porque ambas están centradas en el eje de la calidad educativa. La primera hipótesis planteaba que: la descentralización educativa llevada a cabo por una lógica economicista no contribuyó necesariamente a aumentar la calidad.

La tercera hipótesis expresaba que el proceso de descentralización contribuyó a la fragmentación del sistema profundizando las diferencias en la calidad de la prestación del servicio dentro del territorio provincial.

Según la información presentada se puede sostener que estas premisas son afirmativas debido a que en el periodo estudiado las tasas de eficiencia interna son desalentadoras para el nivel secundario: la matrícula descendió desde 1997 hasta el año 2007, la promoción efectiva decreció hasta el 2010, el abandono interanual creció a

partir del 2003 y la repitencia aumentó especialmente en los últimos años de nivel secundario (ya sea con la estructura de polimodal o de secundaria orientada).

Con relación a los resultados de las pruebas ONE presentados por UNICEF, se pueden delinear dos subperiodos (1996 a 2000) y (2005 a 2010) como consecuencia de los resultados obtenidos en las evaluaciones realizadas. En el sub periodo 1996-2000 existió un progreso de la posición relativa de la provincia comparada con sus pares jurisdiccionales, tampoco constituyó un dato del todo favorable. Hay que recordar que, al momento de realizarse la transferencia, las jurisdicciones provinciales contaban con una gran desigualdad de condiciones tanto socioeconómicas como de capacidades técnicas, administrativas y de gestión. Esta aclaración relativiza el "progreso" en el periodo señalado. En el sub periodo 2005 a 2010 la provincia desciende en su posición relativa con respecto a las otras jurisdicciones para luego mejorarla en el 2013.

En consideración a la fragmentación y profundización de las diferencias de la calidad del servicio brindado, a partir de la descentralización llevada a cabo en los noventa, se profundizaron las disparidades del territorio santafecino. Una prueba de ello son las entrevistas realizadas en las cuales se demostraron que las desigualdades existentes en los recursos humanos y materiales en el territorio provincial se hicieron presentes en cuanto al perfil de los agentes que se desempeñan en las Delegaciones Regionales y docentes como así también las limitaciones materiales y simbólicas. Además, se hizo referencia a que la desnacionalización acentuó las diferencias en el currículo ya que los "nacionales" garantizaban que los mismos contenidos que se dictaba en el nacional de Reconquista también se dieran en el nacional de Venado Tuerto.

Además, existen divergencias en cuanto al acceso al servicio educativo, considerando que uno de los indicadores de calidad es la tasa de alfabetización. Ésta última aumenta en el periodo bajo estudio, pero manteniendo las disparidades históricas entre los departamentos de la provincia.

A partir del proyecto neoliberal en Educación se asistió a una mayor estratificación de las alternativas escolares (escuelas con muchos recursos que poseen calidad y escuelas con pocos recursos y poca calidad) supeditadas al escenario socioeconómico que circunda a las escuelas, repercutiendo en los resultados académicos de los alumnos.

Finalmente, la hipótesis que resta por verificar es si: Las principales fallas de la descentralización radicarón en: 1) no preparar a los docentes académicamente para brindar un servicio de calidad e inclusivo y 2) la deficiente transferencia de recursos materiales.

Como se expuso en el apartado de recursos humanos, los establecimientos de nivel medio como superior no universitario, fueron transferidos sin que mediara una capacitación para los agentes escolares, no existieron mejoras laborales, tampoco se aumentó la autonomía en el ámbito escolar, como se había prometido, dado que muchas de las funciones antes realizadas por las escuelas fueron reabsorbidas por la administración central.

Paralelamente, vale la pena recordar que a partir de la implementación de la Ley Federal algunos docentes se vieron obligados a dar materias para las que no estaban preparados o no estaba relacionada con su vocación original.

En relación con la deficiente transferencia de recursos materiales se concluye que, si bien en los primeros años de la década de los noventa el gasto provincial en Educación aumentó, él mismo es producto del rol subsidiario adoptado por el Estado Nacional que decidió desligarse del financiamiento educativo dándole mayor protagonismo a la administración provincial. El aumento en el gasto no es producto de una mayor inversión si no que se debe a un cambio en la principal fuente de financiamiento. De hecho, es notable la baja inversión en infraestructura, equipamiento y gasto por alumno desde el año 1991 hasta 2006 en concordancia con la austeridad propuesta por el gobierno nacional y provincial.

Resulta interesante plantear: ¿Por qué las hipótesis propuestas fueron corroboradas?

En el presente trabajo se afirma que descentralización educativa fue impulsada desde una lógica economicista-tecnocrática que no contribuyó necesariamente a aumentar la calidad dado que las políticas públicas elaboradas por el gobierno nacional no buscaban mejorar el sistema, pero si cumplió con sus fines económicos y políticos. Los fines económicos y políticos buscados eran la reducción del déficit fiscal y la retirada del Estado en la gestión de las áreas sociales como lo son la Educación y Salud.

Particularmente en el caso de la Educación las transferencias fueron realizadas a partir de la sanción de Ley de Transferencia y complementada por la Ley Federal, que reservaban al Estado Nacional la misión de fijar la línea de política educativa y evaluar los desempeños jurisdiccionales a través de distintos operativos de evaluación. Transformándose el Ministerio de Educación de la Nación un ministerio sin escuelas a cargo.

Los establecimientos medios y superiores se transfirieron sin la realización de un diagnóstico certero de las administraciones provinciales sobre las capacidades instaladas que cada provincia tenían al momento de la sanción de la ley 24.409. Tampoco fueron tenidas en cuenta la tradición centralista del sistema educativo, las culturas institucionales, los recursos humanos, las estructuras organizacionales de los Ministerios de Educación, y mucho menos existió una real discusión sobre el proyecto educativo ni planificación de estrategias graduales para adaptarse a este cambio.

Todo el proceso ocurrió solo en dos años, sin lugar a duda la celeridad con la que se llevó a cabo la descentralización es una muestra más de la urgencia que tenía el Estado nacional por desentenderse de la gestión directa del sistema educativo.

Este desprendimiento realizado por la Nación devino en una descentralización administrativa. Las provincias son las responsables de garantizar la prestación del servicio en el territorio, pero no cuentan con descentralización política ya que no se democratizó la toma de decisiones dentro del territorio provincial.

La falta de democratización, planificación de la descentralización efectuada en los noventa es producto de la lógica política economicista y tecnocrática que precedió y presidió a lo largo de esta transformación.

A partir del 2007, con el cambio de signo político gobernante en la jurisdicción provincial, comienza a implementarse otra lógica política en la esfera educativa que entiende a la educación como un derecho y medio para la cohesión social y el desarrollo humano, donde el alumno es la razón de ser del sistema. Como resultado de esta conceptualización, hay un desarrollo de estrategias tendientes a mejorar la calidad de los indicadores educativos, verificable en la obtención de algunos resultados positivos. Modificaciones en el área de recursos humanos tanto para los administrativos como para

los docentes, destacándose políticas como el establecimiento de concursos de cargos abiertos y transparentes, capacitación en servicio, paritarias docentes como así también aumento en el gasto educativo.

Cabe destacar que la autora de la tesina considera que la descentralización educativa puede contribuir a aumentar la calidad del sistema educativo si la misma tiene como norte una lógica política pedagógica democrática y es sostenida por un proyecto político que garantice la Educación como un derecho que debe ser garantizado por el Estado.

La descentralización sólo constituye una herramienta/ tecnología de gestión que en sí no es ni buena ni mala, sus resultados dependerán de la lógica política (objetivos estratégicos) a partir de la cual se la implemente.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguerrondo. (2002). *Ministerios de Educación : de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*, Buenos Aires, IPE/UNESCO. Recuperado de <http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/iaguerrondo.pdf>
- Blutman, G. (2009). *La reforma y modernización del estado en Argentina: papel de la cultura organizacional*. (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires.
- Candia, Alejandra. (2004). Razones y estrategias de la descentralización educativa: un análisis comparado de Argentina y Chile. *Revista iberoamericana de Educación*, 34, págs. 179 - 200.
- Carletti, G. (2003). La descentralización educativa en Argentina: un análisis comparativo de la gestión escolar. I Congreso de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación. Buenos Aires. Recuperado de <http://www.saece.org.ar/papers1.php>
- Casasus, J. (1990). Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas. En ORELAC-UNESCO, *Boletín del proyecto principal de Educación en América Latina y el Caribe* (págs. 7-18). Santiago, Chile. Editorial ORELAC. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000874/087493s.pdf>
- Castro Silva, E. (1993). Riesgos y promesas del currículo de colaboración en contextos de descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, 1 (3), págs. 63-88. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1019408>
- Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad, Fundación Grupo Sophia (2001), *Transferencia educativa hacia las provincias en los años 90: un estudio comparado*. Recuperado de <http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt57.pdf>
- CIPPEC (2002). *Proyecto las provincias educativas, estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas*. Santa Fe. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2013/06/Los-estados-provinciales-frente-a-las-brechas-socio-educativas.pdf>
- Decreto N° 825, 4 de Septiembre de 1985, Sistema de Supervisión de pre primarias, primarias y especiales. Recuperado de http://gobierno.santafe.gov.ar/archivo_general/decretos_1955_1995/buscar.php?id=1&nro_dec=825&anio_dec=1985&nro_gestion=&select_tema=todos&select_iniciador=tod

[os&select dia a=01&select mes a=enero&select anio a=1955&select dia b=31&select mes b=diciembre&select anio b=1995&Submit=Buscar](#)

Decreto N° 110, 4 de Febrero de 2010, Nueva estructura orgánica del Ministerio.

Recuperado de

<https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/content/download/160435/784193/file/Decreto%20N%C2%B0%20110-13.pdf>

Decreto N° 2238, 29 de Julio de 1992, Cargos docentes. Recuperado de

http://gobierno.santafe.gov.ar/archivo_general/decretos_1955_1995/buscar.php?id=1&nro_dec=2238&anio_dec=1992&nro_gestion=&select tema=todos&select iniciador=todos&select dia a=01&select mes a=enero&select anio a=1955&select dia b=31&select mes b=diciembre&select anio b=1995&Submit=Buscar

Decreto N° 3.667 ,14 de Diciembre de 1994, crea las Direcciones Regionales de Educación y Cultura -Regiones I a IX. Recuperado de

http://gobierno.santafe.gov.ar/archivo_general/decretos_1955_1995/buscar.php?id=1&nro_dec=3667&anio_dec=1994&nro_gestion=&select tema=todos&select iniciador=todos&select dia a=01&select mes a=enero&select anio a=1955&select dia b=31&select mes b=diciembre&select anio b=1995&Submit=Buscar

Decreto N° 3176, 25 de Septiembre de 1992, Modifica estructura organizacional del Ministerio de Educación. Recuperado de

http://gobierno.santafe.gov.ar/archivo_general/decretos_1955_1995/buscar.php?id=1&nro_dec=3176&anio_dec=1992&nro_gestion=&select tema=todos&select iniciador=todos&select dia a=01&select mes a=enero&select anio a=1955&select dia b=31&select mes b=diciembre&select anio b=1995&Submit=Buscar

Decreto N° 456, 27 de Febrero de 1986, funciones de Supervisores y modifica sedes territoriales. Recuperado de

http://gobierno.santafe.gov.ar/archivo_general/decretos_1955_1995/buscar.php?id=1&nro_dec=456&anio_dec=1986&nro_gestion=&select tema=todos&select iniciador=todos&select dia a=01&select mes a=enero&select anio a=1955&select dia b=31&select mes b=diciembre&select anio b=1995&Submit=Buscar

Delgado, M. (2000), Descentralización Educativa: entre una vieja utopía y la cautela.

Recuperado de <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/33-Descent.pdf>

Feldfeber, M eIvanier, A (2003). La descentralización educativa argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente. *Revista mexicana de investigación educativa*, 8 (18) ,421-445, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/140/14001806.pdf>

Filmus, D. (1997). *La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto*. En Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana, nov. 3-5, San José, Costa Rica, CLAD. Recuperado de

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0031501.pdf>

Gianoli, A. (2007) *Los efectos de la descentralización en la calidad educativa*. (Tesis de grado). Universidad Nacional de Rosario.

- Gobierno de la provincia de Santa Fe (2009) *Plan Estratégico Provincial SantaFe*. Recuperado de https://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estrategico_provincial
- Gordillo, A. (2013) *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo 11, sección IV referente a las empresas del Estado, págs. 371-395. Recuperado de http://www.gordillo.com/pdf_tomo11/secc4/empresas1.pdf
- Gorostiaga, J; Fraga Vieira, L. (2012). Tendencias nacionales y subnacionales en la reforma del gobierno escolar: Argentina y Brasil 1990-2010. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, año 3 (3), págs. 33-44. Recuperado de <http://www.saece.org.ar/relec/revistas/3/art3.pdf>
- Gorostiaga, J; Tello, C. (2011). Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis intertextual. *Revista Brasileira de Educacao*, 16(47), págs. 363-388. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a06.pdf>
- Guerrero, O. (1991). *La reforma del Estado como modernización*. Recuperado de <http://www.omarguerrero.org/articulos/ReformaEdoModernizacion.pdf>
- Ley N° 24.409, de 2 de Enero de 1992 (1992). Boletín oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 11/03/17 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/448/norma.htm>
- Ley N°24.521, de 20 de julio de 1995 (1995). Ley Federal de Educación. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>
- Ley N° 26.206, de 2006. Ley De Educación Nacional. Recuperado de http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf
- Ley N°12.967, 30 de Abril de 2010, Promoción y protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Recuperado de [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/117909/\(subtema\)/93813](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/117909/(subtema)/93813)
- Mancebo, ME. (2012). Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (21)1, págs. 93-118. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/2973/297325499005.pdf>
- Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe (2008). *Anuario de Indicadores Educativos de la Provincia de Santa Fe*. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/90314/429868/file/Anuario%20Indic...>
- Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe (2015). *Anuario de Estadísticas Educativas de la Provincia de Santa Fe*. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/content/download/231599/1210959/file/Anuario+2015.+Estad%C3%ADsticas+Educativas+de+la+Provincia+de+Santa+Fe.pdf>
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. (2003). *Descentralización y estrategias en Educación caso Argentina*. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL004000.pdf>
- Novick de Senén González, S. (1991). La descentralización educativa y el orden político: países unitarios y federales. En ORELAC-UNESCO, Seminario

“Descentralización y desconcentración en educación: análisis de las dinámicas entre estructuras centralizadas y descentralizadas. Seminario llevado a cabo en Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela. Recuperado de http://www.academia.edu/3539002/LA_DESCENTRALIZACION_EDUCATIVA_Y_EL_ORDEN_POLITICO_PAISES_UNITARIOS_Y_FEDERALES

OCDE, Fundación Santillana (2015). *Política educativa en perspectiva 2015, hacer posible las reformas*. Recuperado de http://www.fundacionsantillana.com/upload/ficheros/noticias/201509/politicas_educativas_para_la_web.pdf

Oszlack, O. (1999). Quemar las naves (o como lograr reformas estatales irreversibles). *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 6 (14) ,1-28.

Plomé, A. (2002). Reforma del Estado y Descentralización Educativa. El caso de la provincia de Santa Fe (1992-1995). Argentina: UNR Editora

Puelles Benítez, M. (1993). Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, 1 (3), págs. 13-40. Recuperado de <http://rieoei.org/oeivirt/rie03a01.htm>

Rodrigo, L (2006). La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90. *Revista Complutense de Educación*, 17(1) ,89-100. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/rced/article/download/rced0606120089a/15877>

Sahlberg, P (Ed.). (2016) *El cambio educativo en Finlandia*. Ciudad de Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós.

Sistema Nacional de Indicadores Educativos () Recuperado de http://diniece.me.gov.ar/documentos/sistema_nacional_de_indicadores_educativos.pdf

Tiramonti, G (2007). Las transformaciones de la política educativa nacional en los años de la democracia. *Archivos de Ciencias de la Educación*, 1(1) ,1-23, Universidad Nacional de la Plata Flacso, Argentina. Recuperado de <http://www.archivosdeciencias.fahce.unlp.edu.ar>

Tiramonti, G. (1994). Descentralización educativa en la Argentina: entre la promesa y el desencanto. *La Construcción de lo local, Chile*, 72-106.

Tiramonti, G. (1997). Los imperativos de las políticas educativas de los 90. *Revista da Faculdade de Educacao*, 23 (1-2), págs. 49-69 Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551997000100005

UNICEF (2014). *Autoevaluación de escuelas primarias*. Recuperado de <https://www.unicef.org/argentina/spanish/resources>

UNICEF (s.f). *La educación en cifras. Indicadores seleccionados para la caracterización del sistema educativo. Santa Fe*. Recuperado de https://www.unicef.org/argentina/spanish/santa_fe.pdf

ANEXOS

Anexo 1 Modelo de entrevista a especialistas de la educación

- ✓ ¿A qué nos referimos con el término descentralización educativa?
- ✓ ¿Cuál es la relación entre descentralización educativa y Reforma del Estado?
- ✓ ¿La descentralización propicia un servicio educativo universal y de calidad?
- ✓ ¿Cuáles son los factores que contribuyen a brindar un servicio descentralizado de calidad?
- ✓ ¿Qué cambios generó la sanción de la Ley Federal de Educación y la Ley Nacional de Educación en el sistema descentralizado?
- ✓ En cuanto a la descentralización, ¿Qué particularidades adoptó en la Provincia de Santa Fe?
- ✓ ¿Cuáles fueron los principales cambios en materia de financiamiento y de recursos humanos?
- ✓ ¿Cuál fue el impacto en la calidad del sistema educativo santafesino?
- ✓ ¿Considera que la descentralización contribuyó a eliminar las diferencias intra-provinciales o las acentuó, por qué?
- ✓ ¿Es correcto afirmar que “el proceso descentralizador genera más autonomía en las prácticas dentro del ámbito escolar”? ¿Cómo fue en el caso de la provincia de Santa Fe?
- ✓ Con respecto al Plan Estratégico en el cual se promueve una nueva forma de organizar el territorio. ¿Cómo afecta esta planificación a la educación santafesina? ¿Supone una nueva descentralización?

Anexo 2 Modelo de entrevista a personal administrativo de RRHH y Gastos Escolares

- ✓ Especificar en qué puesto se hallaba al momento de la ley de transferencias del 92.
- ✓ Como impacto en su área de trabajo, como se modificó su rutina de trabajo.
- ✓ Como impacto en la Adm. central, en Delegación Regional, en las escuelas.
- ✓ Cómo calificaría al proceso de descentralización, aspectos positivos y negativos.

- ✓ Evolución de los RRHH-docentes, directores y asistentes escolares- en el periodo 1990-2015: cantidad, distribución en el territorio, capacitación (pregunta exclusiva para el área de RRHH).

- ✓ ¿Como es el financiamiento del sistema educativo santafesino, como fue su evolución en el periodo 1990-2015: principales modificaciones (pregunta exclusiva para el área de Gastos Escolares)?

- ✓ ¿Desde su área considera que la descentralización contribuyo a eliminar las diferencias intra-provinciales o las acentuó, por qué?

- ✓ ¿Que otro cambio o hecho considera importante destacar sobre la transferencia?

- ✓ ¿Qué cambios supuso la implementación de la ley Federal y la Nueva Ley de Educación?

Anexo 3 Mapa de las Regiones provinciales fijadas por el Plan Estratégico Provincial



Fig. 3 - Regiones Provinciales