

37. 014.55  
Ar 37

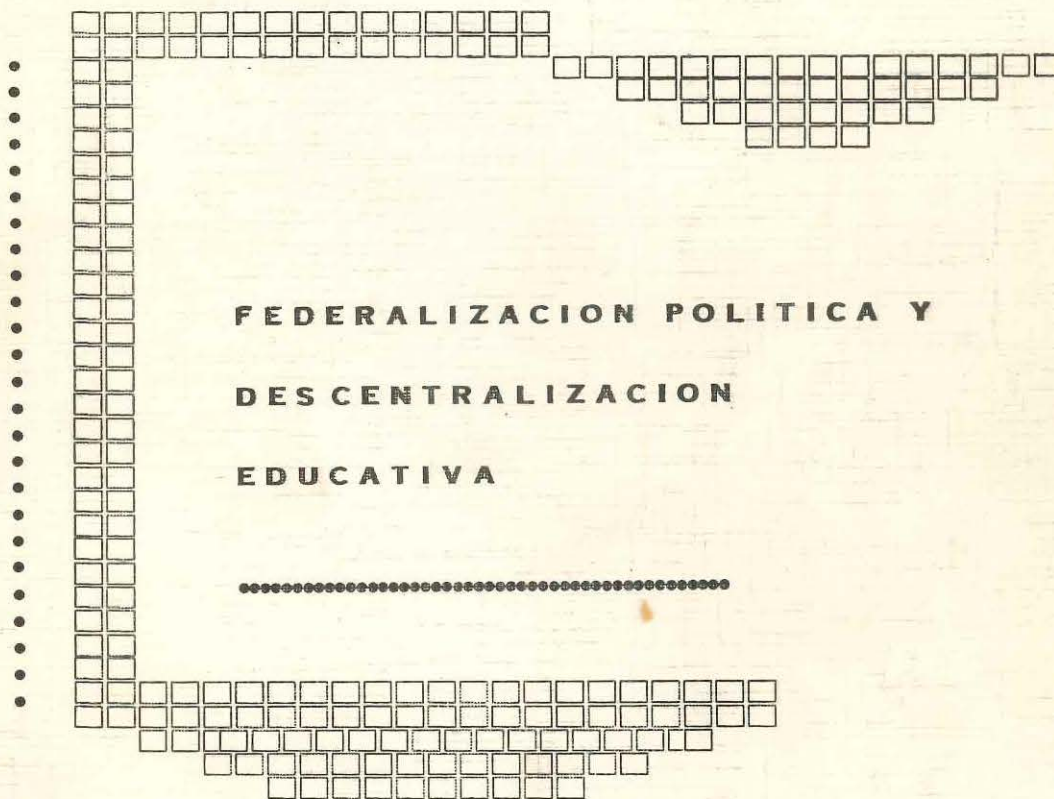


MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA  
SECRETARIA DE EDUCACION



ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS  
PROGRAMA REGIONAL DE DESARROLLO EDUCATIVO

DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION EDUCATIVA



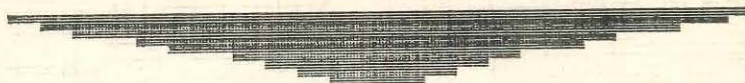
**FEDERALIZACION POLITICA Y  
DESCENTRALIZACION  
EDUCATIVA**



*Dra. Graciela Tapia de Cibrián*



PROYECTO ESPECIAL MULTINACIONAL DE DESARROLLO EDUCATIVO  
INTEGRADO EN ZONAS DESFAVORABLES



BUENOS AIRES  
REPUBLICA ARGENTINA  
1989

37-014.55

A 37



MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA  
SECRETARIA DE EDUCACION

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS  
PROGRAMA REGIONAL DE DESARROLLO EDUCATIVO

DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION EDUCATIVA

Dto. de DOCUMENTACION	
Entré	
Remitente	Arg.
Intervino	ef

INV 004597

SIG 37.014.55

LIB A 37

**FEDERALIZACION POLITICA Y  
DESCENTRALIZACION  
EDUCATIVA**

*Dra. Graciela Tapia de Cibrián*



PROYECTO ESPECIAL MULTINACIONAL DE DESARROLLO EDUCATIVO  
INTEGRADO EN ZONAS DESFAVORABLES

02479

BUENOS AIRES  
REPUBLICA ARGENTINA  
1989  
CENTRO NACIONAL DE INFORMACION EDUCATIVA  
Paraguay 1657 - 1er. Piso  
1062 Capital Federal - República Argentina



## **MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA**

---

Ministro de Educación y Justicia

*Dr. Jorge F. SABATO*

Secretario de Educación

*Dr. Adolfo STUBRIN*

Subsecretario de Gestión Educativa

*a/c Dr. Héctor María GUTIERREZ (h)*

Directora General de Planificación Educativa

*Lic. Alicia N.L. de BERTONI*

## **ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS**

---

Secretario General de la O.E.A.

*Dr. Joao Clemente BAENA SOAREZ*

Director del Departamento de Asuntos Educativos

*Dr. Juan Carlos TORCHIA ESTRADA*

Representante de la O.E.A. en la Argentina

*Dr. Benno SANDER*

Coordinador de Asuntos Administrativos y Financieros de la

Representación de la O.E.A. en la Argentina

*Sr. Guillermo A. CORSINO*

Coordinador de Cooperación Técnica de la Representación de la

O.E.A. en la República Argentina

*Sr. Jorge B. KAUFMAN*

CENTRO NACIONAL DE INFORMACION EDUCATIVA

Paraguay 1657 - 1er. Piso

1062 Capital Federal - República Argentina

## INDICE GENERAL

- Nota previa

### INTRODUCCION

#### 1.- Características definitorias de los conceptos centrales utilizados en la elaboración del trabajo.

- 1.1.- Federalismo y Federalización.
- 1.2.- Centralización y Descentralización.
- 1.3.- Región y Regionalización.
- 1.4.- Relaciones entre estos conceptos

### PRIMERA PARTE: FEDERALIZACION POLITICA

#### 1.- EL Proceso Federal en la Argentina

- 1.1.- Antecedentes y encuadre normativo del sistema federal.
- 1.2.- Factores causantes del debilitamiento del federalismo.
- 1.3.- Necesidad de descentralizar el Estado.
- 1.4.- Nuevos impulsos federalistas durante la gestión del gobierno democrático de 1983.-
  - 1.4.1.- Desde los gobiernos provinciales.
  - 1.4.2.- Desde el gobierno federal.

#### 2.- El Concepto de "Región". Aspectos Normativos.

- 2.1.- Distinción del concepto como instancia político-institucional y como instancia económico-administrativa.
- 2.2.- Tratamiento del tema en el Proyecto de Reforma Constitucional.
- 2.3.- Antecedentes Nacionales.
- 2.4.- Antecedentes Provinciales.
- 2.5.- Conclusiones.

### SEGUNDA PARTE: DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

#### 1.- Experiencias de Descentralización Educativa en la Argentina.

- 1.1.- Marco teórico
- 1.2.- Antecedentes Nacionales en materia de Transferencia de Servicios Educativos.
  - 1.2.1.- 1er período
  - 1.2.2.- 2o período
  - 1.2.3.- 3er período
- 1.3.- Antecedentes Nacionales en materia de descentralización orgánica del sistema



educativo.

1.4.- La descentralización universitaria.

1.5.- La descentralización en las provincias.

1.5.1.- Marco teórico.

1.5.2.- Administración y Gobierno en las Constituciones Provinciales.

1.5.3.- El proceso descentralizador.

## 2.- Descentralización Administrativa en otras áreas de la Administración Pública

2.1.- Antecedentes Generales.

2.2.- Antecedentes Normativos en el Ambito de los Servicios Públicos.

2.3.- Antecedentes en el área de Salud.

2.3.1.- Antecedentes de la descentralización del sistema.

2.3.2.- Recentralización del sistema.

2.3.3.- Antecedentes en materia de Transferencias de Hospitales Nacionales.

2.3.4.- Descentralización del Sistema de Salud durante la gestión del gobierno democrático de 1983.

## 3.- Instrumentos jurídicos adecuados para operar el proceso de descentralización en el área educativa

3.1.- Análisis de los procesos descentralizadores en el ámbito nacional.

3.2.- Análisis de mecanismos jurídicos para operar estos procesos en el área del sistema educativo.

3.2.1.- Descentralización y Federalización.

3.2.2.- Descentralización Administrativa Orgánica.

3.2.3.- Descentralización Burocrática o Desconcentración Administrativa.

3.2.4.- La Concertación en el Marco Regional.

## 4.- Experiencias extranjeras de Descentralización Educativa

4.1.- Chile

4.1.1.- Antecedentes.

4.1.2.- La municipalización educacional.

4.1.3.- La privatización de la enseñanza.

4.1.4.- Algunos Alcances del proceso sobre el personal docente.

4.1.5.- Consideraciones Finales.

4.2.- México

- 4.2.1.- Antecedentes.
- 4.2.2.- El proceso de desconcentración.
- 4.2.3.- Resultados.
- 4.2.4.- El proceso de desconcentración como antecedente del proceso de descentralización.

#### 4.3.- Costa Rica

- 4.3.1.- Antecedentes.
- 4.3.2.- El proceso de regionalización y desconcentración administrativa.
- 4.3.3.- La Consulta Popular.
- 4.3.4.- Area Física.
- 4.3.5.- Area Administrativa.
- 4.3.6.- Area Legal.
- 4.3.7.- Flujo e Interacción entre los subsistemas del sistema educativo.

#### 4.4.- Conclusiones.

#### ANEXOS

#### BIBLIOGRAFIA



## NOTA PREVIA

Este trabajo ha sido posible gracias a la colaboración y a los aportes que me brindaron muchas personas, sin las cuales, seguramente, no hubiera podido elaborarlo.

Entre ellas quiero agradecer a la Directora de Planificación Educativa del Ministerio de Educación y Justicia, Lic. Alicia BERTONI, quien me aconsejó respecto de los temas que debía abordar, facilitándome toda la información a su alcance y al Dr. Héctor Felix BRAVO, quien con gran consideración, tuvo la paciencia de conversar conmigo sobre temas que me resultaron sumamente esclarecedores, asesorándome en el campo educativo y facilitándome información y bibliografía de su propia biblioteca.

También a mis queridos colegas, los doctores David Andrés HALPERIN y Alberto DALLA VIA, profesores adjuntos de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional, respectivamente, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA, quienes me prestaron una gran ayuda al discutir conmigo sobre temas específicos referidos a su especialidad.

Muy especialmente agradezco también al Lic. Eduardo SLOMIASKY, con quien sostuve un estimulante intercambio de ideas e información.

A todos ellos, muchas gracias.

Graciela TAPIA de CIBRIAN

Abogada

To. 24 - Fo. 680

CENTRO NACIONAL DE INFORMACION EDUCATIVA

Paraguay 1657 - 1er. Piso

1062 Capital Federal - República Argentina

## INTRODUCCION



## INTRODUCCION

### 1.- CARACTERISTICAS DEFINITORIAS DE LOS CONCEPTOS CENTRALES UTILIZADOS EN LA ELABORACION DEL TRABAJO.

La razón de precisar los conceptos que se utilizarán en la elaboración del trabajo, tiene por objeto, evitar confusiones en el significado de los términos a la hora de razonar sobre sus posibles interpretaciones.

El significado de una palabra es la relación existente entre esta y una cosa. Esa relación, entre el símbolo y la realidad, es convencional, fruto de decisiones individuales o sociales, a pesar de que se nos suele presentar como un vínculo natural que pretende adjudicar a las palabras un único verdadero significado.<sup>(1)</sup>

No obstante, sí hay significados mas convenientes que otros en cuanto clarifican las condiciones generalizadas del uso de la expresión.

Por lo tanto explicitaré las características que deberán estar presentes para llamar a una situación con determinado nombre, ya que algunos términos como "descentralización" y "desconcentración", (objeto de análisis específico de este trabajo), presentan controversias en su criterio de uso.

#### 1.1.- Federalismo y Federalización

Estos dos conceptos hacen alusión, a la "doctrina" y al "proceso" respectivamente.

EL "federalismo", es la forma de organización del Estado, que puede adoptar un país, y que consiste en desarrollar una técnica de descentralización del poder con base territorial, (que con variantes organizativas según los Estados que la adopten), tiende a mantener una esfera de poder de "reserva" en favor de los Estados particulares y otorgar al gobierno federal un rol "delegado", subsidiario.

En el decir de Pedro Frías: "...cierta cantidad y calidad de descentralización del poder, y no sólo de la administración. Autoridades efectivas en los estados particulares o provincias, poderes conservados o atribuidos a favor de ellas que no consistan solamente en asignación de servicios, y, por fin, medios específicamente políticos con que dichos estados particulares o provincias, participen en la elección y en el control del Gobierno Central. (2)

Los procesos denominados "federalización" y "desfederalización", describirán las situaciones fácticas

1 Conf. la concepción "convencionalista" del lenguaje. Ver NINO, CARLOS, "Introducción al análisis del derecho", pág. 248 y ss. Buenos Aires, 2a. Edición, 1984.-

2 FRIAS PEDRO, "Introducción al Derecho Público Provincial", Buenos Aires, 1980.



con que los Estados alcanzan en mayor o menor medida, los ideales de la doctrina federal.

La "federalización" será el proceso que tienda a sustituir gradualmente el sistema centralista, alentando la instalación de núcleos regionales, y fortaleciendo los existentes, a fin de fomentar una descentralización del poder que posibilite abrir cauces a una participación popular mayor y más genuina.

Habrà un proceso de "desfederalización", donde un inicial predominio de los estados particulares, se va transformando en un progresivo predominio del poder central.

Factores de índole económica, financiera y tecnológica, han motivado que este haya sido un proceso típico en varios países constituidos originariamente como federales.(3)

### 1.2.- Centralización y Descentralización

La forma como se distribuye la facultad de crear o aplicar normas, tiene una gran importancia política. Esta forma suele clasificarse ampliamente en dos categorías: **Centralización y descentralización.**

Este par se subclasifica en diferentes tipos para explicitar las formas de organizaciones estatales; así, descentralización territorial, funcional, orgánica, etc.. No obstante, no hay que perder de vista, que estos conceptos clasificatorios están siempre referidos a conjuntos de normas.

Centralización y descentralización, si bien son formas de hacer efectiva la actividad de los órganos de la Administración Pública, se traducen siempre en ciertas formas de producción del derecho.

"Al hablar de órganos descentralizados y centralizados, o bien, de funciones centralizadas o descentralizadas, nos referimos, directa o indirectamente, a conjuntos de normas que estatuyen capacidades y competencias, o prescriben o facultan determinadas acciones. De ahí que la referencia a conjuntos normativos sea inexcusable."(4)

Una organización será predominantemente centralizada, cuando las cuestiones mas importantes sean resueltas por los órganos centrales de la Administración.

En cambio, será tanto más descentralizada, cuando las facultades decisorias se encuentren adjudicadas a miembros ubicados en niveles inferiores en la estructura de poder.

En el campo del derecho administrativo, se distingue la **descentralización política de la administrativa.**

3 FRIAS PEDRO, Ob. cit. pág. 267 y ss.: "El proceso federal contemporáneo".

4 VERNENGO ROBERTO: "Curso de Teoría General del Derecho", Buenos Aires, 2da. Edición, pág. 365.-



La primera se vincula a la estructura del Estado, a su constitución. Así, el Federalismo implica necesariamente una descentralización política.

La descentralización administrativa, nada tiene que ver con el sistema de gobierno ni con la estructura del Estado.

Se refiere específicamente a la organización administrativa. Por lo tanto, nada obsta a que exista centralización o descentralización administrativa tanto en un sistema unitario como en un sistema federal. Así, las provincias de un Estado Federal, pueden estar organizadas administrativamente de modo centralizado o descentralizado.(5)

Vinculadas a éstas dos formas de descentralización, se distinguen los conceptos de "autonomía" y "autarquía".

La autonomía, es un concepto político. Implica una potestad normativa originaria, (poder constituyente originario). El ente autónomo, sanciona la norma que lo rige, crea sus instituciones y dispone la correspondiente organización.

La autarquía consiste en la atribución que tiene un ente, para administrarse a sí mismo de acuerdo a la norma de su creación. Es un concepto netamente administrativo.(6)

#### Descentralización y Desconcentración

Algunos autores, distinguen además entre a) descentralización administrativa orgánica y b) descentralización funcional o burocrática.

La primera tiene como característica definitoria la asignación de competencia a un órgano dotándolo de personalidad jurídica, con capacidad de darse sus propias normas.

La segunda se caracteriza por un traspaso de funciones a un órgano siempre dependiente del poder central, al que se le otorga cierto poder de iniciativa y decisión.(7)

Otros autores, consideran que no es conveniente utilizar un mismo término genérico para aludir a conceptos que versan sobre contenidos diferentes. Por eso califican a esta última forma de organizarse descrita, con el vocablo "desconcentración".

5 Conf. MARIENHOFF MIGUEL, "Tratado de Derecho Administrativo", To. I, pág. 587 y ss.

6 Por eso, técnicamente, en nuestro sistema jurídico, la "autonomía" de las Municipalidades y de las Universidades debe considerarse "autarquía". "En nuestro régimen constitucional, las Provincias son entidades autónomas, mientras que las Municipalidades que carezcan de potestades normativas originarias, constituyen entidades autárquicas territoriales." CASSAGNE JUAN CARLOS, "Derecho Administrativo", To. I, 2da. Edición, pág. 255 y ss.

7 Conf. MARIENHOFF MIGUEL, Ob.cit. pág. 589.



Al respecto dice Cassagne: "En un plano distinto a la "centralización y descentralización", aparecen también como técnicas de agrupación o distribución permanente de competencias, la "concentración y la desconcentración". Mientras la "descentralización" tiene como presupuesto la idea de atribución de personalidad jurídica, y una relación intersubjetiva, la "desconcentración" entraña una típica relación inter-orgánica en el marco de la propia entidad estatal...bien en la administración central como dentro de alguna de las entidades descentralizadas." (8)

Este último criterio es el que se utilizará como significado de los términos "descentralización" y "desconcentración" en este trabajo:

"Descentralizar, implicará reconocer determinadas competencias a organismos no dependientes jurídicamente del Estado, personalidad jurídica, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento.

"Desconcentrar" no requerirá la creación de nuevos entes, simplemente, las partes de la organización que se encuentren en niveles más bajos, recibirán atribuciones del poder central. Por lo tanto no necesitarán personalidad jurídica, ni presupuesto propio ni normas administrativas diferentes de las que regulan el organismo al que pertenecen.

### 1.3.- Región y Regionalización.

La "Región", como concepto orgánico institucional, es un espacio territorial, cuya población participa por su historia, costumbre, cultura e idiosincracia en un destino común que propende a su integración y desarrollo. (9)

Nuestro derecho, no contempla la región en este sentido institucional, como colectividad territorial, (que sí contemplan otros países como Italia y Francia); pero del análisis de algunas normas constitucionales se deduce válidamente la posibilidad de que éstas se constituyan para fines específicos, a través de la firma de Tratados o Convenios interjurisdiccionales.

La "regionalización" es un proceso que consiste en efectuar una división de una porción territorial para poner en marcha reformas que pueden tener implicancias cualitativas, administrativas, físicas, legales, etc.

Esta división territorial en regiones, no se asienta siempre en un único criterio. Pueden concurrir simultáneamente aspectos geográficos, étnicos, históricos, culturales, etc.

En lo substancial, la regionalización implica además de la mencionada distribución geográfica, también una equitativa asignación de recursos físicos, humanos, y

8 CASSAGNE, Juan Carlos, Ob.cit. pág. 258 y 259.

9 Conf. DROMI JOSE, "Administración Territorial y Economía", Madrid, pág. 155.



financieros; y una amplia participación de la comunidad.  
(10)

#### 1.4.- Relación entre los conceptos definidos.

Tal como se expresara anteriormente, el federalismo presupone la coexistencia de entidades territoriales autónomas institucionalmente.

Como forma de organización del Estado, es una técnica de distribución territorial del poder que tiende a democratizar las decisiones políticas evitando el autoritarismo que surge de la concentración de poder de las sociedades tecnocráticas.

Como se expresó anteriormente, la descentralización administrativa, no siempre acompaña al federalismo (equivalente de descentralización política) como forma de gobierno. Así lo prueban Francia e Italia, que exhiben un régimen unitario descentralizado.

Este proceso de re-federalización, conllevará una toma de conciencia en el sentido de respetar los poderes de las provincias y ejecutar las políticas necesarias para destrabar los mecanismos que resisten todavía la efectiva concreción del proceso.

A pesar del tradicional centralismo de los estados latinoamericanos, tanto de los federales como de los unitarios, hoy día parecen estar sometidos a una tendencia descentralizadora, como consecuencia de la presión que ejerce el acelerado crecimiento de la sociedad sobre la estructura administrativa.

La descentralización no implicará federalización, si se circunscribe a una descentralización orgánica que no implique transferir efectivo poder a otras jurisdicciones.

En este proceso redistributivo, hay que decidir quienes serán los destinatarios de ese poder.

De ahí, la importancia creciente de las regiones, (sean éstas creadas específicamente a partir de realidades preexistentes, o bien como expresiones reforzadas y modernizadas de las unidades político-administrativas vigentes); con el objeto de colocarlas en condiciones de recibir a través de proyectos descentralizadores, cuotas de poder que les permitan modificar las relaciones de dependencia que les impide desarrollar todo su potencial y desarrollo.(11)

10 BRAVO HECTOR F, "Gobierno y Administración de la Educación"; en "Conclusiones del Congreso Pedagógico", Cuaderno Nro. 8, Buenos Aires, 1988.-

11 BOISIER SERGIO, "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina"; Revista de la CEPAL Nro. 31. pág. 138, Sgo. de Chile.



# 1

## PRIMERA PARTE

### FEDERALIZACION POLITICA

CENTRO NACIONAL DE INFORMACION EDUCATIVA

Paraguay 1657 - 1er. Piso

1062 Capital Federal - República Argentina

## PRIMERA PARTE: FEDERALIZACION POLITICA

1.- Proceso federal en la Argentina.

2.- Región. Aspectos Normativos.

### 1.- EL PROCESO FEDERAL EN LA ARGENTINA

#### 1.1.- Antecedentes y encuadre normativo del sistema federal

Con la firma del Tratado del Pilar, el 23 de febrero de 1920, las provincias contratantes se pronuncian respecto al sistema de gobierno, a favor de la federación, que de hecho admiten; y como aquellos representantes, estaban persuadidos de la voluntad general de las provincias a organizarse bajo un gobierno central, se comprometen a invitarlas a concurrir con sus diputados para que acuerden lo que convenga al interés general.

El mismo espíritu se desprende de las disposiciones del Tratado del Cuadrilátero, del 15 de enero de 1922; del Pacto de la Confederación Argentina, y del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, el 31 de Mayo de 1852.(1)

Por lo tanto, la adopción por los Constituyentes argentinos del Estado Federal, comportó el cumplimiento de un compromiso histórico, jurídico y moral, protocolizado en los Pactos Preexistentes suscriptos por las provincias entre sí, de conformidad con los poderes originarios que tenían en virtud de ser soberanas.

El sistema federal es consagrado por los constituyentes de 1853, en los siguientes artículos de la Constitución:

**Artículo 1:** "La Nación Argentina adopta para su gobierno, la forma Representativa, Republicana Federal..."(2)

**Art 5:** "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución

1 Art.7 del Acuerdo de San Nicolás: "Es necesario que los Diputados estén penetrados de sentimientos puramente nacionales; para que las preocupaciones de localidad no embaracen la grande obra que se emprende; que estén persuadidos que el bien de los pueblos no se ha de conseguir por 'exigencias' encontradas y parciales, sino por la consolidación de un 'régimen' nacional, regular y justo; que estimen la calidad de ciudadanos argentinos, antes que la de provincianos."

2 "A diferencia de la Confederación, en la que los estados miembros pueden conservar instituciones heterogéneas, en el Estado federal constituye base indispensable la homogeneidad de las instituciones federales y provinciales." LINARES QUINTANA SEGUNDO, "Gobierno y Administración de la República Argentina", Buenos Aires, 1946, pág.11.



Nacional; que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno Federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones." (3)

Art. 104: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación."

Art 105: "Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal."

Art.106: "Cada provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto en el art. 5."

Art.107: "Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración y justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso federal, y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimientos de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios."

El gobierno federal tiene poderes delegados, bien definidos.

Los poderes que se reservan las provincias, de acuerdo al texto constitucional, son sumamente amplios, y por no ser taxativamente referidos, resultan indefinidos.

La constitución enuncia algunos de los poderes no delegados por las provincias que deben ser respetados dentro del sistema federal, estos son:

- Conservar su jurisdicción propia con respecto al gobierno y propiedad de sus territorios, parte de los cuales pueden ceder o vender al gobierno federal. (arts.3, 13, y 67, inc. 27.)

- Dictar su constitución, darse sus propias instituciones y autoridades, debiendo el gobierno federal sostenerlas o restablecerlas, -a requisición de la provincia- si hubiesen sido depuestas por las sedición, o por invasión de otra provincia (arts. 5, 6, 105, 106).

3 El artículo 5 de la Constitución Nacional, tal como fuera dictado en 1853, y el art 67, inc. 28, establecían que las constituciones provinciales serían revisadas por el Congreso antes de su promulgación. Pero la Convención reformadora de 1860 suprimió, coherente con la idea de "autonomía", la revisión de las constituciones de las provincias por el Congreso Federal.



- Legislan sobre libertad de imprenta. El Gobierno Federal no puede legislar sobre prensa si la restringe o establece sobre ella la jurisdicción federal. (art 32)
- Ordenan las convocatorias a elecciones de diputados y senadores. (arts 43 y 54)
- Conservan sus jurisdicciones locales en cuanto a la aplicación de los códigos comunes. (art 67, inc.11)
- Nombran los jefes y oficiales de las milicias que autorice a formar el congreso. (art 67, inc. 24)
- Pueden celebrar tratados parciales, bajo las siguientes condiciones:
  - 1.- que no sean de carácter político (art 108).
  - 2.- que den cuenta al congreso federal (art 107, la parte).

#### Recursos:

Las provincias pueden establecer recursos de todas las fuentes directas o indirectas, no cedidas para la formación del tesoro nacional. Las fuentes de recursos directas e indirectas cedidas por las provincias a prohibidas a ellas, sin embargo, están especificadas en los siguientes artículos de la constitución: 4, 9, 10, 11, 12, 17, 67(inc.1, 2, 3, 4, 9, 10, 122, 13, 16 y 28) y 108.

La concurrencia de fuentes de recursos están establecidas en los siguientes artículos:  
 art.67, inc.16:sobre adelanto de las provincias y bien común  
 art 107 (2a. parte): poderes concurrentes.

#### 1.2.- Factores causantes del debilitamiento del federalismo

A grandes rasgos, sin pretender analizar exhaustivamente el proceso de desfederalización progresiva por la que atravesó el país desde la sanción de la Constitución, se reseñan brevemente sus causas:

"Desde comienzos del siglo XIX, se producen enfrentamientos en relación a cuál deberá ser la forma de organización político-institucional de la República.

Por un lado se postula un sistema unitario, centralizado, basado en el predominio de los sectores políticos y económicos asentados y vinculado a la dinámica de crecimiento del principal puerto: la ciudad de Buenos Aires.

Por el otro, se pretende conformar un esquema organizativo político administrativo fundamentado en la equidistribución espacial del poder, federalizando el Estado, a semejanza del esquema predominante en la Constitución norteamericana....Juegan en tal sentido, la herencia española, fuertemente adherida a un Estado central autoritario, representado por la monarquía. Como contraparte, la circunstancia de la modalidad como se conformó la nacionalidad argentina es esencial para comprender el



espíritu federal de muchos de sus numerosos protagonistas principales."(4)

A partir de la sanción de la Constitución de 1853, y como consecuencia de la existencia de un puerto como eje vinculante con el exterior, se comienza a visualizar un proceso en el cual el Estado Argentino, en contradicción con el articulado de su Carta Magna, se transforma progresivamente en una estructura institucional unitaria y centralizada.

La pobreza y la falta de recursos de muchas provincias, agudizada por las crisis económicas y la inestabilidad política de los últimos 50 años, ha ido disminuyendo el poder local.

La dependencia del poder central puede ser política y económica. Es política cuando afecta la libertad de poderes locales en su competencia institucional. Es económica cuando la asignación de recursos no asegura el ejercicio autónomo de las competencias locales. Hay provincias y regiones dependientes de los poderes centrales que a partir de una dotación de recursos insuficientes, o insuficientemente explotados, necesitan asistencia federal que al sustituirlas en la prestación de servicios, la condicionan en sus opciones político administrativas.

Otro campo en el que se advierte la inhibición de competencias de las provincias es el tributario.

Al respecto expresa Bidart Campos:

"...el gobierno federal establece tributos desde hace cincuenta años, que en rigor, pertenecen constitucionalmente a las provincias; por ejemplo, las llamadas contribuciones directas, como el impuesto a los réditos o a las ganancias. Ello al precio de que las provincias no los pueden crear en sus jurisdicciones, y, en cambio, reciben por coparticipación un porcentaje de la recaudación federal. En forma paulatina, en los últimos años, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha reconocido poder tributario a las provincias en terrenos donde su interpretación anterior era desfavorable para las competencias locales."

Varias fueron, entonces, las causas que configuraron el debilitamiento del federalismo:

- el proceso de concentración y centralización de la capital.
- la ausencia de una política provincial y municipal;

4 ROFMAN ALEJANDRO, "Descentralización y democratización en la sociedad argentina", Buenos Aires, 1987.



- la jurisdicción federal sobre el comercio interprovincial que recae no sólo sobre los bienes, sino que también niega a las provincias toda regulación económica de la producción, industrialización o comercio, que exceda los límites provinciales.

- la legislación económica, la creación de empresas estatales y el control de las principales variables del proceso productivo, sustituyendo el accionar de provincias y municipios, recortando su capacidad decisional y de financiamiento.

- el fenómeno de las sociedades capitalistas desarrolladas luego de la Segunda Guerra Mundial: El "Estado Bienestar" (5), donde las demandas sociales impulsan una expansión económica que queda a cargo del Estado: sistemas de seguridad social y salud pública; medios de comunicación masiva en manos del Estado; planes de vivienda popular, etc. Por razones de disponibilidad de recursos, las funciones propias del Estado bienestar, se centralizaron en manos de organismos del aparato político centralizado.

- el "modus vivendi" impositivo que empobreció a las provincias y permitió al fisco nacional rico asumir servicios específicamente provinciales, deprimir la calidad del sector público local y tomar una participación creciente en los ingresos tributarios de las provincias a través del régimen de coparticipación impositiva;

- las intervenciones federales.

- El crecimiento endógeno del aparato burocrático del Estado. (6)

### 1.3.- Necesidad de descentralizar el Estado. (7)

El proceso inverso al descrito en el punto anterior, "la federalización", implica plantear la descentralización político-administrativa, y deviene de una necesidad de la

5 Este modelo de Estado, (Welfare State), se caracteriza por ser administrativo, con prevalencia del Poder Ejecutivo, que se constituye también en legislador.

6 Conf. ROFMAN ALEJANDRO, "El Municipio en el contexto de la descentralización" y FRIAS PEDRO, "Introducción al derecho Público Provincial", Buenos Aires, 1980.

7 "El proceso de descentralización requiere de un proyecto nacional que lo impulse y estimule. Pero proyecto nacional, no quiere decir definición centralizada y tecnocrática del mismo... Pero tampoco, la descentralización puede aludir, en las condiciones de Argentina, a la idea del federalismo conservador de pequeños privilegios locales. Federalismo descentralizado, como proyecto nacional, no tiene en común con el federalismo del siglo XIX, más que la denominación." (ESTADO REGION Y DESCENTRALIZACION - H. Capraro y R. Esteso. Buenos Aires, 1986, p.92. )



sociedad que requiere respuestas inmediatas y eficientes. El gobierno central no está en condiciones de satisfacer todas las demandas que se plantean.

"La delegación de ciertos márgenes de decisión en niveles inferiores, constituye, por otra parte, una moderna técnica de administración para las organizaciones complejas. La proximidad física proporciona más elementos para una consideración adecuada de los problemas y la presencia de los interesados directos facilita la defensa de sus intereses. Finalmente, la menor cantidad de asuntos y su mayor simplicidad, permite que cada órgano actúe con más agilidad en la adopción de decisiones." (8)

No obstante, constituyendo la federalización un concepto político y no administrativo, algunos autores expresan que solamente la descentralización "territorial" está vinculada con la idea de federalizar, ya que un país organizado bajo el sistema unitario, puede tener una organización administrativa descentralizada. (9)

En su aspecto técnico, la descentralización debe conciliar sus innegables ventajas con la necesidad de coordinar intereses sectoriales locales o parciales con los del resto del país, y tener en cuenta los problemas de la insuficiencia presupuestaria que plantea el fraccionamiento excesivo de la competencia territorial. También cabe señalar la desigualdad de poder efectivo que suele producirse entre órganos administrativos locales y grandes intereses sectoriales.

Como forma generalizada de organización del Estado, la descentralización administrativa corresponde a este siglo.

La Constitución argentina de 1853, por ejemplo, estructura una organización jerárquica cuya cabeza es el presidente, "jefe supremo de la Nación", a cuyo cargo coloca "la administración general del país", con facultad de nombrar y remover "por sí solo" a los empleados "cuyo nombramiento no esté reglado de otra manera por esta Constitución".

A medida que la actividad estatal se fue haciendo más compleja, fue necesario adaptar este texto y por lo tanto se admitió la descentralización de la actividad administradora, a través de la creación de entes autárquicos, la delegación legislativa en dichos entes, y

8 FRAGA, GABINO "El sistema político federal y la descentralización administrativa", en Desconcentración administrativa, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, pág. 290.

9 "Federalismo y descentralización administrativa no son objetos jurídicos idénticos, para el derecho público argentino, pero responden funcionalmente a los mismos supuestos creadores". (FIORINI, BARTOLOME A.: "Federalismo y descentralización administrativa", en Lecciones y Ensayos, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, suplemento nro 1, Buenos Aires, 1957, pág. 82.)



también la delegabilidad de la atribución de designar y remover empleados."(10)

#### 1.4.- Nuevos impulsos federalistas durante la gestión del gobierno democrático de 1983.-

Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, durante la gestión del gobierno democrático de 1983, desde el Gobierno Federal y también desde los gobiernos provinciales, se han operado distintas iniciativas en el sentido de fortalecer el federalismo entendido como descentralización.

Las provincias elaboraron propuestas en dos documentos de trabajo:

a) **Declaración de Corrientes**, suscrita por las provincias de San Juan, Neuquén, y Corrientes.

b) **Pacto Federal**, suscrito por todos los gobernadores justicialistas.

Desde el Gobierno Federal se impulsaron las siguientes medidas:

a) Se elaboró en el ámbito del Ministerio del Interior, un documento de trabajo: **"Acta de Reafirmación Federal"**, con el objeto de avanzar hacia una declaración conjunta de Nación y Provincias que reafirme los históricos principios federales y permita una implementación progresiva de un nuevo diseño federal.

b) El gobierno federal, creó a través del **decreto 194/88**, una **Comisión Interministerial** con el fin de revisar todas aquellas medidas de centralización que pueden ser devueltas a las provincias en un proceso continuo de revisión de leyes, decretos y resoluciones, actos administrativos y decisiones jurisprudenciales. (El art.1, expresa que la Comisión estará encargada de relevar los temas que puedan integrar un Programa de Reformas Federales, a realizarse mediante actos de los poderes del Estado.)

c) Se promovió la sanción de la **ley 23.512** sobre **traslado de la Capital**, como instrumento para romper los lazos históricos entre el gobierno nacional y el poder económico y social concentrado en el área de Buenos Aires, y para remover deficiencias estructurales de la organización del país que implicó el centralismo administrativo.

d) El Poder Ejecutivo impulsó el proyecto de **reforma de la Constitución Nacional** donde, entre otras, se establecen medidas tendientes al fortalecimiento del régimen federal a través del otorgamiento al Senado de la Nación, de la

10 La Corte Suprema de Justicia admitió la delegación de atribuciones reglamentarias en el Banco Central, (7-11-69) El art. 101/83 establece facultades de cada ministro y establece delegaciones en funcionarios de jerarquía inferior. (Ver punto 3.2.3., nota nro. 13)



función específica y los instrumentos idóneos para controlar, mantener y defender el sistema federal.

A continuación se reseña sintéticamente el contenido de las iniciativas mencionadas.

#### 1.4.1.- Desde los Gobiernos Provinciales

##### a) Declaración de Corrientes

Este documento, suscrito por las Provincias de San Juan, Neuquén y Corrientes, el 16 de febrero de 1988, expresa que la **desfederalización** del país, marchó pareja con su estancamiento y decadencia y por ende, a fin de restituir a las provincias sus atribuciones, propone:

a) Reivindicar la propiedad de todos sus recursos naturales y su industrialización y utilización en las respectivas zonas de origen.

b) Promover un régimen de desarrollo industrial que estimule la participación privada en el crecimiento económico mediante asignación equilibrada de estímulos, teniendo en cuenta las particularidades de cada región.

c) Revisar la Ley de Coparticipación de impuestos tendiendo a una distribución racional de recursos.

d) Lograr una mejor distribución de fondos del FONAVI, teniendo en cuenta las provincias más atrasadas en materia de viviendas y las zonas de frontera.

e) Establecer una política salarial del sector público uniforme en todo el país, que evite la obligación de las provincias de abonar escalas salariales impuestas por encima de sus posibilidades, escalas impuestas por el poder central.

f) Restituir a las provincias sus facultades constitucionales de ejercer Policía de Trabajo en el ámbito provincial.

g) Establecer tarifas de servicios públicos, teniéndose en cuenta la situación de provincias generadoras de energía y combustible, sólidos o líquidos.

h) Impulsar la representación de la banca oficial de provincias en el Directorio del Banco Central de la República Argentina, a fin de garantizar una adecuada interpretación de las necesidades de las economías regionales; integrando además los bancos oficiales nacionales, con representantes provinciales.

i) Reclamar el derecho de realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional.



j) Establecer normas aduaneras para facilitar la integración con países vecinos.

k) Frenar la presencia avasallante de organismos nacionales que establecen jurisdicción y competencia para sus áreas, con total desprecio de los derechos provinciales.

l) Coordinar la tributación de impuestos provinciales y tasas municipales de las empresas del Estado Nacional a las provincias o municipios que correspondan.

- Se establece, entre las tres provincias signatarias, la constitución de un "Organismo de Consulta Interprovincial", integrado con dos representantes por cada provincia, a fin de :

- a) Realizar acuerdos para el desarrollo industrial, científico y tecnológico;
- b) Producir intercambio directo de la producción de cada una de las provincias e intensificar la complementación económica e industrial.
- c) Promover acuerdos de integración y desarrollo turístico;
- d) facilitar el intercambio de información sobre normas vigentes en cada provincia;
- e) adoptar políticas conjuntas en su relación con otras provincias y con la Nación;
- f) coordinar con los representantes de las provincias signatarias ante el Congreso Nacional, para que actúen en forma conjunta en la gestión parlamentaria de las iniciativas originadas en este acuerdo.

#### b) Pacto Federal: Propuesta Justicialista

El Pacto está definido como una propuesta política de las provincias que gobierna el Justicialismo, dirigida a obtener coincidencias entre el conjunto de provincias argentinas y el Estado Nacional, y a concretarse mediante la firma de un acuerdo por el Presidente de la Nación y los gobernadores.

El texto no pretende ser un instrumento cerrado sino abierto al debate y a las propuestas que puedan incorporar el Gobierno Nacional y las provincias gobernadas por otros partidos.

La implementación de las propuestas se plantea con carácter progresivo, ya que algunas podrán concretarse mediante instrumentos jurídicos que autoriza el actual sistema, (a través de firma de tratados interjurisdiccionales y convenios interprovinciales autorizados por el art. 107 de la C.N.; por decisiones del Gobierno Central, de los entes, empresas u organismos del Estado Nacional, etc.); y para otras será necesaria una reforma constitucional.

#### - Propuestas dentro del Sistema Constitucional Vigente:



Se analizan medidas tendientes a corregir los desequilibrios actuales en lo atinente a poderes reservados de las provincias, poderes concurrentes de las mismas y poderes delegados expresamente al poder central.

#### - Poderes Reservados:

En este ámbito se reclama:

- la transferencia de funciones a las provincias en el área de Policía de Trabajo y Sanidad Animal.
- revertir la acumulación de funciones del gobierno Nacional en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y televisión.
- revertir la acumulación de funciones en los establecimientos de utilidad nacional en las Provincias.
- otorgar la participación de las provincias en los regímenes de exploración y de los recursos naturales, el pago de regalías adecuadas y la fijación de tarifas diferenciales.
- la prohibición de atribuir facultades a delegados del poder central a fin de hacer cumplir las leyes nacionales y la Constitución, ya que ésta considera a los gobernadores provinciales agentes naturales del gobierno federal para hacerlas cumplir.
- impulsar el proceso de regionalización fundado en el acuerdo de las provincias interesadas (federalismo de concertación, preservación de la unidad nacional, atención a la integración latinoamericana).

#### - Poderes concurrentes

En este campo se reclama:

- la transferencia de servicios educativos nacionales asegurando su financiamiento a través del régimen de coparticipación impositivas.
- la inserción de las provincias en la conducción de los organismos culturales, educativos y de Ciencia y Técnica, particularmente en el caso de las Universidades Nacionales.
- el derecho provincial a promover la difusión de sus manifestaciones culturales. En ese sentido se propone el estudio de la modificación del C.O.N.F.E.R.
- la participación de las provincias en la discusión y determinación de un nuevo servicio de salud que comprenda las prestaciones hospitalarias de recursos humanos, tecnología y medicamentos. Los fondos serán federalizados atendiendo al lugar donde se generan y las necesidades de las provincias de menores recursos.



- el estudio de la reforma del FONAVI, federalizando la asignación de los cupos y estructurando los programas tanto en su elaboración como en su ejecución.

- la sanción de un nuevo régimen de promoción industrial, reconociendo explícitamente la facultad concurrente entre Nación y provincia, contemplando: 1) la facultad de la provincia como autoridad de aplicación. 2) la participación provincial en la determinación y manejo de los cupos internos. 3) la incorporación del valor agregado a la producción regional. 4) la planificación con participación provincial en la política industrial.

- la creación de un Ente Nacional de Turismo (ENATUR), con participación de las provincias, de los trabajadores, los prestadores y el Estado Nacional.

#### **-Poderes Delegados**

En este campo se propone:

- la creación de Comisiones o Consejos Federales en aquellos casos en que la acción tenga directa incidencia o administren recursos de las Provincias. Ej: planificación y programación económica, administración tributaria, recaudación impositiva, comercio internacional y la determinación de las políticas monetarias, cambiarias y arancelarias.

- la participación de las provincias y regiones en los directorios de Entes, Empresas y Bancos Nacionales.

- el examen de mecanismos de concertación entre Nación y provincias en materia de políticas de ingreso.

- implementar medidas de protección del adecuado funcionamiento de la banca provincial y regional, resguardándola de las regalamentaciones excesivas del Banco Central de la República Argentina, para garantizar una interpretación adecuada de las necesidades de las economías regionales.

- obtener de la Superintendencia de Seguros de la Nación, el reconocimiento y formal autorización de los Institutos Provinciales del Seguro.

- Finanzas: en los casos en que el Estado Nacional opera como ente recaudador de tributos, por delegación de las Provincias, es su responsabilidad mantener el flujo de caudales mínimos que garanticen la estabilidad de las Provincias, compensando luego lo desembolsado, con las épocas de mayores ingresos.

#### **- Propuestas federales para una reforma constitucional**

- elección directa del Poder Ejecutivo Nacional y la implementación de formas de democracia semidirecta,



otorgando rango constitucional a mecanismos de consulta que contemplen la opinión de entidades intermedias en las decisiones nacionales.

- adopción de garantías que aseguren el equilibrio de facultades propuesto entre Nación y Provincias.

- adopción del concepto de región, constituido sobre la base de afinidades socioeconómicas y culturales, y por el acuerdo de las Provincias que las componen, estudiando los estímulos constitucionales que pueden adoptarse para favorecer este proceso.

- contemplar un sistema de programación económica y social con creación de un Consejo Económico -Social con participación de las Provincias y de las entidades intermedias, respecto a las decisiones que las afectan.

- la exposición de los derechos sociales, contemplará el avance de formas participativas y la adecuada protección de la ecología y el medio ambiente. Se deberá garantizar la operatividad de estos derechos.

- dar categoría constitucional al principio de autonomía municipal, como complemento obligado del federalismo y afirmación del proceso de descentralización política.

#### 1.4.2.- Desde el Gobierno Federal

##### a) Acta de Reafirmación Federal

Con el fin de avanzar hacia una declaración conjunta entre Nación y Provincias, que permita una progresiva implementación de un nuevo diseño federal, se efectuaron en el documento las siguientes consideraciones:

- El proceso de descentralización no puede detenerse en los límites de las provincias, sino que requiere otorgar una vigorosa autonomía a los municipios, como ámbito adecuado para que la democracia asuma un papel necesario y cotidiano.

- El federalismo no se concibe como una multiplicación de organismos confederales con competencia ejecutiva, que superponen sus funciones a las del gobierno nacional. Esto acentuaría la burocracia. No obstante, se podría crear organismos con carácter asesor o consultivo en los que las provincias expresen sus intereses en materias que les conciernen.

- Debe asegurarse a las provincias ingresos provenientes de la explotación de sus recursos.

- Estudiar la conveniencia de incorporar al derecho positivo el concepto de "región", a fin de que las provincias puedan optimizar el aprovechamiento de sus recursos favoreciendo así un desarrollo armónico que consolide la autonomía



económica de las provincias. No es admisible que el gobierno federal intervenga en la fijación de regiones, como ha ocurrido en otras épocas, (1962, 1967, 1977), sino que éstas deben surgir de las libres coincidencias entre las provincias, teniéndose en cuenta la integración latinoamericana y la vinculación entre las regiones y el Senado de la Nación, como escenario adecuado - por su naturaleza federal - para realizar la concertación a que dé lugar el proceso.

- Determinar la regulación que permita en el futuro la descentralización de los servicios relativos a la educación secundaria y terciaria, garantizando en los niveles inferiores de la educación la competencia municipal.

- Promover la creación de entidades interprovinciales e intermunicipales para la consecución de objetivos comunes. Debería contemplarse, sobre todo, la situación del servicio de salud (prestaciones hospitalarias, recursos humanos, tecnología y medicamentos)

- Con relación a las Empresas Públicas se podría considerar la representación de las Provincias en su administración en aquellos casos de explotación industrialización y comercialización de recursos naturales ubicados en sus territorios. Elaborar un plan global que garantice el traspaso a las provincias de ciertos servicios públicos.

- Necesidad de encarar un estudio referido a la revisión del sistema rentístico de la Constitución Nacional.

- Necesidad de introducir precisiones al art.6 de la Constitución Nacional que apunte a resguardar el sentido de la institución de la intervención federal, a fin de evitar que la misma vuelva a configurarse en causa del debilitamiento del federalismo y factor de centralización del poder, como lo fué en el pasado.

- Precisar el alcance, hoy controvertido, del art.67, inc 27 de la C.N. (jurisdicción en establecimientos de utilidad pública); a fin de que su interpretación precise que el ejercicio de esta potestad nacional, no obsta al de los poderes de policía y tributarios de las provincias, en la medida que su ejercicio simultáneo no afecte los fines de utilidad nacional que han inspirado la creación del establecimiento.

#### **b) Comisión Interministerial Decreto 194/88**

El 12 de febrero de 1988, por decreto 194, se crea la Comisión Interministerial, coordinada por el Ministro del Interior, encargada de relevar los temas que puedan integrar un Programa de Reformas Federales, a realizarse mediante actos de los poderes de estado. (art 1o.)

Los considerandos del decreto expresan, que será función de la Comisión, analizar medidas para fortalecer la identidad histórica y los rasgos culturales propios de cada



provincia, el respeto de las facultades provinciales en la protección, promoción y aprovechamiento de los recursos naturales, la concurrencia de las autoridades provinciales en la definición y aplicación de políticas, de población, desarrollo social, salud y migraciones internas, etc.

Por Resolución Ministerial del 7-3-88, se resuelve integrar la Comisión con representantes de cada uno de los Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, la Secretaría de Planificación y la Secretaría de la Función Pública.

Las propuestas a presentar por todos los intervinientes, deberán versar sobre poderes concurrentes, es decir, de ejercicio compartido entre la Nación y las Provincias, y accesoriamente sobre poderes reservados cuando se establezca que alguna prerrogativa actualmente a cargo del Gobierno Nacional, corresponde al campo de las facultades cuya delegación a la Nación no está prevista por la Constitución.

#### c) Ley 23.512

El Mensaje del Poder Ejecutivo al honorable Congreso de la Nación, el 8 de julio de 1986, expresa cuáles fueron los objetivos tomados en cuenta para la determinación de trasladar la Capital.

A continuación se transcribe la parte pertinente:  
 "... El traslado de la Capital al Sur se inscribe en un contexto de fortalecimiento del federalismo, de redistribución de la población del país, de cambio esencial de la gestión estatal, y de efectiva integración territorial...."

"... Es necesario por lo tanto, romper con la combinación de dos procesos de concentración que, seguramente por su mutua interacción causal, se han desarrollado simultáneamente: el proceso de concentración económica en el área del Río de la Plata por un lado, y, por otro, el proceso de concentración de poder en la administración federal y sus dependencias que están asentadas en la ciudad de Buenos Aires.

El proceso de concentración económica y demográfica, es desde luego, muy difícil de revertir en forma directa e inmediata. Pero sí se puede revertir el proceso de concentración institucional. Se trata de comenzar a construir el federalismo argentino, en una dirección que coincide- por otra parte- con la tendencia descentralizadora vigente hoy en el mundo entero. La proximidad del siglo XXI, muestra la necesidad imperiosa de promover la descentralización del poder para resguardo de las libertades públicas e individuales, del régimen democrático de gobierno, y para impulsar el equilibrio demográfico y económico de las naciones en general, y de nuestro país, en especial..."

"... También el traslado debe estar acompañado por una real descentralización, llevando las administraciones de las empresas y de los entes autárquicos del Estado al lugar donde operativamente desarrollan su actividad principal. El proceso de descentralización de la gestión de las empresas favorece la participación directa y cotidiana del pueblo en la toma de decisiones, fertilizando el campo donde debe



arraigar fuertemente la conciencia democrática como reaseguro constante de la larga vida de nuestro sistema político...No sólo las decisiones empresarias deben descentralizarse sino también el poder mismo incrementando y reforzando al de las provincias y municipios."

#### d) Proyecto de Reforma Constitucional

A los efectos de impulsar el proyecto de reforma consitucional desde el Poder Ejecutivo nacional, el Consejo para la Consolidación del Democracia, elaboró un dictamen preliminar en el que, entre otros puntos objeto de la reforma, se refiere específicamente al campo de "las atribuciones de las provincias y el fortalecimiento del federalismo."

A continuación se transcribe la parte pertinente del mencionado dictamen:

"... el sistema que proponemos consiste en sostener y mantener, el federlismo real e histórico; es decir, mantener a cargo de las provincias los poderes "reservados" y "no delegados", y a cargo del gobierno central, los poderes taxativamente "delegados". Los poderes concurrentes, por su parte, deben ser objeto de concertación entre los gobiernos provinciales y el gobierno central en cada caso particular. Los poderes implícitos, también pueden ser objeto de negociación, pero utilizando siempre una norma de razonabilidad con las precisiones que se hacen en el documento:

... Nosotros creemos que este federalismo real e histórico puede sostenerse y defenderse, en la medida en que se le asigne a un organismo institucionlaizado la función específica de control del sistema federal o "federalidad": es decir, el control del uso de los poderes "delegados" o "reservados" y del uso de los poderes "concurrentes" que tienen las provincias... Como se sabe, el Senado de la Nación, que es el organismo que representa institucionalmente al Estado Federal - por muchas razones no ha podido -o sabido- defenderlo y siempre ha cedido a las "razones políticas" que le propuso el gobierno central, afectando con ello los poderes de las provincias. Y eso se ha debido al hecho de que la actual Constitución Nacional no le ha asignado al Senado de la Nación la función específica y los instrumentos idóneos para mantener y defender el sistema federal, quizás por haber creído que la sola pertenencia de los senadores a las provincias era suficiente garantía de defensa de los intereses de las provincias, y, con ello, de conservación del sistema federal en la etapa de la sociedad nacional....

En vista de todo lo manifestado hasta el presente, entendemos que el Senado de la Nación (al que podemos denominar Senado Federativo o senado Federal), debe asumir en toda su extensión las funciones de afirmación, representación y defensa del sistema federal de gobierno, es decir, el control del ejercicio de los poderes delegados, no



delegados (o reservados) y concurrentes de las provincias en sus relaciones con el gobierno central, a fin de que la división de poderes sea una fórmula real...

El Senado de la Nación (Federativo o Federal), debe asumir las siguientes funciones:

- de promulgación de leyes;
- de revisión de las leyes aprobadas por la Cámara de Diputados;
- de iniciativa legislativa en los términos de los arts. 68 y 86, inc.4 en lo referente al Presidente de la Nación.
- de registro de los tratados y acuerdos interprovinciales celebrados en los términos del art. 107;
- de ser tribunal del juicio político al Presidente de la Nación, a los ministros y miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (arts. 51 y 52). Respecto de los demás miembros del Poder Judicial habría que instrumentar un nuevo método de juzgamiento.
- de concertación sobre el ejercicio de los poderes (arts. 107, 2a parte, y 67, inc.16 y 27)
- de acordar en los siguientes casos taxativos: nombramiento de miembros de la Corte (art. 86, inc.5), nombramiento de embajadores (art 86, inc. 10), nombramiento de generales, almirantes y brigadieres de la Nación.
- de prestar acuerdo para el nombramiento del directorio de empresas federales ( Y.P.F. y Y.C.F., Gas del Estado, E.L.M.A., Aerolíneas Argentinas, Ferrocarriles Argentinos, ENTEL, ENCOTEL, etc.) y para el nombramiento del directorio del Banco Central."

El Senado podrá constituirse y organizarse en forma regional a los fines de tratar los problemas de planeamiento o de concertación...Las provincias, ante problemas comunes, deciden regionalmente dentro de un organismo típicamente federal asumiendo su representación. (11)

Para cumplir funciones como organismo típicamente federal, se reclama la modificación de algunos artículos de la actual Constitución Nacional. El Senado de la Nación estará compuesto de tres senadores por provincia, los que deberán ser elegidos por las respectivas Legislaturas Provinciales (art 476), manteniéndose las condiciones para ser elegido senador (art 47). A fin de mantener la voluntad política de las Legislaturas, habría que otorgarles el derecho de revocar los mandatos de los senadores que eligen, por cierto con determinadas condiciones (por ej. con los dos tercios de los votos). Pueden ser reelegidos. También sería necesario que el Senado eligiera sus autoridades.

...La presente propuesta de "redefinición" del Senado de la Nación, como es obvio, lleva implícita la modificación de algunos artículos de la Constitución nacional actualmente vigente; pero en en ningún caso implica la reforma del sistema establecido en la misma; y menos aún, la negación de sus instituciones o poderes... Sólo busca

11 ver próximo punto 2: región, aspectos normativos.



afirmar el principio federal del Estado que está en la actual Constitución, y, por la otra, "destrabar" mecanismos legales que resisten el proceso de democratización de las instituciones políticas frente al impacto de concentración de las decisiones a consecuencias de la expansión de la cultura tecnológica y al desarrollo de la sociedad tecnocrática.

...Nuestra propuesta se asienta en la creencia de que el sistema federal es una técnica de división, equilibrio y compensación de los poderes, que responde eficientemente a los reclamos de la expansión de la cultura tecnológica y a la necesidad que plantea el desarrollo de la sociedad nacional... Dentro del Estado Federal, el Senado de la Nación (como Senado Federativo o Federal) ocupa un lugar muy singular y bastante decisivo."

Instrumentación de la propuesta: artículos a reformar.

Los artículos de la C.N. que se considera necesario reformar, conforme el dictamen que se está analizando, son aquellos relacionados con las facultades de las provincias para celebrar tratados parciales y constituir regiones; los recursos naturales; la intervención federal; los establecimientos de utilidad nacional; constitución, autoridades y atribuciones del Senado; acefalía; y formación y sanción de leyes.

Respecto de los temas vinculados con el poder tributario de las provincias y el de la Nación, así como también con el régimen de los servicios públicos, se considera que no es necesario introducir modificaciones a nivel constitucional, entendiendo que tales temas estarán sujetos a la utilización de los mecanismos de la concertación en el ámbito del Congreso.

Por lo tanto se considera que deberán ser reformados los siguientes artículos:

#### **Celebración de Tratados- Regionalización**

- Art. 107: donde dice "...con conocimiento del Congreso Federal", deberá decir "...con conocimiento del Senado Federal" y donde dice "...las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines", deberá decir "...las provincias pueden celebrar tratados parciales entre ella u con la Nación para fines..."

Finalmente el art. 107 deberá tratar el tema de la organización regional. A tal efecto se propone agregar in fine la siguiente frase: "pudiendo, a tales efectos, constituir regiones..."

#### **Recursos Naturales**

- Art 104: "poderes no delegados de las provincias". Este artículo merece una aclaración que las Constituciones



Provinciales han consolidado. Se trata de la inclusión explícita del dominio de los recursos naturales de las provincias, sin que ello implique la explotación de los mismos exclusivamente por ellas. Por lo tanto se propone agregar el siguiente artículo:

- Art. 104 bis: "Las provincias tienen el dominio sobre todas las sustancias minerales, sobre los hidrocarburos sólidos, líquido o gaseosos, sobre las fuentes naturales de energía hidroeléctrica, solar, geotérmica o de cualquier otra naturaleza que se encuentre dentro de su jurisdicción territorial, incluido el mar. Su aprovechamiento pueden realizarlo por sí o por convenios con la Nación, con otras provincias o con terceros."

#### Jurisdicción Nacional en establecimientos de utilidad pública

- Art. 67, inc 27: (jurisdicción nacional en establecimientos de utilidad pública). Se considera que esta disposición merece una aclaración a fin de consolidar una experiencia histórica prevaleciente expresada en las Constituciones Provinciales, ya que en algunas ocasiones se ha malinterpretado el sentido por razones políticas coyunturales. Por lo tanto, se propone agregar al mencionado inciso lo siguiente:

"... El ejercicio de esta potestad no obsta al de los poderes de policía y de imposición que las provincias conservan sobre los mismos lugares, en la medida en que su ejercicio simultáneo no afecte los fines de utilidad nacional, que han inspirado la creación del establecimiento."

#### De la intervención federal

- Art. 6: A fin de evitar el abuso de la institución de la "intervención federal a las provincias", y que ha sido una de las causas de la desfederalización del Estado Nacional, se propone que el art. 6 disponga expresamente que la intervención constituye una atribución del Congreso de la Nación y en caso de que fuera dispuesta por el Poder Ejecutivo, (receso del Congreso), deberá convocar simultáneamente al mismo a esos efectos.

En el informe complementario del dictamen se expresa que la distorsión que ha sufrido el fundamento de la institución obliga a buscar remedios legislativos aptos para producir y garantizar su aplicación adecuada. La intervención no implica que ante una situación de emergencia, deba sustituirse su gobierno; el Gobierno Federal debe mediar en la solución de un problema no resuelto por el gobierno local, y una vez agotadas las instancias, entonces proceder a sustituir en todo o en parte a los poderes locales a fin de asegurar la plena vigencia de sus instituciones y de su integridad territorial. Para ello se propone completar el texto constitucional con las siguientes prescripciones:



- 1.- La facultad de disponer la intervención constituye una atribución del Congreso de la Nación. En caso de receso puede decretarla el P.E.N. simultáneamente convocará al Congreso para su tratamiento.
- 2.- Cualquiera de los tres poderes clásicos locales - Ejecutivo, Legislativo y Judicial - pueden requerir la intervención.
- 3.- La medida no implica la intervención automática de los tres poderes locales; puede ser parcial, en cuyo caso deberán coexistir los poderes intervinientes con las autoridades provinciales no afectadas por la medida.
- 4.- La personalidad de la provincia no se extingue. El interventor debe cumplir lo dispuesto en la Constitución Provincial y en las leyes locales.
- 5.- Los contratos y demás obligaciones asumidas por la provincia con anterioridad a la intervención no se suspenden.
- 6.- El interventor únicamente puede destituir a los jueces provinciales cuando la intervención alcance al Poder Judicial.
- 7.- La intervención encaminada a garantizar la forma republicana de gobierno no podrá durar más de seis meses.
- 8.- Una ley especial reglamentará las intervenciones federales.

#### Del Senado

Se considera importante sustituir algunos artículos referidos al Senado (Título Primero, Sección Primera, Capítulo II), para ser consecuentes con el sentido de la propuesta. A esos efectos se propone la siguiente redacción:

Art 46: El Senado se compondrá de tres Senadores por cada provincia, elegidos por las respectivas legislaturas con los dos tercios de sus votos; con la misma mayoría podrán revocar su mandato. Cada senador tendrá un voto."

Art 48: "Los senadores durarán seis años en el ejercicio de los mandatos y son reelegibles. El Senado se renovará por terceras partes cada dos años.

Art 49: El Senado nombrará un presidente, un vicepresidente 1o. y un vicepresidente 2o. de su seno, los que durarán dos años en sus funciones, no pudiendo ser reelegidos. El presidente o quien lo sustituya momentáneamente en la presidencia, tendrá doble voto en caso de que haya empate en la votación (12).

El aumento del número de senadores por provincia y la exigencia de los dos tercios de los votos representa mejor la "voluntad política real" de las provincias y lleva a la negociación política entre mayoría y minorías en las provincias.

---

12 En este punto también se hace referencia a las reformas que como consecuencia deberían efectuarse en los arts. 4 referidos a la vicepresidencia de la Nación, (75,76 y 77)"



Otra reforma referida a las funciones del Senado que propone el dictamen de reforma, se refiere a la sanción y promulgación de leyes.

### **Sanción y Promulgación de leyes.**

Se considera que a fines de superar los largos procesos que implica el actual sistema para este tema, debería facultarse a la Cámara de Diputados, la función de ser cámara de origen en tratamiento y discusión en particular de proyectos, debiendo el Senado asumir la función de cámara revisora, sin perder el derecho de iniciativa de sus miembros. Asume de este modo una función necesaria de contralor de leyes, que en la actual Constitución se le asigna al Poder Ejecutivo, lo cual le quita al Congreso su autonomía institucional.

A su vez, el Senado debe tener atribuciones exclusivas, de índole estrictamente federal y que en su momento no pudieron ser previstas por los constituyentes, pero que hoy tiene especial significación en los Estados Modernos. Por lo tanto, y para no interferir con las atribuciones que le corresponden como Congreso, se propone agregar un nuevo art. 67 bis:

Art 67 bis: "Corresponde al Senado:

inc. 1: "Registrar los tratados y acuerdos interprovinciales celebrados en los términos de la primera parte del art. 107."

inc. 2: Promover e instrumentar la concertación entre la Nación y las Provincias y entre las provincias entre sí para concretar las políticas establecidas en la segunda parte del art. 107 y en los incisos 16 y 27 2a parte del art. 67.

inc. 3: Promover la concertación, mediante leyes convenios, entre las provincias y entre las provincias y la Nación, de las políticas de planeamiento regional que emerjan de los organismos competentes creados a esos fines.

inc. 4: Promover y consolidar, mediante acuerdos interprovinciales la integración regional del país, reservando a las provincias de cada región la decisión de los objetivos y políticas de desarrollo, y a las provincias individualmente la ejecución de dichos planes en sus respectivas jurisdicciones."

inc. 5: Recurrir ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, contra los actos del Poder Ejecutivo y de sus dependencias, que pudieran cercenar los poderes reservados o no delegados de las provincias, sin perjuicio de la facultad de las provincias de ejercer sus derechos por la vía legal pertinente.

### **Atribuciones presidenciales- Acuerdo del Senado**

Dada la índole de la propuesta, también se considera necesario introducir ciertas reformas en el art. 86, referido a "las atribuciones del Poder Ejecutivo", en las decisiones del mismo que reclaman acuerdo del Senado. Estos son los casos de los inc 5, 10, 16 y 19 del art. 86, donde además es



necesario modificar algunos de los términos y agregar situaciones que afectan al sistema federal y que no se pudieron contemplar en 1853, tal es el caso de las "empresas del Estado" y la función que cumplen las mismas en todo el territorio de la Nación, afectando su actuación los derechos de las mismas provincias, ya que se transforman en "enclaves" del gobierno central en las provincias con autonomía limitada. Por lo tanto se propone la siguiente redacción:

Art. 86: El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

inc. 5: Nombra a los magistrados de la Corte Suprema, con acuerdo del Senado.

inc. 10: "Nombra y remueve los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios, a los directores del Banco Central y de las Empresas del Estado que afecten a las provincias, con acuerdo del Senado y por sí solo, nombra y remueve a los ministros del despacho, a los agentes consulares y demás empleados de la Administración, cuyo nombramiento no esté reglado de otra manera por esta Constitución. El Presidente, en estos casos, podrá delegar estas atribuciones en sus ministros".

inc. 16: "Provee los empleos militares de la Nación, con acuerdo del Senado, en la concesión de empleos o grados de oficiales superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea; y por sí solo en el campo de batalla.

inc 19: Declara el estado de sitio en uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior, sólo tiene la facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo. El presidente la ejerce con las limitaciones prescriptas en el art. 23.

## 2.- CONCEPTO DE REGION. ANALISIS NORMATIVO

Como se ha expresado en el punto anterior, a partir de 1983, desde el Gobierno Nacional se han elaborado propuestas en el marco de la descentralización estatal.

Entre las iniciativas relacionadas con el papel de la región, se encuentran entre otros, el informe sobre el "traslado de la capital" y el documento sobre "agencia para el desarrollo patagónico", esta última como instancia concretizadora de los objetivos relacionados con el desarrollo regional de la Patagonia, previstos por el Decreto 527/86.

En el marco de acuerdos interjurisdiccionales recientes, se encuentran los firmados por los nueve gobernadores de las provincias del Norte ("Norte Grande") y el suscripto por los gobernadores de las tres provincias cuyanas y La Rioja ("Nuevo Cuyo")



Sin embargo en todos los casos, se hace uso del concepto de región con contenidos diferentes. A fin de clarificar los distintos contenidos semánticos utilizados en uno y otro caso, se efectúan algunas aclaraciones conceptuales.

## 2.1.- Distinción del concepto como instancia político-institucional y como instancia económico administrativa.

Si bien el concepto "región" no ha sido positivizado en la Constitución Nacional, ésta no impide a las provincias o a la Nación reconocer ciertas realidades supraprovinciales para fines específicos, (económicos, sociales o de desarrollo), mediante la firma de tratados autorizados por el art. 107; siempre que no configuren acuerdos políticos, expresamente prohibidos por el art. 108.

Por "Tratado Provincial" se entiende todo acuerdo en el que dos o más provincias regulan intereses comunes, de naturaleza no política. También se denominan "Convenios".

Los acuerdos políticos serían por ej., los que determinan cuestiones limítrofes, o de integración territorial, donde sería necesaria la aprobación del Congreso. En cambio, para los acuerdos permitidos por el art. 107, para vincularse entre sí, por ejemplo en regiones de desarrollo; no se preve la "aprobación" del Congreso Federal, (como había dispuesto Alberdi) sino el "conocimiento", lo que implica que el debate y pronunciamiento negativo no lo deja sin efecto. (13)

Hay que distinguir estos Convenios de las Leyes-Convenios, como las que establecen los regímenes de coparticipación impositiva. Aunque producen los mismos efectos, éstas son leyes del Congreso a las que luego se adhieren las provincias.

Por lo tanto, dentro del marco jurídico vigente, la región, como instancia política del ordenamiento institucional, no está contemplada. Conforme el art. 67, inc 12 de la Constitución, todo lo que es supraprovincial corresponde institucionalmente a la Nación; de ahí que la idea de positivizar el concepto de región, en muchas de las demandas que se efectúan sobre el tema, está más relacionada con la región como instancia político-institucional, que con la región como instancia económico-administrativa, que puede ser configurada a través de acuerdos interjurisdiccionales.

En contra de la incorporación del concepto de región al sistema jurídico, como instancia político-institucional, opina el Dr. Pedro Frías:

"...La Región deber servir a la mejor integración del país, pero no constituir un nuevo nivel de gobierno.

13 FRIAS PEDRO. "La provincia Argentina", Buenos Aires, 1976.



...no debe debilitarse a las provincias como centros de decisión y de ejecución del desarrollo. Pero tampoco hay que debilitar el instituto regional a punto tal que sea pronto desbordado. Por ello me parece que la fórmula constitucional o legal debe:

...- dejar a la ley la disciplina regional, sin otra limitación que la defensa de los poderes reservados de las provincias, que pueden formularse con el lenguaje actual de la estructura regional argentina;

- atribuir la facultad al Congreso Nacional, porque aunque la región podría constituirse por tratados interprovinciales, dentro de las previsiones actuales de la ley suprema, resulta difícil armonizar el uso o no uso discrecional de esta facultad por las provincias, con las necesidades de un Sistema Nacional de Planeamiento que debe cubrir toda el área del país...si la facultad no fuera ejercida por La Nación, se daría el caso de provincias residuales, marginadas de las regiones, sea por propia voluntad, sea por falta de integración suficiente con otra u otras o incluso ligadas a regiones que no son la suya; por otra parte, la creación de regiones de desarrollo está ligada a las actuales facultades del Congreso en materia de comercio interprovincial, ya que son sus tendencias las que determinan una región polarizada; por todo ello, pareciera que el arbitraje debe pertenecer al Congreso, atribuyéndole entre sus facultades la siguiente: favorecer la integración regional del país, reservando a las provincias de cada región la decisión de objetivos y políticas de desarrollo y a las provincias individualmente la ejecución de dichos planes en sus jurisdicciones."

## 2.2.- Tratamiento del tema en el Proyecto de Reforma Constitucional

El Consejo para la Consolidación de la Democracia, en su dictamen para el proyecto de reforma constitucional, expresa la necesidad de reformar la Constitución en lo referido a las atribuciones de las provincias, para celebrar tratados provinciales y constituir regiones a través del Senado de la Nación.

En lo relativo a la regionalización, el dictamen expresa lo siguiente: "el Senado podría dividir el territorio nacional en las siguientes regiones: pampeana, andina, chaqueña y patagónica, en razón de ser las cuatro regiones que han conformado el proceso histórico de integración nacional a partir de la sanción de la C.N. de 1853/60...."

"La base "regional" de la representación de los senadores para el tratamiento de ciertos temas, permite asumir políticamente, el problema de las regiones argentinas, ya que se trata de un ámbito institucional que posibilita acuerdos y concertaciones entre las provincias para determinadas políticas regionales o de planeamiento."



Es decir, se propone, un marco de concertación de las cuestiones regionales en el Senado, pero no se especifica si los Convenios deberán o no pasar por su aprobación.

En los últimos 25 años, se han ensayado diversos sistemas de regionalización y planeamiento, que han arrojado como resultado-más allá del cumplimiento o no de sus propios objetivos- una conciencia generalizada de que el sistema es bueno y que mediante una adecuada instrumentación, es la forma más idónea para comenzar la descentralización que tanto preocupa.

El sistema de regionalización que propone el proyecto de reforma, deberá estar fundado en el acuerdo interestatal, es decir entre las provincias y la Nación. Su implantación deberá ser el producto de la concertación entre las distintas jurisdicciones siendo el ámbito natural para lograr esa concertación el Senado Federal.

El dictamen concuerda con la interpretación anteriormente mencionada, del Dr. Pedro Frías.

### 2.3.- Antecedentes Nacionales:

Durante 1961 y 1962, el Consejo Federal de Inversiones, (CFI), y el Instituto Torcuato Di Tella, realizaron estudios sobre la estructura económica regional del país, teniendo como objetivo básico, alcanzar una división del territorio en regiones económicas adecuadas para el análisis del comportamiento espacial de la economía; como asimismo, para proponer un modelo que reflejase de manera interregional esas relaciones. Este trabajo determinó seis regiones: Buenos Aires, Litoral, Centro, Cuyo, Noroeste y Valle de Río Negro.

Los límites no se correspondían con los ámbitos provinciales ni con los departamentales, lo que dificultó la utilización de las regiones como unidades operativas, ya que varias de ellas abarcaban distintas jurisdicciones políticas.

En 1963, el CFI publicó un documento denominado "Bases para el Desarrollo Regional Argentino", donde el criterio de región se adecuaba a los límites de las provincias. La subdivisión regional se basó en las conclusiones del análisis y en el diagnóstico de la economía regional argentina efectuada durante los años 1961 y 1962 ya mencionados, de lo que resultó la determinación de siete regiones: I. Patagonia; II. Comahue; III. Centro; IV, Cuyo; V. Noroeste; VI. Noreste y VII. Pampeana.

EL gobierno militar de 1966 instrumentó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, cuyos objetivos y finalidad fueron-entre otros- los de "determinar políticas y estrategias directamente vinculadas al desarrollo nacional, formular los planes nacionales de largo y mediano plazo, los planes regionales y sectoriales, compatibilizarlos, coordinar su ejecución, y evaluar y



controlar los esfuerzos nacionales para el desarrollo" (Ley 16.964, Art.2).

Para determinar las regiones utilizaron el criterio del esquema elaborado por el CFI en 1963, introduciéndose como modificación más importante, la delimitación de la región metropolitana de Buenos Aires, con lo que formaron ocho regiones.

En diciembre de 1977, el entonces Ministerio de Planeamiento de la Nación efectuó un requerimiento a las provincias para la concreción de una propuesta de regionalización espacial del país, presentando como recurso metodológico una hipótesis de trabajo que contemplaba la integración de siete regiones: NEA, NOA, CENTRO, CUYO, PAMPEANA, PATAGONICA, Y MAR ARGENTINO.(14)

#### 2.4.- Antecedentes Provinciales

Entre los Planes Regionales que se llevaron a cabo a nivel interprovincial y provincial, caben destacarse los siguientes:

1.- El de la Corporación Norpatagónica, creada en 1958 por un tratado interestatal entre Nación y Provincias de Chubut, Neuquén y Río Negro, que tuvo como fin aprovechar recursos naturales de la región.

2.- El de la Comisión para el Estudio del Desarrollo Integral de la zona de influencia de los ríos Neuquén, Limay y Negro - 1960, creada por resolución del Senado de la Nación- que definió objetivos prioritarios para COMAHUE.

3.- El del Ente Patagónico, que desarrolló su actividad durante el año 1966- hasta su disolución después del pronunciamiento militar de ese año- que se originó para la coordinación promoción y representación de intereses patagónicos, en cuanto hace a lo social económico y cultural.

#### 2.5.- Conclusiones

En términos generales, se puede considerar que las propuestas de regionalización efectuadas hasta el presente a nivel nacional, si bien pueden considerarse como aportes valiosos en cuanto implican una intención de aproximación del espacio nacional, no han demostrado suficiente efectividad.

14 El Comité Ejecutivo del Consejo Federal de Educación, por Resolución Nro. 4 del 7 de Junio de 1976, dividió al país en 5 regiones: SUR, CENTRO, CUYO, NORESTE Y NOROESTE. El 22 de Noviembre de 1979, la Asamblea Ordinaria del Consejo de Cultura y Educación, las ratificó. Actualmente no se han modificado.



Se considera que la causa principal de este fracaso de las propuestas nacionales, reside en la forma imperativa con que quisieron imponerse desde el gobierno central. No parece admisible que éste pueda dividir autoritariamente el país en regiones, e imponer a los gobiernos provinciales una planificación obligatoria bajo directivas de la autoridad central.

En cambio, no hay duda en el sentido de que el gobierno central puede promover el progreso del país estableciendo industrias, radicando capitales, y realizando obras públicas, etc., aún en territorio de las provincias, de conformidad con lo prescrito en el art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional.(15)

## 2.6.-Experiencia de concertación regional:

A continuación se efectúa un breve análisis de una de las experiencias mencionadas como antecedentes nacionales en materia de acuerdos regionales:

### TRATADO DEL NORTE GRANDE ARGENTINO

La Declaración para la Integración del Norte Grande Argentino, es una expresión de la voluntad política federalista de las 9 provincias pertenecientes a las llamadas regiones NOA y NEA, orientada a impulsar un reordenamiento de sus recursos con el fin de lograr un estado de desarrollo socioeconómico equilibrado y armónico.

El mismo surge como iniciativa de los Estados provinciales, con el objeto de promover el desarrollo regional integrado y revitalizar el concepto de federalismo.

Parte de una visión trasversal del país por lo tanto opuesta al diseño imperante hasta entonces.

Configura una opción no "planificada" desde el centro, sino nacida de una voluntad política concurrente, que pretende "desde abajo" cambiar los principios de la relación Nación Provincias.

La "Declaración para la Integración del Norte Grande Argentino", la suscriben el 10 de Octubre de 1986, en la ciudad de Salta, los nueve gobernadores de las provincias del Norte Argentino: Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

El objeto fue iniciar las negociaciones de un tratado interprovincial conducente a alcanzar en el más breve plazo los siguientes objetivos: a) adecuación de los mecanismos jurídico-institucionales tendientes a potenciar la capacidad estatal de compra regional; b) organización y promoción de las exportaciones de bienes de base regional, incrementando los flujos de intercambio con los países latinoamericanos, y promoviendo la descentralización de los

---

15 Conforme el Primer Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia para el Proyecto de Reforma Constitucional. Buenos Aires, 1986, pág. 163.



servicios nacionales vinculados con el comercio exterior..."; c) constitución de una instancia financiera que permita la captación y aplicación de los recursos monetarios de la región; d) creación de un sistema regional de investigación y desarrollo; e) elaboración de un plan maestro de industrialización regional y f) implementación de una red de transporte transversal-multimodal.

Para elaborar las pautas programas y acciones conducentes al logro de los mencionados objetivos, se establecieron un conjunto de instancias político-administrativas: la Junta de Gobernadores, la Comisión Técnica Permanente y la Secretaría.

La Declaración también efectuó una enumeración de las principales líneas operativas que la Comisión Técnica deberá tomar en cuenta para elaborar el plan de trabajo. Entre ellas se pueden señalar:

- a) Adecuación y compatibilización de los regímenes de publicidad, contratación y licitación estatal.
- b) El análisis jurídico, institucional y operativo para la creación de un ente financiero regional.
- c) La implementación de un sistema informatizado referido a las ofertas productivas y demandas estatales y privadas de la región.
- d) Identificación de los agentes económicos de la región y de los países limítrofes que permitan impulsar el intercambio regional, así como generar consorcios de exportación y realizar convenios comerciales con el exterior. En este punto se aclara "con la participación que corresponda al Estado Nacional", ya que las provincias por sí solas no pueden firmar convenios con otros países.
- e) El diseño de circuitos turísticos regionales y el análisis de la red de transporte e infraestructura.
- f) La elaboración de un diagnóstico para el diseño de una política de industrialización y de un régimen legal de promoción que contemple la participación de las instancias regionales.
- g) la formulación de estrategias de participación de los sectores sociales en el proceso de integración.
- h) la elaboración de un inventario de proyectos de investigación existentes en la región y la complementación entre las distintas universidades locales.

El Tratado de Integración del Norte Argentino se firmó el 15 de mayo de 1987. En el mismo se dispone lo siguiente:

- a) Poner en ejecución las líneas establecidas en la Declaración del Norte Grande Argentino, cuyo texto se incorpora al Tratado.
- b) Se acuerda el régimen de Contrate Regional que establece un sistema de preferencia para la oferta del área, cuyas normas se establecerán en el Primer Protocolo del Tratado.
- c) Los señores Gobernadores se comprometen a elevar en 30 días a sus Legislaturas, el Tratado, su Anexo y Protocolo, para su consideración, aprobación y tratamiento.
- d) El Tratado y los Protocolos que se firmen en consecuencia, entrarán en vigencia con la ratificación de dos de los Estados provinciales signatarios. A medida que



cada jurisdicción realice la correspondiente ratificación, comenzará a gozar de los beneficios y cumplir las obligaciones emergentes de lo acordado.

e) Los sucesivos Tratados y Protocolos que en su consecuencia se firmen, quedarán sometidos al mismo procedimiento de aprobación por las Legislaturas y formarán parte del Tratado de Integración del Norte Grande Argentino.

A continuación se transcribe la opinión respecto de la Declaración y del Tratado, que H. Capraro y R. Estesio, vierten en su trabajo "Estado, Región y Descentralización":

" La Declaración y el posterior Tratado muestran palpablemente que las restricciones derivadas de la situación de crisis no pueden ser resueltas en el espacio reducido de cada una de las provincias; por el contrario, hace falta la voluntad política que, independientemente de la continuidad territorial o de la homogeneidad productiva, concierte y diseñe un espacio de cooperación que resulte adecuado a las exigencias planteadas por la Constitución Nacional (art 107).

Este diseño regional plantea, en los hechos, y en la medida de su desarrollo, la posibilidad de una modificación en las relaciones institucionales del país, al generar una instancia intermedia entre la nación y las Provincias en la cual tiendan a concentrarse las iniciativas para la integración, y un espacio de negociación no fragmentado, ni disperso, que cuestiona al federalismo centralista imperante. Además, sienta las bases para que en la futura reforma constitucional aparezca un nuevo tema que está mas allá de las discusiones actuales y que puede sintetizarse en el papel de las regiones, en su "status institucional", en el grado de autonomía con respecto al poder central, en la aptitud para el diseño de subpolíticas de desarrollo, en definitiva, en la ampliación de la capacidad decisoria de los agentes locales.

Finalmente el Tratado pone en funcionamiento una efectiva descentralización, ya que traslada un conjunto de problemas que anteriormente eran canalizados por cada provincia a una instancia política regional con cierta capacidad decisoria. Esta descentralización tiende a articular más eficientemente a las provincias, a la región y al gobierno nacional en la formulación conjunta de políticas públicas."(17)

(El Tratado y la Declaración se acompañan como anexo Nro 4 de este trabajo)



# 2

## SEGUNDA PARTE

DESCENTRALIZACION EDUCATIVA



## SEGUNDA PARTE: DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

La segunda parte de este trabajo consiste en el análisis del proceso descentralizador en el ámbito educativo.

A fin de facilitar un estudio exhaustivo del tema y sus antecedentes, el esquema de trabajo se divide en los siguientes puntos:

1.- La reseña de las experiencias de descentralización educativa en el ámbito nacional y provincial.

2.- La reseña de los antecedentes de descentralización administrativa en otras áreas de la administración pública.

3.- El análisis de los instrumentos jurídicos vigentes para operar la descentralización en el ámbito educativo.

4.- Algunas experiencias extranjeras de descentralización educativa.

### 1. - EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN ARGENTINA

#### 1.1.- Marco teórico.

En la "Introducción" de este trabajo, me he referido específicamente a precisar los alcances semánticos de los conceptos a utilizar.

Como quedó entonces establecido, tanto la "centralización" como la "descentralización", si bien son formas de hacer efectiva la actividad de los órganos de la Administración Pública, se traducen siempre en ciertas formas de producción del derecho, con lo cual resulta inexcusable hacer referencia a los conjuntos normativos que atribuyen competencias a distintos órganos.

Pero no siempre, la descentralización se traduce en un proceso de federalización, ya que ésta se configura cuando se efectúa un traspaso efectivo de poder, otorgando competencias a órganos ubicados en distintas jurisdicciones.

En cambio, la descentralización orgánica, se produce otorgando poder a órganos u entes, que dejan de depender directamente de la administración central, pasando a constituir personas jurídicas públicas, sin configurar una transferencia de atribuciones a gobiernos de otras jurisdicciones.

El punto 1.2.- pretende efectuar una reseña de las transferencias de servicios nacionales a las provincias,



analizadas desde los encuadres normativos que las posibilitaron.

Para facilitar su lectura, la sección se divide en tres periodos descentralizadores, donde los niveles de desagregación alcanzaron siempre a las provincias, y en dos casos, a la Municipalidad de Buenos Aires, Territorio de Tierra de Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur en el año 1978, con la sanción de las leyes 21.810 y 22.368.

El punto 1.3.-, abordará el tema desde un aspecto netamente administrativo, a través del análisis de otros intentos descentralizadores, que no consistieron en la transferencia de escuelas a otras jurisdicciones, sino a experiencias de descentralización orgánica. El mismo se refiere, como el anterior, solamente a normas sancionadas en el orden nacional.

El punto 1.4.- se refiere a las universidades, que son entes autárquicos (organismos descentralizados), creadas con ese carácter por el Congreso Nacional, conforme lo dispuesto por la Constitución Nacional.

En el punto 1.5.- se hace referencia al tema de la descentralización en el ámbito provincial.

#### 1.2.- Antecedentes nacionales en materia de transferencia de servicios educativos.

El encuadre del tema se circunscribe a los antecedentes normativos en los intentos de descentralizar los servicios educativos.

Para introducirnos en el análisis del proceso de descentralización en el ámbito educativo, considero conveniente efectuar una breve reseña de cómo se llegó a la centralización del sistema, en franca contradicción con lo establecido en la Constitución Nacional.

El federalismo, en el ámbito educativo, se encuentra jurídicamente instituido en la Constitución Nacional, de modo directo, por los art.5 y 104 .

También encuentra sustento en los art. 108 y 109 del mismo cuerpo legal, en la medida en que entre las atribuciones prohibidas a las provincias, no figura la de organizar la enseñanza en ninguno de sus niveles .

La corriente que avala la tesis de la gestión concurrente de la Nación a las Provincias en el ámbito educativo, inclusive en la instrucción primaria, se fundamenta en el art. 67, inc. 16 de la C.N., que faculta al Congreso de la Nación, para "dictar planes de instrucción general", para "proveer lo conducente al . . . progreso de la ilustración".

En materia de educación primaria, sin embargo, predominó durante mucho tiempo, (hasta 1916), la tesis que la consideraba una facultad exclusiva provincial.



A continuación se analizan las experiencias de descentralización de los servicios fundamentales en el ámbito del nivel primario.

La descentralización de escuelas de nivel medio, tiene su primer antecedente en el año 1900, con un proyecto de ley que no fue aprobado por el Congreso.

Con posterioridad, no se conocen antecedentes hasta la firma de los Convenios entre La Nación y la provincia de Río Negro en el año 1970, a los que me referiré oportunamente.(1)

En el año 1980, con la sanción de la ley 2737, la instrucción primaria a cargo de las provincias ( conforme lo establece el art. 5 de la C.N.), comienza a recibir subvención nacional con fines de fomento. Si bien esta ley constituyó una gran ayuda para desarrollar la educación primaria, varios factores confluyeron para que el subsidio terminara transformándose en una ficción. Entre otros, numerosos casos de desviaciones de las autoridades provinciales aplicando los recursos nacionales con un destino distinto al fijado por la ley, y la progresiva remisión del gobierno nacional en el cumplimiento de su obligación.(2)

El período que va desde 1884 a 1916, se caracteriza por una gestión casi exclusiva de la educación primaria por parte de las provincias.

A partir de 1916, aparecen los rasgos de una creciente "nacionalización".

Se sostiene que este proceso de progresiva centralización no ha sido deliberadamente perseguido, sino que ha sido una consecuencia más del creciente deterioro del federalismo y de la correlativa concentración del poder político y económico en el Gobierno Federal y en la Capital Federal de la Nación.(3)

A principios del siglo, la mayoría de la provincias registra un alto grado de analfabetismo, y no puede cubrir el mínimo de enseñanza establecido en el art. 1 de la ley 1420 de 1884.

Así se llega a la sanción de la ley 4874, de 1905, conocida como Ley Láinez, en virtud del senador Manuel Láinez, quien impulsó el proyecto.

Esta ley dispuso que el Congreso Nacional de Educación podía establecer directamente con las provincias, escuelas primarias. El escollo que representaba el art. 5 de la C.N. (por el que las provincias se reservan expresamente la facultad de impartir la instrucción primaria), fue salvado con un agregado por el cual las escuelas serían

1 Ver punto 1.2.2. y Anexo Nro 1.

2 BRAVO, HECTOR F. "La Nación, Las Provincias y La Educación Primaria. Contradicciones de nuestro federalismo" pag. 9, Buenos Aires, Imp. de la Facultad de Filosofía y Letras.

3 CAMPOS RAUL, " El régimen educativo y la Regionalización en las Constituciones Provinciales." Secretaría de Educación, Dirección de Planificación Educativa en coop. con OEA.PREDE. 1988.



La ley 4874 contribuyó en gran medida a combatir el analfabetismo pero también constituyó el inicio de un progresivo centralismo ejercido por el gobierno federal en el ámbito de la educación.

No obstante, varios proyectos de ley dieron cuenta de la preocupación por este "avasallamiento" del poder central. En este sentido, el proyecto de 1918, del Dr. Luis Agote que propiciaba la transferencia a las provincias de las escuelas creadas por aplicación de la ley Láinez, aumentándose al mismo tiempo, las subvenciones nacionales a los gobiernos locales para contribuir a su mantenimiento.

Con el mismo espíritu, el proyecto de 1928, propiciado por Agustín Araya, y el de 1941, propiciado, sobre todo por Américo Ghioldi.

Posteriormente, algunas medidas intentaron suavizar esta tendencia. Entre ellas cabe citar los convenios sobre coordinación integral de los servicios educativos prestados en jurisdicciones nacionales y provinciales, los convenios entre el Consejo Nacional de Educación y los gobiernos de algunas provincias sobre edificación escolar, (por ejemplo con Entre Ríos en 1958) y sobre todo el **Decreto Ley 7977/56** de la Revolución Libertadora con el cual se manifestó por primera vez la intención del gobierno nacional de descentralizar el sistema educativo a nivel primario.

#### 1.2.1.- 1er Período. (1961- 1962)

En efecto, el **Decreto-Ley 7.977/56**, restableció la vigencia del Consejo Nacional de Educación.

En los considerandos se expresaba que este organismo "cumplía una función descentralizada, permitiendo, gracias a su estructura, la participación de los núcleos jurisdiccionales y la ingerencia más directa de la familia y las comisiones vecinales en el gobierno de la educación primaria."... "Se trata de reponer el organismo directo, colegiado y autárquico que creó la ley 1.420, con su descentralizada ramificación de los Consejos Escolares de Distrito, suprimidos como consecuencia de lo dispuesto en la ley 13.548;... de ratificar, con este motivo, la existencia de aquellas atribuciones, que si bien están previstas en la aludida ley originaria, han sido posteriormente limitadas por la ley 12.961, al referirse al régimen general de los organismos descentralizados, evitándose de esta manera que se menoscabe la integridad de la autarquía de que disfrutaba el Consejo en el momento de su extinción. Conviene, por lo tanto, robustecer la autarquía didáctica, administrativa y financiera del Consejo Nacional de Educación.

En consecuencia, su art. 15 estableció la facultad del mencionado organismo, para constituir Consejos Regionales, y su art. 10, lo facultó para coordinar sus funciones con las autoridades escolares de cada provincia en lo concerniente a instalación, desarrollo y funcionamiento



de las escuelas nacionales existentes en su territorio, por medio de convenios.

Este decreto-ley fue ratificado por la ley 14.467/62, cuyo art. 11 estableció: "El Consejo Nacional de Educación podrá transferir a las provincias todas o algunas de las escuelas nacionales en las condiciones que establezcan los convenios que concierte 'ad referendum' del Poder Ejecutivo.

Concordante con la idea de descentralización, a partir de 1960 los Presupuestos Nacionales, de los años 1960, 1961 y 1962, aprobados por leyes nros. 15.021, 15.796 y 16.342, respectivamente, se refieren específicamente a la aprobación de transferencias de escuelas y aún, amplían los alcances de la medida a otros servicios nacionales que se presten en jurisdicción provincial.

Así, el art. 27 de la ley 15.021 y el de la ley 15.796, expresaban: "Facúltase al Poder Ejecutivo para convenir con los gobiernos de provincia la transferencia de servicios nacionales que se presten en las respectivas jurisdicciones territoriales y cuya descentralización resulte conveniente, como así también y con el carácter de contribución, las sumas asignadas en los presupuestos correspondientes al sostenimiento de dichos servicios en el momento de su transferencia. Tales contribuciones se incorporan oportunamente a las cuotas de participación de impuestos a que se refieren las Leyes 14.060, 14.390 y 14.788."

El art. 37 de la ley 16.437, agregaba: " Cuando la transferencia se opere con arreglo a las prescripciones del Decreto Ley 7.977, (Art. 11), las obligaciones de la Nación solo quedarán concluidas al otorgarse los fondos previstos en los convenios".

El art. 38 establecía que la transferencia comprendería también los bienes muebles e inmuebles afectados a los mismos, que serían cedidos sin cargo. En caso de tratarse de obras en construcción, se facultaba al Poder Ejecutivo para convenir el traspaso de los trabajos y partidas presupuestarias.

Declaraba ratificados, los Convenios que el Poder Ejecutivo hubiera celebrado en las condiciones indicadas en el art.38.

En virtud de la ley 15.796, se firmaron varios **Convenios de Transferencia** que fueron ratificados por el Poder Ejecutivo, a los que me referiré más adelante, en el punto que trata los convenios firmados durante el primer período.

Con posterioridad a las transferencias, operadas en virtud de la ley de presupuesto de 1961, se dicta el Decreto 495/62, disponiendo el traslado masivo de los planteles que todavía quedaban en jurisdicción nacional.

El decreto provocó una ola masiva de protestas.

Entre otras, las razones esgrimidas fueron las siguientes: a) Tuvo origen en las cláusulas mencionadas de los Presupuestos Nacionales, por las que se facultaba al



Ejecutivo a convenir las transferencias con los gobiernos de las provincias y municipalidades. Por lo tanto se atacó el procedimiento irregular de disponer la transferencia masiva. b) Solo tres provincias, (Santa Cruz, Neuquén y San Luis), lo ratificaron; y algunas no lo aceptaron. c) No garantizó el financiamiento de las medidas. d) El tratamiento dado por el art. 5 al personal docente que no aceptara el cambio de jurisdicción, violaba lo dispuesto por el capítulo IX del Estatuto del personal docente (ley 14.473) (4). d) se derogó así, implícitamente la ley 4.874.(5)

En vista de todo esto, el poder Ejecutivo dictó el decreto 7.814/62, derogando dicho acto y declarando que: "con excepción de las provincias ya mencionadas, las escuelas existentes en las demás provincias deben continuar bajo control del Consejo Nacional de Educación, hasta que se proceda a perfeccionar, mediante la correspondiente ratificación legislativa de los mismos, los convenios que se realicen en cumplimiento de lo previsto por el art. 11 del Decreto Ley 7.977/56, y por los art. 37 y 38 de la ley 16.432."

Posteriormente, por decretos 8.981/62 y 4.860/64, se aceptan las devoluciones de las escuelas de San Luis y Neuquén respectivamente.

#### Convenios firmados entre Nación y Provincias durante el primer periodo.(6)

Durante el período 1961/1962, se firmaron 11 Convenios.

las provincias que los firmaron fueron: Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chubut, Formosa, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fé y Santiago del Estero.

Estos Convenios fueron ratificados por la Nación a través de los siguientes decretos: Decreto 3.406 del 26/4/61 (Pcia. de Buenos Aires), Decreto 3.778 del 11/5/61 (Pcia. de Catamarca), Decreto 3.783 del 11/5/61, y su ampliación 4.088 del 18/5/61 (Pcia. de Corrientes), Decreto 4.017 del 19/5/61 (Pcia. de San Juan), Decreto 4.699 del 12/6/61 (Pcia. de Santa Cruz), Decreto 11.063 del 23/11/61 (Pcia. de Chubut), Decreto 2.299 del 14/3/62 (Pcia. de Formosa), Decreto 12.165 del 29/12/61 (Pcia. de Neuquén), Decreto 12.164 del 29-12-61, Decreto 12.094 del 22-12-61 (Pcia. de Santa Fé) y Decreto 22-12-61 (Pcia. de Santiago del Estero).

4 El capítulo IX del Estatuto del Docente se refiere a la estabilidad del mismo mientras dure su buena conducta y conserve las condiciones morales, eficiencia docente y capacidad física necesarias para el desempeño de sus funciones. El art. 5 del Decreto 459/62, expresaba que el personal docente que no aceptara el cambio de jurisdicción, sería dado de baja e indemnizado en las condiciones establecidas en el art. 49 de la ley 16.432.-

5 Conf. BRAVO ALFREDO, Idem. ob. citada pag. 21.

6 Ver Anexo Nro. 1.-



No obstante la ratificación del Poder Ejecutivo, la mayoría de las provincias no lo ratificó, salvo Neuquén, San Luis y Santa Cruz.

Pero luego, como ya se expresó anteriormente, con los decretos 8.981/62 y 4.860-64, fueron devueltas a la Nación, las escuelas transferidas a San Luis y Neuquén.

### 1.2.2.- 2o. período ( 1968 - 1970 )

En 1968 se sancionó el Decreto-Ley 17.878, que abrió una nueva instancia de descentralización y transferencia de establecimientos educativos a las provincias.

El art. 1 facultaba al Poder Ejecutivo a "transferir los servicios de inspección y supervisión relativos a los establecimientos que se transfieran, y todo otro organismo que, funcionando en jurisdicción del Consejo Nacional de Educación se juzgase necesario."

En el art. 3. se establecían los alcances de la transferencia. La misma comprendía, el dominio del inmueble, sus instalaciones así como la dotación del personal en funciones al tiempo de concretarse el convenio, los bienes muebles de uso permanente y elementos de consumo, salvo expresa decisión en contrario. Los derechos de locación podrían ser transferidos no obstante disposición en contrario. También los terrenos, obras y contratos que se consideraran afectados, o que fueran relativos a los servicios que se transfiriesen.

En el art. 4. se establecía la no modificación de los derechos derivados de donación o legado con cargo, que afectaren a la propiedad transferida.

El art. 5 reconocía al personal, la misma jerarquía y retribución, los aportes realizados, términos y condiciones del régimen jubilatorio. No obstante se facultaba a otorgar al personal, dentro de los 120 días de operada la transferencia, la alternativa de opción por el régimen previsional provincial.

El art. 6 excluía de la ley, a las escuelas comprendidas en la ley 17.591 y las que conviniese utilizar como curso de aplicación de Escuelas Nacionales Normales o Institutos de Profesorado.

El art. 7 se refería al financiamiento de la transferencia, facultando al Poder Ejecutivo a transferir los fondos necesarios para atender las erogaciones de los establecimientos y servicios que se transfiriesen. El monto no podría superar el asignado en el Presupuesto Nacional para tal fin. Los mismos continuarían figurando en el anexo pertinente, de la Secretaría de Estado de Cultura y Educación, pudiendo incrementarse en razón de aumentos automáticos o que dispusiese la Nación por ajuste de índice docente. La contribución financiera podría comprender también los fondos necesarios para terminar obras en ejecución y su habilitación, con el carácter de "contribución especial".

Como consecuencia de la sanción de esta norma, se concretaron transferencias de las escuelas nacionales primarias a las provincias de Neuquén y La Rioja.



El decreto -ley 18.514/69, autorizaba al Poder Ejecutivo a celebrar convenios provinciales a efectos de equiparar, en un plazo no mayor de cinco años, las remuneraciones del personal docente provincial, a las que rigiesen para el personal dependiente del Gobierno Nacional.

El decreto -ley 17.878, fue derogado por la ley 18.586/70,<sup>1</sup> (7) que contempla, no solo la transferencia de escuelas primarias, sino que además, faculta al Poder Ejecutivo a transferir otros organismos y funciones nacionales existentes en el territorio de las provincias.

Esta norma, actualmente vigente,<sup>(8)</sup> expresa en sus fundamentos " el propósito de lograr la centralización en la conducción y la descentralización en la ejecución ."

El procedimiento previsto por la norma, preve la concreción de las transferencias por medio de la firma de Convenios que se perfeccionarían a través de Actas, conforme la Reglamentación.

La ley deroga expresamente la Ley Láinez, y establece el régimen de orden público.

La reglamentación de la ley 18.586. fue formalizada por el decreto 602/70.<sup>(9)</sup>

#### Convenios celebrados entre Nación y Provincia durante el segundo período

En 1968, respondiendo a lo establecido por el decreto-ley 17.878, se inicia una segunda etapa de transferencias, a través de la firma de nuevos convenios con las provincias.

A partir de la sanción de la ley 18.586/70, los Convenios deben ser perfeccionados mediante la firma de las correspondientes "Actas de Transferencias".

Entre 1968 y 1970, se firmaron convenios con Buenos Aires, Catamarca, La Pampa, La Rioja, Río Negro, Santa Fé y Territorio Nacional de Tierra del Fuego , Antártida e Islas

7 El gobierno de facto, a partir de 1969, se apartó de la costumbre de los anteriores gobiernos de facto, en el sentido de denominar decretos-leyes a sus normas generales para indicar que tenían un origen análogo a los decretos, pero con el contenido y alcance de leyes del parlamento. Llamar "leyes" a sus normas, tenía el evidente propósito de aprovecharse de la favorable carga emotiva de la palabra "ley".(conf. NINO CARLOS, ob.cit.pag.269)

8 Ver punto 3.2.1.-

9 La ley 18.586 y su decreto reglamentario 602, se analizan en el Anexo nro.2 de este trabajo.



Fueron ratificadas por decreto del Poder Ejecutivo solamente tres de ellos: los celebrados con Buenos Aires, (Decreto 8.552 del 31/12/68), La Rioja (Decreto 490 del 24/2/69) y Río Negro (Decreto 489 del 24/2/69). También se firmaron las respectivas Actas de Transferencias.

Los correspondientes a Catamarca y Santa Fé no fueron ratificados por fallas formales en los respectivos decretos.

La Pampa firmó convenio que fue ratificado por Decreto 743/70, pero un segundo convenio ratificado por el decreto 1.385/71, no obtuvo ratificación provincial.

### Transferencia de servicios educativos del Nivel Medio

El 26 de Octubre de 1970, La Nación firma con Río Negro, el Primer Convenio de Transferencia de los Servicios de Educación Media, incluidos los de Enseñanza Técnica y de Adultos de jurisdicción Nacional. También los Servicios de Supervisión de los establecimientos de iniciativa privada. El Convenio se ratificó por Decreto 2683/70, pero el Acta de Transferencia no se llegó a firmar.

Posteriormente, mediante Decreto 6.681/72 se excluyeron del acuerdo los establecimientos de Educación Técnica. (11)

Este Convenio se firma entre el Ministerio de Cultura y Educación y el Gobernador de Río Negro, "ad referendum" del Poder Ejecutivo, de conformidad con las prescripciones establecidas en la ley 18.586, que facultan al Poder Ejecutivo Nacional a transferir a las provincias organismos y funciones nacionales. (El decreto-ley anterior, 17.878 solo facultaba la transferencia de escuelas primarias.)

La nómina de los establecimientos y servicios de enseñanza media, técnica de adultos y centros de educación del adulto que se transfieren, es parte de un anexo del Convenio.

La provincia recibe la función de supervisión de los establecimientos y deberá adoptar los recaudos necesarios, en coordinación con el S.E.N.E.P., para que los establecimientos sean incorporados al orden provincial, con las partidas presupuestaria que correspondan.

Las transferencias comprenden: Personal, bienes, derechos, fondos y recursos enumerados en el art. 3 de la ley 18.586.

El personal quedará incorporado a la administración provincial, con la salvedad expresada en el art. 6 del

---

11 Los textos de todos los Convenios firmados hasta 1970 fueron recopilados en el ámbito del Consejo Federal de Educación por Elsa de Sastre e Inés Aguerrondo y posteriormente publicados por el Ministerio de Cultura y Educación en 1976, como "Transferencias de servicios Educativos a las Provincias".



Decreto 602/70, (los que sean declarados prescindibles por su negativa expresa o por decisión del Gobierno Nacional)

La Provincia ratifica la adhesión al Convenio de Permutas celebrado en Mar del Plata el 6/9/69. Este convenio, que figura como anexo II del Convenio, establece un régimen para que los docentes puedan solicitar la permuta de sus cargos con los docentes de otras jurisdicciones. En él se define el concepto de "permutas" como el cambio recíproco entre docentes del mismo nivel y modalidad, y análoga jerarquía y función.

Se establece reciprocidad en la validez de certificados de estudios que extiendan Nación y Provincia.

Este convenio firmado el 26/ 10/70 fue ratificado por el Poder Ejecutivo Nacional el 9/12/70, mediante Decreto 2.683. Con posterioridad, el 31/12/70, se extendió el plazo dispuesto por la ley 18.586 para firmar el Acta de Transferencia, a través del decreto 3.554/70, con fundamento en que la provincia **carecía de medios idóneos suficientes para realizar en término los actos** destinados a las tareas encomendadas en las cláusulas 8, 9, 12 y 21 y las tareas exigidas por el decreto 602/70 que reglamenta la ley 18.586/70.

El 26/9/72, el Decreto 6.581, **excluye de la transferencia, los servicios de Enseñanza Técnica.** En los considerandos del referido decreto, se reconocen como causas, las circunstancias de orden técnico, administrativo y económico que impiden, insalvablemente, a las provincias denunciantes, atender los requerimientos de asistencia para el normal funcionamiento de las referidas escuelas.

A pesar de los mencionados plazos de prórroga para perfeccionar el Convenio, a través de la firma del Acta de Transferencia, ésta no se llevó a cabo hasta el año 1986.- Mientras tanto, la administración de los establecimientos quedó a cargo de la Provincia, pero la Nación continuó a cargo del financiamiento.

Actualmente, la Provincia solicita la transferencia de los establecimientos dependientes del Consejo Nacional de Educación Técnica.

### **1.2.3.- 3er.período: 1978-1981**

En 1976, con ocasión de llevarse a cabo la III Asamblea Extraordinaria del Consejo Federal de Educación, (que se había creado en 1972 a fin de institucionalizar la presencia de las Provincias en una instancia de coordinación y concertación), se analizó el tema de las transferencias de escuelas primarias a las provincias.

En 1973, en oportunidad de celebrarse la II Asamblea Ordinaria de este Consejo, se consideró un anteproyecto de



ley en la materia, que aprobado por la Asamblea, fue llevado al Poder Ejecutivo, pero no prosperó.

En la V Asamblea Ordinaria del Consejo Federal, celebrada en septiembre de 1976, se aprobó la metodología propuesta para la "coordinación inmediata y efectiva entre jurisdicciones nacionales y provinciales", en cuya tercera parte se contempla la transferencia de las escuelas primarias a las provincias.

Sin embargo, la concreción de la medida llegó en el año 1978, con la sanción de las leyes de facto 21.809 y 21.810, y los convenios "tipo" que se celebraron en su consecuencia. El proceso se completó con la sanción, a fines de 1980, de las leyes 22.367 y 22.368 que transfirieron los establecimientos y servicios educativos del nivel primario dependientes de la Dirección Nacional de Educación del Adulto. (excepto los anexos a Unidades Militares).

La ley 21.809 se refiere a las transferencias de escuelas primarias y pre-primarias a las provincias y la ley 21.810, a la transferencia de las mismas, a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Ambas tienen una redacción y fundamentos similares.

A continuación se efectúa una breve reseña de las disposiciones más significativas de la ley 21.809:

La transferencia incorporó escuelas, bibliotecas estudiantiles, supervisiones, junta de clasificación y disciplina dependiente del Consejo Nacional de Educación, y los Servicios de Sanidad Escolar afectados al mismo.

Comprendió también respecto al objeto transmitido: a) el dominio y todo otro derecho sobre el inmueble y sus accesorios, b) Los contratos de locación en vigencia al momento del acta de Transferencia en los que fueran locatarios el Estado o el Consejo Nacional de Educación; c) bienes muebles, equipados y elementos de consumo; d) contratos en ejecución o que debieran ejecutarse por cuenta de la Nación; e) el personal docente administrativo e incluso el contratado que revistaba en establecimientos, supervisiones y juntas de clasificación que se transfiriesen; e) en caso de que el domicilio proviniera de donaciones o legados con cargo, y estuviera pendiente de ejecución, el cargo debería reclamarse a las provincias;

Entre las disposiciones relativas al personal transferido, el art. 6 estableció que el personal titular con antigüedad computable inferior a veinte años, podía optar por no ser incorporado a la Administración Provincial, la opción importaba la baja en las condiciones de la ley 21.274, (Régimen de prescindibilidad del personal de la Administración Pública), y daba derecho a la indemnización que correspondiere, (solo para los que acreditaran por lo menos 6 años de antigüedad)



También podía el personal, ejercer la opción de continuar en la Obra Social para la Actividad Docente, y en la Caja de Jubilaciones y Pensiones para el personal docente. En esos casos el gobierno provincial debería actuar como contribuyente y agente de retención. Para los efectos previsionales se aplicaría el régimen de reciprocidad. (art. 7).

Respecto del **financiamiento**, la norma dispuso que las deudas reconocidas por la Nación se abonarían dentro de los 180 ds. contados a partir de la celebración de cada Convenio de Tránsito. (art.10). La Nación se haría cargo de deudas anteriores al 31 de Diciembre de 1977, ( art. 11 ), y las erogaciones que por cualquier concepto se originaran a partir del 1 de enero de 1978, serían a cargo de las Provincias. No obstante, la Nación las abonaría por cuenta de ellas hasta tanto las provincias se encontrasen en condiciones administrativas de hacerlo por sí. Los importes, en este caso, serían reintegrados al tesoro nacional afectando para ello los fondos que les correspondiesen a las respectivas provincias, del producido de los impuestos nacionales coparticipables. (art. 12).

Esta ley de facto, 21.809, fue reglamentada por el Decreto 1231/78.

En su art. 1 establecía: "El Ministro de Cultura y Educación de la Nación, procederá a celebrar con todas las provincias los convenios de transferencias que preve la ley 21.809 y a ponerlos de inmediato en ejecución."

El art. 4 disponía: "los bienes muebles e inmuebles, se entregarán en el estado en que se encuentren en el momento de la transferencia. Las erogaciones que fueran necesarias para atender la continuación de las construcciones o reparaciones, locaciones de inmuebles y las correspondientes a servicios, posteriores al 31 de enero de 1977, serían solventadas por los gobiernos provinciales."

El art. 10 del mismo decreto excluyó de la transferencia, a la Escuela Hogar 11 "Domingo Faustino Sarmiento", ubicada en Ezeiza, Pcia. de Buenos Aires, y a las escuelas diferenciales 2 de Córdoba ( Capital ), 3 de Córdoba ( Villa María ), 6 de Jujuy ( Pueblo Ledesma ) y 7 de Santa Fé ( Firmat )

A pesar de que las leyes y sus decretos reglamentarios, preveían un mecanismo de firma de convenios entre el Poder Ejecutivo Nacional y los gobiernos jurisdiccionales, a través de los cuales se establecerían las condiciones del traspaso, de hecho ésta apareció como una imposición de Gobierno Federal, por motivos básicamente referidos al ordenamiento contable del presupuesto del Estado Nacional.



Con las provincias, se firmaron modelos de Convenios Tipo, (idénticos), que fueron remitidos por el Gobierno Nacional para su aprobación. (12)

Algunos analistas de la situación que trajo aparejada esta transferencia, concluyen en que la misma no fue feliz.

Al respecto, se expresa en un trabajo efectuado por técnicos en el Ministerio de Educación y Justicia, que la medida trajo aparejada una gravosa consecuencia financiera para las provincias, entre otras las referidas al ámbito de los organismos previsionales, ya que el personal docente que pasó a regirse por los regímenes previsionales de las provincias, adquirió derecho a jubilarse en 1988, sin que las Cajas hubieran recibido los aportes de la Nación. (13)

En la actualidad solo permanecen bajo dependencia del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, cinco escuelas en Capital Federal: la escuela hogar Ezeiza y los anexos a las ex-escuelas normales de todo el país que fueron excluidas de las transferencias operadas.

El Consejo Nacional de Educación, pasó a constituirse en la Dirección Nacional de Enseñanza Primaria y Pre-primaria, (DINEP), creada por Resolución del 14-5-80

Con idéntico criterio, y similares lineamientos normativos, se sancionó la ley 22.367, que transfiere a las provincias los establecimientos y unidades educativas de Educación del Adulto, y la ley 22.368, por la que se asigna a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la prestación de la educación de nivel primario de Adultos.-

### 1.3.- Antecedentes Nacionales en materia de Descentralización Administrativa del Sistema Educativo.

En 1961, con la sanción del Decreto 8.608, se intentó realizar una descentralización ejecutiva de establecimientos educacionales de nivel medio.

Su art. 2 establecía que estos establecimientos configurarían, "...unidades con individualidad operativa, por lo que se les delega autoridad para conocer y resolver todos los asuntos que hagan al proceso pedagógico y administrativos que se cumplen en jurisdicción de los mismos, sin perjuicio de las facultades de revisión,

12 Para consulta del Convenio de Transferencia de Establecimientos de Educación Media, consultar Anexo Nro 1.  
13-SANCHEZ CARLOS y Otros " Descentralización, Federalización y Financiamiento del sistema educativo" Proyecto P.N.U.D. Arg. 87/012.Secretaría de Coordinación Educativa, Científica y Cultural. 1988.



fiscalización y asistencia técnica que corresponde a la superioridad .

El art. 3 disponía que debía corresponder a estos establecimientos, entre otras funciones, todo lo que hacía a la actividad administrativa, contable y patrimonial, en especial a: a) Certificación de servicios del personal, b) la formación, custodia y actualización del legajo del personal, c) el régimen de reincorporación de alumnos y equivalencias de estudios en jurisdicción de la Nación, d) mantener la estrecha vinculación con el medio social a través de la organizaciones escolares, pre-escolares y de un **Consejo** integrado por padres de los alumnos, personal docente y administrativo del establecimiento, dentro de las normas vigentes.

Además de funciones en el ámbito educativo y cultural, se le asignaba al Rector, la responsabilidad del Servicio Administrativo, cuyo jefe era el Secretario, y la del Servicio Contable Patrimonial, cuyo jefe era el Tesorero.

El capítulo IX establecía que todos los establecimientos dependientes del Ministerio de Educación y Justicia, no considerados en el Título I, debían ajustar su labor administrativa y Contable - Patrimonial a lo especificado precedentemente.

Otro antecedente en la materia, es el decreto 896/62, por el que se procuraba la reorganización de los establecimientos educacionales nacionales de enseñanza media y se creaba el **Servicio Central de Educación y el Fondo Nacional de Educación Técnica**.

Por este decreto se instituyeron, en cada establecimiento, los **Consejos de Administración**, con atribuciones administrativas.

Estos Consejos estaban presididos por el Rector, e integrados por nueve miembros: tres por representantes de padres de los alumnos, tres en representación de los sectores de la producción, y/o de la actividad profesional y tres en representación del cuerpo docente.(art. 2).

Entre sus atribuciones se le asignaba la administración del Fondo Escolar y la redacción y publicación anual de la memoria anual del establecimiento.

**El Fondo Escolar**, se integraba con sumas que le asignaba la autoridad competente, las contribuciones voluntarias de los padres a los alumnos, donaciones de terceros, el producido de las contrataciones onerosas y el producidos de actos y festivales.

En el art. 3 se disponía que la utilización del Fondo Administrativo por el Consejo, sería calculado y proyectado conjuntamente con el presupuesto de gastos del establecimiento, para su posterior aprobación por la autoridad pertinente del Ministerio de Educación.

Estos Consejos de Administración tuvieron su antecedente más remoto, con la creación de los **Consejos Escolares de Distrito**, constitución que se remonta a la ley 1420, que a su vez toma como antecedente a la ley de



Educación de la Pcia. de Buenos Aires de 1875 y las Conclusiones del Congreso Pedagógico de 1882.

Estas medidas pretendían establecer un sistema de participación directa de los padres en la administración escolar, pero apoyándose, no en el establecimiento escolar sino en el "distrito", inspirándose en la organización municipal de la Provincia de Buenos Aires que asimila al municipio con el gobierno del partido.

El Consejo lo formaban padres de familias que duraban dos años en sus funciones y eran elegidos por el Consejo Nacional de Educación. (art. 38)

Entre otras funciones correspondían al Consejo Escolar, tareas de inspección de higiene y disciplina, promover cursos para adultos, promover medios para crear Fundaciones de sociedades cooperativas de la educación y bibliotecas populares de distrito; proponer al Consejo Nacional de Educación, los directores, subdirectores y ayudantes elevando ternas de candidatos; abrir anualmente el libro de matrícula escolar y recaudar las rentas del distrito procedentes de matrículas, multas, donaciones o subvenciones, dando cuenta de su percepción al Consejo Nacional y utilizándolas luego, según lo que este determinase. También debía rendir, mensualmente ante este organismo, cuenta de los fondos escolares que hubiese administrado. (art. 42).

Estos Consejos constituyen un antecedente importante en el rol participativo que le corresponde a la comunidad en la tarea educativa.

Actualmente los Consejos Escolares han sido recogidos por varias legislaciones provinciales aunque en algunos casos no se han llevado a la práctica. (14)

Otros antecedentes de descentralización muy importante en el orden nacional, que no implican federalización, (transferencia de servicios a otra jurisdicción), lo configuran las sanciones de las leyes 20.011, 20.14 y 20.015 y 20.016 .- del año 1972.)

Todas estas normas, coinciden en su técnica legislativa y en sus fundamentos, donde se expresa la voluntad de incentivar la participación docente-familia-comunidad a través de un proceso de transformación de las unidades escolares que pase de la centralización a la descentralización, pasando por una etapa de desconcentración.

Para comprender claramente el sentido renovador que proponían estas leyes, convendrá reseñar brevemente algunos conceptos relacionados con la denominada "descentralización administrativa".

14 Ver punto 1.5.



- La misma, (como se expresara en la introducción del trabajo, constituye un traspaso de potestades públicas, de competencias, que se realiza a favor de órganos menores, que en ciertos casos, cuando se les otorga responsabilidad jurídica, adquieren el carácter de personas públicas, capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones (descentralización en sentido estricto).

- Cuando el traspaso de competencias no deviene en la creación de un nuevo ente con responsabilidad jurídica, no se considera que existe descentralización sino "desconcentración administrativa", donde el órgano desconcentrado no es independiente del órgano central, sino que está subordinado jerárquicamente a él.

En la práctica, los órganos desconcentrados, quedan incluidos en los "organismos centralizados", y a los entes dotados de personalidad jurídica y a los calificados de autárquicos se los incluye en la categoría de "organismos descentralizados."

La ley 20.011, no estaba referida a la descentralización en el campo educativo; ya que establecía que el "Servicio Nacional del Menor", funcionaría como organismo de carácter descentralizado con la función de ejercer la conducción intermedia entre la Subsecretaría del Menor y la Familia y las unidades operativas de asistencia y protección del menor.

La ley 20.014, establecía: "el Consejo Nacional de Educación", será un organismo con carácter descentralizado con la función de ejercer la conducción intermedia entre la Subsecretaría de Educación del Ministerio de Cultura y Educación, y las unidades educativas del área de su competencia.

La ley 20.015 establecía: "la Dirección Nacional de Educación Media y Superior", será un organismo con carácter descentralizado, con la función de ejercer la conducción intermedia entre la Subsecretaría de Educación del Ministerio de Educación, y las unidades educativas de enseñanza media y superior del área de su competencia.

La ley 20.016 establecía: "el Consejo Nacional de Educación Técnica" será un organismo de carácter descentralizado y ejercerá la conducción intermedia entre la Subsecretaría de Educación del Ministerio de Cultura y Educación, y las unidades educativas de enseñanza técnica y formación profesional del área de su competencia."

Para la consecución de los objetivos que se expresan en el mensaje, estas leyes instituyeron a los entes, (en lo referido a los aspectos administrativos y de conducción operativa de las unidades educativas); como organismos de carácter descentralizados, (autárquicos),

Con idénticos lineamientos legislativos, estas normas regulaban un determinado criterio organizativo, explicando que el carácter de "descentralizados" de los



organismos, se refería especialmente, a los aspectos "administrativos y de conducción operativa", pero excluía de su competencia los "aspectos generales de planeamiento y normalización y formulación de políticas". (15)

Asimismo, todas distinguían tres tipos de unidades educativas dependientes de cada uno de los entes: "descentralizadas", "desconcentradas", y "centralizadas", con el objetivo de proveer herramientas para que las unidades pudieran ir pasando, de la centralización a la desconcentración y de ésta a la descentralización.

Entre las herramientas figuraba la de facultar a los entes "primarios" (el Consejo Nacional de Educación, la Dirección Nacional de Educación Media y Superior y el Consejo de Enseñanza Técnica), a asignar el carácter de "descentralizado", a las unidades educativas bajo su dependencia, que no figurasen como tales en los anexos. (En los anexos de cada ley, se encuentran calificadas las escuelas en una de las tres categorías mencionadas: centralizadas, desconcentradas y descentralizadas.)

De este modo, se crea una nueva figura jurídica en la organización administrativa: la de estas "escuelas descentralizadas" que dependen a su vez, de otros entes personalizados, (primarios): el Consejo Nacional de Educación, la Dirección Nacional de Educación Media y Superior, o Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), según corresponda.

Por primera vez en el sistema organizativo de la Administración Pública, aparece una ley que faculta a una unidad administrativa descentralizada, a descentralizar otorgando personalidad jurídica a unidades administrativas menores que forma parte de la estructura.(3)

Estas unidades "descentralizadas" menores, (las escuelas), estarían a cargo de un "director" a quien la ley le asignaba su competencia; y un órgano consultivo, denominado "Consejo", que promovería la participación de la comunidad a la que aludía el Mensaje.

Estas escuelas gozarían también, de las atribuciones derivadas de la personalidad jurídica: capacidad de

15 La idea rectora de este criterio estaba plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad que en el ámbito de Educación disponía como objetivo 4.7: "Reestructuración del Ministerio de Cultura y Educación a fin de convertirlo en un organismo político técnico, con funciones esencialmente normativas, de planeamiento, coordinación, asistencia, supervisión y evaluación." Concordantemente, la Política Nacional nro. 129 expresaba: "...activar la Administración Pública, el proceso de centralización normativa, de descentralización y delegación operativa y de coordinación de funciones de dirección."

16 HERNANDEZ BELISARIO, "Una nueva figura en la organización de la Administración Argentina.", (ADLA XXXIII-A,12.)



autoadministración y patrimonio propio, constituido de conformidad con los recursos que se integrarían según lo dispuesto por la ley.

Las escuelas clasificadas como "desconcentradas", también estarían a cargo de un "director" y de un "consejo"; pero las facultades específicas, (tanto las de los establecimientos, como las de sus "directores"), serían asignadas por resolución de cada "ente primario", o "superior": Consejo Nacional de Educación, Dirección de Educación Media y Superior o Consejo Nacional de Enseñanza Técnica, en su caso.

En esta diferencia reside la distinta naturaleza jurídica de unas y de otras:

- Las escuelas "descentralizadas", solo estarían limitadas por esta ley que les atribuía "Personalidad Jurídica"; el "ente primario" ejercería sobre ellas una supervisión pedagógica y operativa y la compatibilización presupuestaria, pero su gestión económico-financiera se debería desarrollar, con la responsabilidad directa ante el Tribunal de Cuentas de la Nación, a cuyo efecto se establecería el método de Fiscalización correspondiente.

- Las escuelas "desconcentradas", en cambio, tendrían, por parte de los "entes primarios", supervisión pedagógica, presupuestaria, administrativa-contable, y operativa.

- Las escuelas "centralizadas", comprendían todas aquellas escuelas que eran administradas por el "ente primario".

Novedosamente también, se anexaba a las leyes un "glosario" que clarificaba la terminología utilizada por las normas legales, y su significado.

Con el advenimiento del gobierno constitucional de 1973, todas estas leyes quedaron derogadas.



#### 1.4.- La Descentralización Universitaria

La doctrina admite pacífica interpretación respecto de la facultad de las provincias para crear sus universidades. No es pacífica en cambio, respecto de la obligatoriedad por parte de la Nación, de reconocer títulos expedidos por universidades provinciales (14).

En la práctica, la historia Argentina registra un proceso de nacionalización de las universidades que fueron creadas por las provincias, subsistiendo únicamente la de La Rioja como Universidad provincial. (15)

En la actualidad existen 26 universidades nacionales y una provincial, y dos institutos superiores equivalentes.

Estas universidades estatales, están regidas por la ley 23.068, que fue promulgada por el gobierno constitucional de 1983, ratificatoria del decreto 154/83.

En su art. 2, se restablece la vigencia de los estatutos que regían en las universidades nacionales el 29 de julio de 1966, en tanto sus disposiciones no se opongan a esta ley.

De conformidad con la normativa vigente, las universidades estatales gozan de "autonomía". Como se ha visto en el análisis de los conceptos utilizados en el derecho administrativo, técnicamente, esta autonomía, debe entenderse como "autarquía".

Como consecuencia, son competentes para crear, dentro de los lineamientos generales que disponga la ley universitaria, sus propios estatutos, poseer el gobierno de sus actividades y de la administración de su patrimonio conforme a las leyes específicas.

Están facultadas a elegir y remover su personal docente y no-docente, darse sus planes de estudios y estructura, sin la intervención del poder público; expedir certificados de estudios sin intervención de organismos extrauniversitarios, sean éstos corporaciones profesionales o académicas.

Económicamente, dependen del presupuesto nacional que les fije el Poder Legislativo.

También durante el gobierno democrático de 1983, se creó por decreto 2461/85, el CIN (Consejo Interuniversitario Nacional), como órgano de coordinación de las políticas entre las universidades nacionales, y de ellas con los distintos niveles y jurisdicciones de la educación. Tiene a su cargo, además, las relaciones con organismos públicos y privados nacionales o extranjeros.

---

14 Ver punto 3.2.1. sobre régimen jurídico en el ámbito de educación.

15 La Plata, Tucumán, Buenos Aires, San Juan, Neuquén y La Pampa crearon universidades provinciales que luego se transfirieron al gobierno federal.



Integran el CIN los rectores de las universidades que adhieren al mismo y un representante del Ministerio de Educación y Justicia con voz y sin voto.

El decreto mencionado fija entre las facultades del órgano la de dictar su propio Estatuto, y prever dentro del mismo, la formación de organismos regionales de coordinación.

Pero al no tener facultades decisorias, la tarea de coordinación del CIN, (que no funciona permanentemente sino que se reúne en sesiones ordinarias y extraordinarias), se reduce a establecer recomendaciones, e informar de las mismas a los consejos superiores de cada universidad.

La tarea de coordinación universitaria, a cargo también de la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios (DINAU), (órgano centralizado dependiente del Ministerio de Educación y Justicia), presenta dificultades propias derivadas de la autarquía de las universidades, ya que las políticas de coordinación no pueden avasallar la autarquía antes mencionada.

Por decreto 1967/85, se creó el Sistema Interuniversitario del Cuarto Nivel (SICUN), al que también pueden adherir libremente las universidades nacionales. El sistema tiene como misión organizar el nivel cuaternario, promover su desenvolvimiento en el más alto nivel académico tomando especialmente en cuenta las necesidades nacionales y regionales.

Podrá compatibilizar propuestas sobre validez nacional de estudios y títulos; habilitaciones e incumbencias de títulos profesionales con validez nacional, a los efectos de su elevación al Poder Ejecutivo Nacional en un todo de acuerdo con la ley de Ministerios 22.520 y sus modificatorias según decreto 132/83.

El SICUN, que recibió adhesión de las universidades nacionales a través del CIN, recibe recursos del gobierno nacional, (los que asigne la Ley de Presupuesto), de organismos interesados en su desenvolvimiento, y de las universidades integrantes del sistema.

Los estudios realizados dentro de sus programas, tendrán validez en todas las Universidades adherentes.

Su reglamento determina la conformación de su estructura, de la siguiente manera:

- a) Plenario de Rectores del CIN
- b) La Secretaría de Postgrado del CIN
- c) Las Universidades Nacionales integrantes del sistema.

## 1.5.- La Experiencia de Descentralización en las Provincias

### 1.5.1.- Marco teórico:

A nivel provincial, la tendencia es a reproducir localmente el esquema organizativo nacional.



La reconstrucción de las organizaciones provinciales, presenta el inconveniente de una carencia de información y una gran dificultad en las provincias, para brindarla.

En un informe de investigación efectuado por un equipo de especialistas durante la administración del gobierno democrático de 1983, se destaca la frecuente imposibilidad o la gran dificultad para ubicar el personal o los organismos responsables de proporcionar el material requerido por el investigador.

A continuación se transcribe una parte del informe mencionado en lo que se refiere a la organización de la administración provincial:

"En líneas generales, a los efectos de los modelos de organización provincial, se pueden identificar los siguientes modelos:

- Un conjunto de provincias que han iniciado procesos de "nuclearización y regionalización de los servicios educativos, con las consiguiente delegaciones de funciones en directores regionales, con descentralización de la supervisión educativa. En otras provincias la regionalización sólo ha alcanzado la parte de currícula escolar, sin que esto suponga ningún cambio organizacional.
- Otro grupo de provincias que mantiene un sistema de gobierno y administración centralizado en el Consejo Provincial de Educación.
- Hay ejemplos de organizaciones que prevén la participación directa de la comunidad en el gobierno y administración de las unidades escolares a través de Consejos Académicos de Escuelas.
- El restablecimiento de los Consejos Provinciales de Educación ha provocado en algunos casos, fenómenos de superposición de funciones entre este organismo y los dependientes del Ministerio de Educación. A veces provoca situaciones de competitividad y desaprovechamiento de los recursos, que sólo son salvados por las relaciones personales de sus miembros.-

... el crecimiento cuantitativo de los organismos administrativos destinados a reproducir la estructura burocrática del sistema;... no sólo denota el desplazamiento de buena parte de los recursos para un destino diferente del de la prestación del servicio educativo y de los organismos encargados de su planificación, sino que, además, está señalando un peso cualitativo que seguramente se traduce en un proceso de creciente burocratización institucional. "(16)

16 "Fortalecimiento de los Procesos de Planificación y Toma de decisiones." Parte A - Informe de la Consultor en Administración de la educación Prof. Norma Paviglianiti.



### 1.5.2.- Administración y Gobierno en las Constituciones Provinciales:

#### A) Gobierno: (17)

En la generalidad de las constituciones provinciales, la administración y el gobierno de la educación aparecen compartidos por el Consejo General de Educación, el Director de Escuela y los Consejos Escolares de Distrito.

##### - Consejo Provincial o General:

Es el encargado del gobierno y la administración del establecimiento (Tucumán y La Rioja). A veces se lo define como autárquico (Chubut y Corrientes), y otras veces como autónomo. (Córdoba, Salta, Entre Ríos, Santiago y Chaco)  
Composición: Generalmente se compone por un presidente y dos vocales que duran 4 años en el cargo y son reelegibles. La designación, corresponde a veces al Poder Ejecutivo, otras al Poder Legislativo, y en algunos casos se preve la participación de padres y docentes.

##### - Director General de Escuelas:

Está mencionado en 7 constituciones. Generalmente es designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Legislativo por 4 años. Su función es la de presidir el Consejo General, quedando sus demás funciones a determinar por la ley.

##### - Consejos Escolares de Distrito

Instituidos en 10 constituciones provinciales, estos consejos son organismos descentralizados con competencia en la administración local y el gobierno inmediato de la escuela primaria.

En algunas provincias solo está compuesto por participantes de la comunidad. (Córdoba, Buenos Aires y Entre Ríos.)

En otras lo componen vecinos y docentes, (Neuquén y Río Negro). La Constitución de Formosa preve su constitución por padres, docentes y vecinos. Todos los cargos son "ad honorem".

#### B) Administración

Las Constituciones Provinciales no legislan de manera similar sobre su régimen financiero.

---

Proyecto PNUD /ARG/B7/O11- Dirección Nacional de Planificación Educativa del Ministerio de Educación y Justicia. 1988.

17 La reseña se refiere solamente al Poder Ejecutivo Provincial. No se analizan aquí las facultades del Poder Legislativo.



La mayoría se refiere a la formación de un tesoro propio para las escuelas, al fondo escolar permanente, a la garantía de una correcta aplicación de recursos y a la inembargabilidad de los bienes y las rentas escolares.

- En las provincias donde se establece el tesoro propio, éste está destinado a solventar de modo específico erogaciones derivadas de las prestaciones de los servicios educativos, sobre todo para las escuelas primarias. Tucumán, Córdoba, Misiones, Buenos Aires, Santiago del Ester, Chubut y Corrientes, establecen rentas y contribuciones propias de la administración común y que aseguren recursos suficientes para sostén y mejoramiento de la educación.

- Un segundo grupo establece fondos propios, que oscilan entre el 20% como mínimo de la renta fiscal del estado, asignado sin descuento alguno en la Ley de Presupuesto Provincial. (Salta, E. Ríos, Sta Cruz, R. Negro y Catamarca.

- Por último, un tercer grupo de provincias diferencian los recursos con los que se constituye el tesoro propio, de las escuelas. (Mendoza, Jujuy, La Rioja, Formosa y San Luis)

#### **El fondo escolar permanente.**

Está instituido en 7 provincias con destino a refacción, construcción, remodelación y ampliación de edificios para establecimientos de enseñanza. (18)

#### **1.5.3.- El proceso descentralizador:**

Si bien en una primera etapa, los procesos de descentralización provincial se han manifestado más en los aspectos de la organización pedagógica, (en particular los vinculados con la supervisión), que en aquellos relativos a la organización y gestión administrativa; actualmente hay una serie de provincias donde se están realizando experiencias de "desconcentración administrativa" de algunas tareas que se delegan regionalmente a través de funcionarios específicos dependientes de los Consejos o Ministerios.

Los obstáculos para lograr una efectiva descentralización administrativa, tienen origen en las formas vigentes de organización, no sólo de los respectivos sistemas educativos provinciales, sino también en el manejo centralista de los fondos. (19)

18 Muchas provincias disponen en su norma constitucional que los fondos destinados a educación no podrán ser distraídos para un objeto distinto al de su creación, y disponen en algunos casos, que la trasgresión importa malversación de fondos.

19 "Descentralización, federalización y financiamiento del sistema educativo" Proyecto PNUD/ARG/87/012 -Sánchez, Carlos. Secretaría de Coordinación Educativa, Científica y Cultural. 1988.



Las estructuras normativas que rigen el funcionamiento de la conducción y administración de la educación, tanto en el ámbito nacional como en el de cada una de las provincias, muestran la tendencia al excesivo centralismo concentrando en los niveles superiores, para la casi totalidad de las misiones y funciones, aún los de poca envergadura. Como efecto, se convierte a los niveles intermedios en meros transmisores burocráticos. Estas normas evidencian una marcada rigidez que dificulta su adecuada aplicación en situaciones y áreas muy diversas como son aquellas en las que opera el sistema educativo.

Las estructuras normativas requieren una transformación de procedimientos y sistemas de administración ágiles, flexibles y simplificados.

Es necesario tener en cuenta que los procesos de descentralización y/o desconcentración administrativa plantean el cumplimiento de una serie de prerequisites que facilitarán su aplicación y asegurarán la obtención de sus objetivos. Por ej.:

- Definición precisa de funciones y competencias propias de las unidades administrativas de la gestión regional.
- Dotación de una infraestructura adecuada, personal y servicios de apoyo.
- Establecimiento de un sistema eficaz de comunicaciones y retroalimentación de servicios regionales y nacionales que transfiera efectivamente una atribución del nivel central al regional. (20)

Legislación: Ver anexo Nro. 2: "Legislación Provincial".



## 2.- ANTECEDENTES DE DESCENTRALIZACION EN OTRAS AREAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

### 2.1.- Antecedentes Generales

A los efectos de efectuar posteriormente una análisis de las normas vigentes e instrumentos jurídicos, que puedan ser vías legales de futuras políticas descentralizativas en el área de educación, efectuaremos un estudio respecto de cuál ha sido la experiencia de descentralizaciones administrativas en otras áreas del sector público.

En 1961, la "racionalización administrativa" que procura devolver ciertos servicios prestados por la Nación en las provincias, especialmente enseñanza primaria, asistencia sanitaria, vialidad y aguas corrientes, promueve a partir de ese año, dichas transferencias, a la que sigue en 1962 una devolución no negociada con las provincias, de servicios deficitarios, y finalmente la no ejecución total de las transferencias o renovación de las efectuadas.

Con el advenimiento del gobierno de facto de 1966, se inicia una nueva instancia descentralizadora.

### La Ley 18.586.- Un instrumento jurídico descentralizador.

La ley 18586, y su Decreto Reglamentario Nro 602, dictados en el año 1970, sobre transferencia de organismos y funciones nacionales a las provincias, constituye un antecedente muy importante en materia de descentralización.

Con fundamento en esta ley de facto, se suscribieron convenios de transferencia no solo en el área de servicios educativos, sino también algunos referidos al ámbito de los servicios públicos(1).

La ley 18.586, fue sancionada durante el gobierno militar de la denominada Revolución Argentina, constituyendo en la terminología técnico-jurídica en realidad un decreto-ley, dado el origen de su sanción y el alcance general de su aplicación.

La misma, hasta la fecha no derogada, faculta, al Poder Ejecutivo, a transferir a las provincias organismos y funciones nacionales existentes en territorios provinciales.

En el mensaje de elevación se expresa que desde que se emprendió la tarea de reestructuración de los ministerios y secretarías de Estado, fue propósito definido el de lograr la centralización en la conducción y la descentralización en la ejecución.

---

1 Los antecedentes de esta ley, en el ámbito de educación, se han analizado en el punto 1.2, y 1.3.- referidos a los antecedentes de descentralización educativa. Un análisis de sus disposiciones y modificaciones se acompañan como anexo.



Por lo tanto se considera coherente con tal política, la transferencia a las provincias de todos aquellos organismos cuyas funciones corresponden a la esfera de los poderes reservados por la Constitución Nacional a las provincias o que éstas desarrollen en concurrencia con el Gobierno Nacional, en especial la de todos aquellos que tienen actividades operativas en las mismas, lo que posibilitará una ejecución descentralizada realista e irreversible, sin acciones que puedan distorsionar ni retardar el proceso general.

También se expresa que el proyecto configura un paso fundamental en la tarea de descentralización, ya que perfecciona la legislación vigente en la materia, unificando las normas respectivas en un solo cuerpo legal.

#### Mensaje de la ley de presupuesto 22.202/80.-

Como se expresó, en el año 1980, la ley de presupuesto nro. 22.202, en su art. 30, establece la derogación de los arts. 11, 12 y 13 de la ley 18.586, y la sustitución de las arts. 7, 8, 9 y 10.

En el mensaje, el PUNTO 8 se refiere específicamente a la materia que es competencia de la mencionada ley:

Bajo el título "Transferencia de servicios a las provincias" se detallan las acciones efectuadas en ese sentido hasta la fecha, y las que se planean para el año en curso.

En el mensaje, punto 8, se menciona que "la transferencia de servicios a las provincias comenzó en 1978 con las escuelas del ciclo primario y los hospitales. La primera se completó ese año... La transferencia de hospitales se completará en el curso de 1980, con 29 establecimientos nacionales que operan en el ámbito del Ministerio de Bienestar Social."

En materia de educación, se preve en 1980, la transferencia de los Servicios de Educación Primaria para adultos.

También se mencionan los avances en materia de transferencias, en otros sectores de la administración pública: En energía eléctrica, se preve la transferencia de servicios correspondientes a la Empresa Agua y Energía Eléctrica S.E., que comprenden las instalaciones de distribución de energía de consumidores finales, las líneas de subtransmisión y los centros de generación menores que no se encuentren comprometidos con sistemas interprovinciales de interconexión.

Se preve la transferencia también, de la totalidad de los servicios de riego a cargo de Agua y Energía Eléctrica S.E.

En materia de provisión de gas natural, la transferencias comprendería los ramales de gasoductos y la distribución de gas natural.



En lo referente a obras sanitarias, se transfieren todos los servicios de abastecimiento de agua potable, desagüe y todo otro servicio prestado por la empresa Obras Sanitarias de la Nación, previéndose la creación de un ente interjurisdiccional para servicios de Capital y Gran Buenos Aires.

En materia de transportes, se menciona que ya fue efectivizada la transferencia de los subterráneos de Buenos Aires a La Municipalidad de Buenos Aires, y se anuncia la implementación de la transferencia de los servicios ferroviarios de pasajeros de carácter urbano y suburbano del Sistema Metropolitano, que se separarán de la empresa Ferrocarriles Argentinos y se transformarán, en 1981, en una empresa de propiedad conjunta de la MCBA y de la Pcia. de Buenos Aires.

#### 1.2.2.- Antecedentes Normativos en el Ambito de los Servicios Públicos

EL único servicio público previsto en la C.N. es el sistema de postas y correos. Su creación es competencia del Congreso Nacional (art 67, inc 13).

La realidad de 1853 ha quedado desactualizada y hoy el Estado debe satisfacer ininidad de necesidades a través de la creación de servicios públicos.

Ciertas Constituciones provinciales establecen disposiciones con el fin de resguardar la titularidad del servicio o imponer restricciones al otorgamiento de concesiones para su explotación. (Formosa, Chaco, La Pampa, Chubut).

Con fundamentos de carácter jurídico (art 67) y fáctico, (la imposibilidad de las provincias por cuestiones técnicas o económicas de constituirse en prestatarias de servicios públicos), el Estado federal se ha adjudicado competencia para crearlos, organizarlos y administrarlos.

No obstante, la interpretación mayoritaria considera que los servicios públicos son facultad concurrente de la Nación y las Pcias, (salvo lo dispuesto en el art 67, incs. 12 y 13 en los que la competencia es exclusiva del Estado Federal.)

El proyecto de Reforma de la Constitución recomienda en este aspecto incluir una disposición de carácter genérico por la cual le compete al Estado federal, la prestación de los servicios públicos en los que tuviese incidencia el interés general de la Nación, garantizando la participación de las provincias en la administración de tales servicios.

En el ámbito de la descentralización de estos servicios, constituye un antecedente, el Decreto 6125, que autoriza a Obras Sanitarias de la Nación, a transferir servicios reducidos de provisión de agua a las provincias y municipios.



En 1971, durante el gobierno de la Revolución Argentina, se estudia la representación de las provincias en los estatutos de algunas grandes empresas del Estado.

En 1972, el decreto 7049 ratifica el Convenio firmado entre O.S.N. y la provincia del Chaco, sobre construcción de obras para proveer de agua potable a varias localidades de la misma.

El Congreso de la Nación sancionó durante el gobierno constitucional de 1973 la ley 20.207 que autoriza al Poder Ejecutivo Nacional, a transferir sin cargo en beneficio de la Municipalidad de Santa Fé, el dominio de los conductos de desagüe del éjido municipal, actualmente en jurisdicción de Obras Sanitarias de la Nación. (B.O. 29-3-73)

En 1978, durante el gobierno de facto del denominado Proceso de Reorganización Nacional, se dictó el Decreto 1103/78: Adhesión de las provincias a la ley 18.586 y al Plan Nacional de Agua Potable y Obras de saneamiento para poblaciones rurales. EL decreto aprueba el convenio tipo al que deberán ajustarse los que se suscriban con las provincias que adhieran al plan. (B.O.: 31-5-78)

En 1980, se firmaron varios convenios fundamentados en la ley 18.586/70.

**Decreto 465/80:** Aprueba el convenio firmado entre O.S.N. y la provincia de Salta para transferir a ésta, los servicios de abastecimiento de agua potable, desagües y todo otro servicio prestado por la empresa en los límites de la provincia. (B.O.: 12-3-80)

**Decreto 760/80:** Aprueba el convenio firmado entre O.S.N. y la provincia de Buenos Aires para transferir a ésta los servicios de agua potable prestados en Bragado. (B.O.: 25-4-80)

**Decreto 1026/80:** Aprueba el convenio firmado entre O.S.N. y la provincia de La Pampa para transferir a ésta, todos los servicios prestados por la empresa en los límites de la provincia. (B.O.: 29-5-80)

**Decreto 1056/80:** Aprueba el convenio entre O.S.N. y la provincia de Santa Fé, para transferir a ésta los servicios prestados por la empresa en los límites de la provincia. (B.O. 6-6-80)

**Decreto 1057/80:** Aprueba el convenio entre O.S.N. y la provincia de Buenos Aires, para transferir a ésta los servicios prestados por la empresa en los límites de la provincia, con exclusividad de los ubicados en las localidades detalladas en el art. 1 del convenio. (B.O.: 6-6-80)

**Ley 22.265:** Ratifica el convenio firmado entre la provincia de Tucumán y la Secretaría de Estado de Transporte y Obras



Públicas y la Secretaría de Estado de Salud Pública y la Provincia de Tucumán por el cual dicha provincia se adhiere al sistema de coordinación del planeamiento y control de calidad de las aguas del país. (B.O.: 15-8-80)

**Decreto 1817/80:** Aprueba el convenio entre O.S.N. y la provincia de Corrientes para transferir a ésta los servicios prestados por la empresa en los límites de la provincia. (B.O.: 8-9-80)

**Decreto 1841/80:** Aprueba el convenio firmado entre O.S.N. y la provincia de Tucumán para transferir a ésta los servicios prestados por la empresa en esa provincia, exclusivamente los ubicados en las localidades que se detallan. (B.O.: 12-9-80)

**Decreto 1842/80:** Aprueba el convenio firmado entre O.S.N. y la provincia de Jujuy para transferir ésta los servicios prestados por la empresa en esa provincia. (B.O.: 12-9-80)

**Decreto 1916/80:** Aprueba el convenio firmado entre O.S.N. y la provincia de Misiones para transferir a ésta los servicios prestados por la empresa en esa provincia. (B.O.: 19-9-80)

**Decreto 2050/80:** Aprueba el convenio firmado entre O.S.N. y la provincia de Formosa para transferir a ésta los servicios prestados por la empresa en la provincia. (B.O.: 2-10-80)

**Decreto 2051/80:** Aprueba el convenio firmado entre O.S.N. y la provincia de Córdoba para transferir a ésta los servicios prestados por la empresa en la provincia. (B.O.: 2-10-80)

**Decreto 2053/80:** Aprueba el convenio firmado entre O.S.N. y la provincia de Entre Ríos para transferir a ésta los servicios prestados por la empresa en esa provincia, con exclusividad de los ubicados en las localidades que expresamente se detallan. (B.O.: 2-10-80)

**Decreto 2181/80:** Aprueba el convenio firmado entre O.S.N. y la provincia de Mendoza para transferir a ésta los servicios prestados por la empresa en esa provincia. (B.O.: 23-10-80)

**Decreto 2341/80:** Aprueba el convenio firmado entre O.S.N. y la provincia de Santa Cruz para transferir a ésta los servicios prestados por la empresa en esa provincia, con exclusividad de los ubicados en las localidades que se expresamente se detallan. (B.O.: 17-11-80)

**Decreto 2342/80:** Aprueba el convenio firmado entre O.S.N. y el gobierno del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud para transferir a éste los servicios prestados por la empresa en el mismo (conforme leyes 18.586 y 22.290) (B.O. 17-11-80)

**Decreto 2355/80:** Aprueba el convenio firmado entre O.S.N. y la provincia del Chaco para transferir a ésta los servicios prestados por la empresa en esa provincia. (B.O.: 19-11-80)



Como conclusión se transcriben las evaluaciones expresadas por Pedro Frías respecto del proceso de federalización operado en el país: "...en esta evaluación prometedora, cabe lamentar que desde 1958- en que apuntó por racionalización la política de transferencia a las provincias- la administración federal tuvo ante todo un móvil de equilibrio financiero del presupuesto nacional. Las otras razones que dignifican esta importante empresa vinieron poco a poco por añadidura".(1)

---

1 FRIAS PEDRO - "Introducción al Derecho Público Provincial." Buenos Aires, 1980, pág. 272.



régimen administrativo ágil que les permita ingresar eficientemente en el sistema.

A tal efecto se les otorga, entonces, a dichos establecimientos, el carácter de organismos descentralizados.

La ley propicia la descentralización masiva de 92 organismos, adscribiéndoselos a todos en un mismo régimen legal. Desde el punto de vista jurídico institucional, nada impide la existencia de una norma general a la que deberán sujetarse las leyes orgánicas de las entidades autárquicas o descentralizadas.

#### Administración:

La ley se aparta de todos los antecedentes legales existentes en materia de leyes orgánicas de entidades autárquicas o descentralizadas en algunos aspectos.

a) La dirección y administración no se encomienda a ningún órgano colegiado, (siempre presentes en la administración de organismos descentralizados), sino a uno de carácter unipersonal: el Director del establecimiento. (art 5)

b) El grado de descentralización que establece la ley, se aparta de principios jurídico-organizacionales que rigen la materia en elementos como la transferencia de potestades y el control que se reserva la Administración Central. En efecto, el artículo 3 establece que "el carácter de organismo descentralizado, responde fundamentalmente a su faz administrativa, pero en lo que respecta a su aspecto técnico-científico, actuará bajo normas y directivas que le imparta el subsecretario de Salud Pública a través de la Dirección Nacional de Atención al Menor."

Al respecto se pronuncia Belisario Hernández: "Si se tratara de actividad de contralor, evidentemente no ofrecería reparo alguno desde el momento en que la Administración siempre se reserva la potestad de controlar a los entes descentralizados, que es de intensidad variable. Pero el caso es que, de la redacción del artículo, se desprende que en el aspecto a que alude, la intervención de Salud Pública tiene alcances de entidad tal, que desvirtúa el régimen de autarquía o descentralización, al subordinar el accionar de los establecimientos a las directivas que se les impartan. Con el agravante que éstas provendrán de un órgano de la Administración Centralizada."(1)

La conducción normativa a cargo de la Subsecretaría de Salud Pública, a que se refiere la ley, implica entre otros aspectos:

- a) la aprobación por parte del organismo central de los programas operativos anuales de acuerdo al Sistema Nacional de Planeamiento;
- b) la supervisión general de su gestión y de las medidas a aplicar para garantizar la participación de los



## 2.3.- ANTECEDENTES EN EL AREA DE SALUD

### 2.3.1. - Antecedentes de la descentralización del sistema

El proceso de descentralización en el área de Salud, encuentra dos antecedentes importantes: a) el primero en el año 1967, con la sanción de la ley 17.102, sobre reforma del sistema asistencial y sanitario; b) y el otro en el año 1971, con la sanción de la ley 19.337, sobre descentralización de establecimientos hospitalarios y asistenciales.

a) La ley 17.102, sancionada y promulgada el 30 de diciembre de 1966, determina los pasos y plazos necesarios para que la transferencia de hospitales a las comunidades locales, se opere, previa capacitación del personal y de la propia comunidad a servir. Faculta al Ejecutivo a constituir los "Servicios de Atención Médica Integral para la Comunidad", como entes de derecho público y privado, creados sobre la base de los establecimientos ya existentes, con capacidad de administrarse conforme un régimen contable especial y de excepción, reservándose el Poder Ejecutivo las atribuciones de fiscalización y control del presupuesto.

b) La ley 19.337, dispone un criterio similar al que poco después se instrumentó para la sanción de las leyes 20.014, 20.015 y 20.016, que descentralizaban el sistema educativo a través del otorgamiento del carácter de organismos descentralizados al Consejo Nacional de Educación, a la Dirección de Educación Media y Superior, y al Consejo Nacional de Enseñanza Técnica. Estas leyes, novedosamente, también clasificaban los establecimientos educativos en unidades descentralizadas, desconcentradas y centralizadas.

Tanto la ley 19337/71 en el ámbito de salud pública, como las mencionadas 20.014, 20.015, y 20.016, en el ámbito de educación, fundamentan las medidas normatizadas, en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975, aprobado por ley 19039.

#### A) LEY 19.337/71

Esta ley, actualmente vigente, propicia la descentralización administrativa de los establecimientos hospitalarios y asistenciales dependientes de jurisdicción nacional.

El mensaje del Ministro de Bienestar Social, acompañando al proyecto, explicita como objetivo primario a lograr con la sanción de la ley, la obtención de la máxima eficiencia en la satisfacción de necesidades que, en materia de salud, presentan los sectores de menores recursos; y la creación de un régimen legal, para que los hospitales y establecimientos asistenciales del sector público, puedan coordinar e integrar sus prestaciones con las obras sociales, para lo cual se hace necesario que cuenten con un



establecimientos en un sistema coordinado de prestaciones, internas, externas y domiciliarias, destinado al ordenamiento de dichas unidades según su nivel de complejidad y su articulación acorde con un proceso de regionalización sanitaria médico-asistencial.

El director del establecimiento, quien deberá ser funcionario de carrera dentro de la rama profesional correspondiente, es elegido por el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministro de Bienestar Social, previo llamado a concurso de acuerdo a las normas pertinentes.

Sus funciones son: dirigir las actividades de carácter administrativo; el régimen del personal; la proyección del presupuesto anual, cálculo de recursos, plan de trabajo y programa de actividades; elevándolos al Ministerio para su consideración.

También tiene facultades reglamentarias a fin de facilitar y ordenar el funcionamiento de los hospitales.

#### Recursos:

En cada establecimiento hospitalario se integrarán con:

a) Un Fondo de Reserva, de carácter acumulativo, que se integrará con los saldos no comprometidos al fin de cada ejercicio.

b)

- los fondos que le fije el presupuesto general de la Nación y los que se acuerden por decretos y leyes especiales.

- Los fondos que le transfieran los Ministerios y reparticiones públicas.

- Las recaudaciones y derechos que perciba, adquiera o provengan del ejercicio de sus funciones o prestación de servicios.

- El producido de ventas de publicaciones propias.

- El producido de ventas de bienes en desuso.

- Rentas, intereses, y otros frutos producidos por sus bienes patrimoniales, o por los que administra la unidad.

- Montos provenientes del Fondo de Reserva.

- Aportes, subsidios o contribuciones en dinero o en especie provenientes de entidades oficiales, particulares o de terceros destinados a solventar su funcionamiento.

- El producido de los convenios que se celebren con las obras sociales.

- Las herencias, legados o donaciones que reciba, los que estarán libres de todo impuesto creado o a crearse.



Respecto de este último ítem, cabe destacar, que para muchos autores, la idea de otorgar personalidad jurídica a ciertos organismos llamados "establecimientos", derivó precisamente de atraer hacia ellos a las donaciones y legados que los particulares tuvieran interés en realizar a favor de los mismos. La falta de personalidad hacía que tales liberalidades debían ser hechas a favor de La Nación, provincia o municipio, ingresando en sus respectivos patrimonios, aunque fuera con cargo, con las consiguientes dudas acerca de su forma de utilizarse.

Por eso, la transformación en "sujeto de derecho", de los establecimientos objeto de regulación de esta ley, posibilita la acción de los particulares en este sentido, ya que los mismos adquieren plena convicción de que a sus legados y herencias se les dará el destino por ellos fijado.

### Régimen jurídico

Los establecimientos estarán sometidos a la Ley de Contabilidad de la Nación (XVII-A-154), y a la de Obras Públicas (VII-404), pero la intervención del Tribunal de Cuentas de la Nación se operará con posterioridad a la ejecución de los actos y a través de las rendiciones de cuenta que los mismos deberán presentar directa y mensualmente a dicho órgano de control externo. (art.9)

Como se advierte, la misma ley que crea la entidad autárquica establece para ella un régimen jurídico específico, que no tiene por qué condecir con los establecidos para otros organismos descentralizados creados del mismo modo.

### B) Ley 17.102

La ley 17.102, faculta al Poder Ejecutivo Nacional para reformar el régimen de constitución, funcionamiento y manejo, vigente en los organismos asistenciales o sanitarios dependientes de la Secretaría de Estado de Salud Pública, mediante la participación y aporte de entidades oficiales y privadas que promuevan a esos efectos la intervención activa de la comunidad.

A tal fin, el Poder Ejecutivo Nacional realizará estudios de carácter sanitario, económico y social, relativos a cada organismo asistencial o sanitario y a su respectiva zona de influencia y decidirá, en cada caso, la creación de una nueva entidad, sin fines de lucro, en reemplazo del organismo preexistente, calidad cuya constitución, funcionamiento y manejo, deberá convenirse con las provincias, municipalidades, universidades y otras personas físicas o jurídicas oficiales o privadas, de conformidad con las normas de esta ley.

Las entidades que se constituyan en virtud de lo dispuesto, se denominarán genéricamente "Servicios de Atención Médica Integral para la Comunidad", (SAMIC), y su



constitución tendrá un carácter condicional durante un período inicial no mayor de tres años, durante el cual le serán aplicables las disposiciones del art. 138 de la Ley de Contabilidad.

Cumplido ese plazo experimental con resultados favorables, el Poder Ejecutivo Nacional, a propuesta de la Secretaría de Estado de Salud Pública y con acuerdo de las entidades que hayan constituido cada servicio, resolverá la condición jurídica que en definitiva corresponda atribuirle, y también definitivamente se acordará la transferencia de todos los bienes que se hubiesen aportado a la constitución del servicio. En caso contrario, el servicio se restituirá a su dependencia de origen en el estado en que se encuentre sin dar lugar a reclamaciones por las mejoras o contribuciones que se hubiesen aportado.

### **Administración**

La organización, funcionamiento y administración de los "Servicios de Atención Médica Integral para la Comunidad", se ajustará a las disposiciones de un estatuto orgánico individual que en cada caso aprobará el Poder Ejecutivo Nacional con aprobación de la Secretaría de Salud Pública.

El estatuto deberá contener también el régimen financiero-contable, el sistema de contrataciones, el régimen de personal, el sistema previsional y el procedimiento para la reforma estatutaria.

Cada uno de los "servicios será manejado por un "Consejo de Administración" con funciones específicas en cuanto a proyección del presupuesto, cálculo de recursos, aceptación de liberalidades, y evaluación de todo lo referente a las condiciones de la prestación de los servicios de atención médica que se hayan tomado a cargo.

La ley faculta al Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Salud Pública, a proceder en caso necesario a la intervención temporaria del Consejo de Administración de aquellos "Servicios" que no alcanzaren a satisfacer las necesidades previstas en su creación, o se aparten de las respectivas disposiciones estatutarias.

El personal que al tiempo de constituirse cada "Servicio" revistara en el organismo de origen como dependiente de la Secretaría de Estado de Salud Pública, deberá optar por mantener esa dependencia o incorporarse al régimen particular que cada Servicio deberá instituir a la finalización del período experimental a que se hizo referencia.

### **Recursos**

Los recursos de cada servicio estarán principalmente constituidos por:



- a) créditos anualmente asignados por el Presupuesto General de la Nación.
- b) créditos que le sean asignados por presupuestos provinciales o municipales.
- c) aportes, subvenciones y subsidios que le acuerden personas o entidades públicas o privadas y organismos internacionales.
- d) herencias, legados o donaciones
- e) el producto de servicios que presten por delegación del Estado.
- f) tasas correspondientes a los servicios que preste, excepto casos específicamente previstos de gratuidad.

El Decreto Reglamentario Nro 8.248/68, de la ley 17.102, reglamenta los aspectos determinados por la mencionada legislación.

Establece que la constitución de cada "Servicio" será efectuada mediante acuerdo de la Secretaría de Salud Pública y la provincia, municipalidad, universidad u otra entidad de las previstas por la ley.

Dicha constitución será formalizada por un decreto del Poder Ejecutivo Nacional, que apruebe el Convenio inicial de las partes y el respectivo Estatuto.

En cada Convenio, se establecerán las contribuciones y obligaciones de las partes.

El Consejo de Administración estará integrado por un miembro por cada una de las partes que constituyan el "Servicio". La presidencia será ejercida por el representante de Salud Pública durante el período provisional y durante el primer período de constitución definitiva. Posteriormente la presidencia será ejercida por los representantes de las partes, rotativamente.

Cuando el municipio en cuya jurisdicción tenga asiento la sede del servicio, no hubiera participado en su Constitución, igualmente será invitado a designar un representante en el Consejo, al que se incorporará en igualdad de condiciones con los demás miembros, salvo en lo que atañe a la presidencia.

El médico -director del establecimiento, (designado inicialmente por la Secretaría de Salud Pública, y posteriormente por el Consejo de Administración), tendrá a su cargo el cumplimiento de las disposiciones estatutarias, así como el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Administración que le sean formalmente comunicadas.

La asistencia técnica y supervisión que ejercerá la Secretaría de Salud Pública, será canalizada a través del respectivo Consejo de Administración.



### 2.3.2.- Recentralización del sistema

Con posterioridad a la sanción de esta ley, reformada por la 20.222, por el decreto 596 del 19-2-74, se transfirieron al Ministerio de Bienestar Social, Secretaría de Estado de Salud Pública, las funciones y facultades, que la ley acordara a la citada Secretaría, transformando los establecimientos, de acuerdo a los Anexos I y II en desconcentrados y centralizados, dejándose sin efecto la descentralización propuesta por la ley 19.337/71.

### 2.3.3.- Antecedentes en materia de Transferencia de Hospitales Nacionales.

Durante el gobierno del facto de 1976, ya fue analizado el proceso de descentralización de servicios nacionales a las provincias en varios ámbitos de la administración pública.

En un proceso algo similar al efectuado en el campo de la educación con la transferencia de los establecimientos educativos(2), se firmaron convenios con las provincias, transfiriendo más de 60 Hospitales Nacionales.

Por ley 21.883, se aprobaron estos Convenios suscritos por el Ministerio de Bienestar Social con las Provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires), en virtud de los cuales se transfirieron a dichas jurisdicciones los establecimientos asistenciales propiedad de la Nación, ubicados en los territorio provinciales.

Estos convenios fueron publicados en el Boletín Oficial del día 2 de Noviembre de 1978. (Se adjuntan como anexos)

En el mensaje de elevación, se expresa que "con intervención de la Secretaría de Estado de Salud Pública, y sus organismos técnicos y administrativos, se ha evaluado la conveniencia de transferir los establecimientos por entender adecuado, que cada provincia asuma la responsabilidad que le compete en la atención médica de su población. Se entiende además...que al encontrarse integrados a la jurisdicción política correspondiente a su ubicación geográfica, se obtendrá mayor fiscalización de sus actividades por razones de distancia; mayor integración a los programas provinciales o municipales por pertenecer a las mismas, y, en consecuencia, aumento de su rendimiento."

2 El proceso no fue idéntico. En el área de educación las leyes que transfirieron establecimientos de educación, no ratificaban Convenios ya firmados con las otras jurisdicciones. Los "Convenios tipo" fueron firmados con posterioridad.



También se expresa que las transferencias indicadas, no significan una desconexión total de la Nación con relación a las acciones de salud a desarrollar en el ámbito de las referidas jurisdicciones, ya que en dichos convenios, se preve una **centralización normativa** por parte del Ministerio de Bienestar Social, y una **descentralización operativa**. Dichas pautas deberán provenir de dicho Ministerio a través de la Secretaría de Estado de Salud Pública, que necesariamente determinará la coordinación indispensable entre la Nación, las Provincias y la Municipalidad de Buenos Aires."

#### 2.3.4.- Descentralización del Sistema de Salud durante la gestión del gobierno democrático de 1983.-

Con el gobierno democrático de 1983, el ahora Ministerio de Salud y Acción Social, considera indispensable introducir cambios con respecto al Hospital Público que tiendan a simplificar los trámites administrativos y obtener de tal forma, con la necesaria celeridad, el personal, equipos e insumos que se requieran para la debida atención de los pacientes.

Por tal motivo, se analizaron los instrumentos legales en vigencia a fin de proceder a instrumentar jurídicamente el proceso descentralizador.

En consecuencia, el **decreto 2367/86**, establece, que estando en vigencia la **ley 19337/71**, y sin perjuicio de su posible actualización para adecuarla dentro de los lineamientos de la política sanitaria del actual Gobierno, resulta procedente la utilización de la misma por considerarla ajustada para el logro de los objetivos propuestos.

También, se instrumenta un proceso de descentralización en el área de salud, encuadrándolo dentro de lo dispuesto por la **ley 17.102/67**, analizada precedentemente, y su Decreto Reglamentario Nro 8248/68.

#### A) Actualización de la ley 19.331.-

Como consecuencia se actualiza la reglamentación de la citada ley a través de la reforma de su decreto-reglamentario 3915/72., por el **decreto 2367/86**.

El mencionado decreto expresa en sus considerandos, que "un objetivo del Poder Ejecutivo Nacional, es proveer a la descentralización administrativa, entendiéndose que en el Sector Salud, tal medida, realizada paulatinamente, con respecto a los establecimientos hospitalarios, habrá de propender al mejoramiento de los servicios"

Por lo tanto, se incluyen en los anexos de la **ley 19.337/72**, modificada por **ley 20.222**, una nómina de 19



hospitales nacionales a los cuales se les aplicará el régimen jurídico de organismos descentralizados.

La Secretaría de Salud será la que fije la fecha a partir de la cual entrará en vigencia la descentralización de cada establecimiento.

El decreto dispone que los Directores de los establecimientos tienen 30 días a partir de la entrada en vigencia de la descentralización, para elevar los cronogramas de actividades a implementar. La fecha máxima de implantación que se proponga, no podrá exceder de 180 días a partir de la elevación de los cronogramas en los que se incluirán las transferencias administrativas contables.

También se aclaran técnicamente conceptos de la ley 19.337., especificando, por ejemplo que a los efectos interpretativos del art 6, inc c), se entiende por la facultad del Director de "dirigir técnicamente el hospital", la aplicación de normas y procedimientos actualizados de administración hospitalaria que disponga la autoridad competente.

Los Directores autorizarán y aprobarán los gastos conforme con el artículo 60 de la Ley de Contabilidad y con el alcance establecido para los Ministros por el Artículo 57 de dicha Ley. Podrán determinar los funcionarios facultados para autorizar contrataciones, cualquiera sea su monto y para aprobar las que no excedan del monto establecido por el artículo 58 de la Ley de Contabilidad, dando razón de ello al Tribunal de Cuentas de la Nación. En cuanto a los pagos directos, las distintas Tesorerías, podrán efectuarlos hasta la suma fijada como límite de aprobación para los Directores de Establecimientos. (art.9)"

El Fondo de Reserva, estará destinado a atender las erogaciones de cualquier naturaleza que se originen en cumplimiento de los programas de los establecimientos. (art. 9)

A los fines de la aplicación de la ley 19.337, se entiende que el Ministerio de Bienestar Social será el Ministerio de Salud y Acción Social y que la Subsecretaría de Salud, será la Secretaría de Salud, conforme a la denominación actual de acuerdo al texto ordenado de la Ley Orgánica de Ministerios, Decreto 132/83

Al 1-5-89 se han descentralizado 8 de los hospitales incluidos en la mencionada legislación.

#### **B) Vigencia de la ley 17.102.-**

Anteriormente se mencionó que otro de los instrumentos utilizados a partir de 1983, para proceder a la descentralización, se efectuó dentro del encuadre de lo que dispone la ley 17.102/67 y su Decreto Reglamentario Nro 8248/68.



A través del decreto 598/87, se crea el ente denominado: "HOSPITAL DE PEDIATRIA-SERVICIO DE ATENCION MEDICA INTEGRAL"

El Hospital de Pediatría había sido creado por decreto 1.001/82. Pero atento al elevado costo de su equipamiento funcional, se consideró conveniente modificar el criterio sentado por el mencionado decreto, para lo cual el Ministerio de Salud y Acción Social y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, suscribieron el Convenio y Estatuto respectivo, conforme las disposiciones de la ley 17.102.

En consecuencia, dichos instrumentos se sometieron a la aprobación y ratificación del Poder Ejecutivo.(3)

En los mismos se establecen los regímenes de excepción que preve la ley 17.102.(4)

El decreto de creación 598/87, destaca el propósito de las partes de proceder a la **transferencia del organismo en su totalidad a la jurisdicción municipal**, una vez cumplido el plazo provisional que establece la ley.

Los Directores de los establecimientos de salud, en el ejercicio de sus funciones, están sujetos a la supervisión y control de la Contabilidad y del Tribunal de Cuentas de la Nación. En consecuencia, los Directores de los establecimientos de salud, en el ejercicio de sus funciones, están sujetos a la supervisión y control de la Contabilidad y del Tribunal de Cuentas de la Nación. En consecuencia, los Directores de los establecimientos de salud, en el ejercicio de sus funciones, están sujetos a la supervisión y control de la Contabilidad y del Tribunal de Cuentas de la Nación.

El Poder de la Nación, en el ejercicio de sus funciones, está sujeto a la supervisión y control de la Contabilidad y del Tribunal de Cuentas de la Nación. En consecuencia, el Poder de la Nación, en el ejercicio de sus funciones, está sujeto a la supervisión y control de la Contabilidad y del Tribunal de Cuentas de la Nación.

A los fines de la aplicación de la ley 17.102, se crea el Hospital de Pediatría-Servicio de Atención Médica Integral, en el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en el ejercicio de sus funciones, está sujeto a la supervisión y control de la Contabilidad y del Tribunal de Cuentas de la Nación.

3 El decreto 1.209//87 aprueba el "Régimen de Contrataciones" contemplado por el Estatuto Orgánico, y el decreto 1.159/87, aprueba el "Régimen de personal, financiero, económico y contable", establecido por el Estatuto Orgánico aprobado por decreto 598/87.

4 Entre otras disposiciones, se establece la auditoría "a posteriori" del Tribunal de Cuentas de la Nación, a los efectos de agilizar los trámites administrativos. Este Tribunal, ejerce regularmente un control preventivo (a priori), de legitimidad de los actos administrativos que se refieran a la hacienda pública (art. 85, inc a de la Ley de Contabilidad)



### 3.- HERRAMIENTAS JURIDICAS PARA HACER VIABLE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN EL CAMPO EDUCATIVO

#### 3.1.- Análisis de los procesos descentralizadores en el ámbito nacional

De los antecedentes expuestos en este trabajo, podemos comprobar, que tanto en el ámbito de la Administración Educativa, como en el de Salud, la experiencia en materia de descentralización, se operó en dos sentidos:

1.- La descentralización desde una perspectiva de federalización, en los casos en que implicó la transferencia de establecimientos (escuelas y hospitales) a otras jurisdicciones, (Provincias y Municipalidades).

2.- La descentralización administrativa orgánica de algunos aspectos del sistema, sin transferencia de los establecimientos asistenciales y educativos a otras jurisdicciones.

Este proceso se operó a través del otorgamiento de personalidad jurídica a ciertos establecimientos que hasta ese momento eran jerárquicamente dependientes de la Administración Pública, y que a través de la sanción de una ley pasaron a transformarse en "organismos descentralizados"

El fundamento de tales operatorias perseguía una "centralización normativa con descentralización operativa."

No obstante tal denominación, y el otorgamiento de la personalidad, en muchos de los casos, el proceso operado configuró una **desconcentración administrativa** antes que una descentralización en un uso estrictamente técnico; ya que a veces, la potestad de controlar los organismos era de tal entidad (mediante la subordinación a las directivas de la Administración Central), que el alcance de la institución de la autarquía se veía desvirtuado.

Como se ha expresado en la introducción de este trabajo, la **descentralización administrativa, no implica necesariamente federalización**. Este último proceso tiene lugar, solo en el caso en que la transferencia efectiva de poder se efectúe a las autoridades de otra jurisdicción.

#### 3.2.- Análisis de mecanismos jurídicos para operar estos procesos en el área del sistema educativo

##### 3.2.1.- Descentralización y Federalización.

El proceso de descentralización que lleve aparejada una federalización, deberá consistir necesariamente en la transferencia de facultades decisorias a otras jurisdicciones.



En el ámbito del sistema jurídico vigente, las normas que se deberán tener en cuenta para operar el proceso son las siguientes:

### Normas Constitucionales

La Nación no podrá transferir a otras jurisdicciones las competencias que en carácter exclusivo le son asignadas por la Constitución Nacional.

En el ámbito de la educación, las facultades de la Nación y las Provincias surgen de la interpretación de los arts. siguientes:

a) la facultad de la Nación deriva del arts. 67, inc 16, que faculta al Congreso a "proveer lo conducente ...al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria;

b) la facultad de las provincias, deriva del art. 5 que establece la obligación de asegurar la educación primaria, y del hecho de no haber delegado en la materia, facultades exclusivas al gobierno federal.

La interpretación es uniforme respecto de la facultad concurrente de Nación y Provincias en materia educativa para todos los niveles; por lo que ambas pueden crear sus propios establecimientos primarios, secundarios y universitarios,

Respecto de la interpretación de la facultad de la Nación dispuesta en el art. 67, inc 16: "...proveer lo conducente al ...progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria"; algunos autores sostienen que debe ser interpretado conjuntamente con su correlativo artículo para el ámbito provincial: el art. 107.

El art. 107 al detallar las facultades que poseen las provincias, repite casi literalmente las facultades que se otorgan al Congreso Nacional en el art. 67, inc 16; salvo la primer parte del inc 16, que no se repite en el 107 y que se refiere justamente a la facultad del Congreso para "proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria. (1)

1 Art. 67, inc. 16: "Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulos."



La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en numerosos fallos, ha sostenido que la interpretación del art. 67, inc. 16, que faculta al Congreso a "dictar planes de instrucción general y universitaria", debe entenderse como la facultad de dictar normas directrices de la organización de la educación argentina, normas generales a las cuales tienen que subordinarse, incluso, las constituciones provinciales, en virtud del art. 31 de la C.N.

Como consecuencia de esta interpretación, se admite que las provincias tienen la facultad de fundar y mantener universidades provinciales que expidan títulos profesionales, pero tales títulos no deben ser obligatoriamente reconocidos por la Nación.

Al respecto expresa Pedro Frías (2): "Si se vuelve la atención a la Constitución, podría convenirse en que la facultad del Congreso en esta materia sea entendida y redactada cuando llegare el caso, como la de dictar las bases del sistema educativo nacional, respetando la descentralización operativa."

### Leyes Nacionales

Los antecedentes de las transferencias de establecimientos educacionales a las Provincias, se operaron con la siguiente técnica legislativa.

La ley de presupuesto autorizaba al Ejecutivo a convenir con las Provincias las transferencias de servicios nacionales.

En virtud de esta autorización, se firmaban los Convenios, los cuales eran posteriormente ratificados por a) decreto del Ejecutivo y b) las respectivas Legislaturas Provinciales.

### La Ley 18.586.- Un instrumento jurídico descentralizador.

#### Origen, evolución y vigencia

Como se analizara en el punto referido a los antecedentes de descentralización en otras áreas de la

**Art. 107:** "Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal, y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios."

2 FRIAS PEDRO - "Derecho Público Provincial", Buenos Aires, 1980, pág. 127.



Administración Pública, la ley 18586, y su Decreto Reglamentario Nro 602, dictados en el año 1970, sobre transferencia de organismos y funciones nacionales a las provincias, constituye un antecedente muy importante en materia de descentralización.

Con fundamento en esta ley de facto, se suscribieron convenios de transferencia no solo en el área de servicios educativos, sino también algunos referidos al ámbito de los servicios públicos (3).

La ley 18.586, fue sancionada durante el gobierno militar de la denominada Revolución Argentina, constituyendo en la terminología técnico-jurídica en realidad un decreto-ley, dado el origen de su sanción y el alcance general de su aplicación.

La misma, hasta la fecha no derogada, faculta, al Poder Ejecutivo, a transferir a las provincias organismos y funciones nacionales existentes en territorios provinciales.

Esta ley fue mencionada en la ley 21.809/78, sobre transferencia de escuelas primarias a las provincias, la que en su art. 14 expresó que "no será de aplicación la ley 18.586, en cuanto se opusiere al régimen establecido por la presente ley".

En el año 1980, la ley de presupuesto nro. 22.202, en su art. 30, establece la derogación de los arts. 11, 12 y 13 de la ley 18.586, y la sustitución de las arts. 7, 8, 9 y 10.

En el mensaje de elevación del proyecto, el punto 8 se refiere específicamente a la materia que es competencia de la mencionada ley.

Bajo el título "Transferencia de servicios a las provincias" se detallan las acciones efectuadas en ese sentido hasta la fecha, y las que se planean para ese año en curso.

La reseña del texto de la ley 18586, en su redacción original, sus reformas y su decreto reglamentario, pueden consultarse en el Anexo Nro.2 de este trabajo.

El decreto 258/80, luego modificado por decreto 767/82 amplía el ámbito de validez material de la ley 18.586, incluyendo la facultad de transferir servicios de Empresas y Sociedades de Estado que se prestaren en territorios provinciales.

La ley 22.290, amplía el ámbito de aplicación que establecía, la facultad del Gobierno Nacional de transferir organismos y funciones nacionales a las provincias, haciéndola extensiva a los servicios prestados por Empresas

3 Los antecedentes de esta ley, en el ámbito de educación, serán detallados exhaustivamente en el punto 1.2.2.- sobre "Antecedentes de descentralización educativa, 2do. período"



y Sociedades de Estado, a la Municipalidad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

Como surge de los antecedentes reseñados, la ley 18586, se siguió aplicando con sus modificaciones hasta la asunción del gobierno constitucional de 1983, durante el cual no fue derogada.

Por lo tanto, la ley 18.586, faculta actualmente al Poder Ejecutivo Nacional, para transferir a las provincias organismos y funciones nacionales.

La misma constituye, actualmente, una herramienta jurídica viable para proceder a transferir servicios a otras jurisdicciones, a través de la firma de Convenios entre la Nación y las provincias con su posterior ratificación por parte del Poder Ejecutivo y Legislatura Provincial.

Conforme sus prescripciones, las transferencias se concretarán por medio de Convenios que se perfeccionarán por Actas, conforme el Decreto Ley 602 que la reglamenta.

Los Convenios con las provincias o Municipalidades, deberán ser ratificados por el Poder Ejecutivo y por las respectivas Legislaturas Provinciales.

Los organismos y funciones que se transfieran, deberán estar habilitados y en funcionamiento.

#### **Transferencia de Servicios Educativos del nivel medio:**

Para el caso de operarse la descentralización a través de la transferencia de los servicios educativos nacionales del nivel medio a las provincias, los autores coinciden en que será necesario asegurar a estas jurisdicciones la disponibilidad de los fondos indispensables para el sostenimiento del servicio que se transfiera.

Esto admite, en la opinión del Dr. Félix Bravo una doble vía:

- a) a través del aumento de los índices de coparticipación en los impuestos nacionales establecidos por el régimen vigente.
- b) mediante la aplicación renovada, con extensión al nivel medio, de las normas establecidas por la Ley 2737, sobre subvención a la educación primaria provincial.

El autor mencionado, durante su exposición en las jornadas del Congreso Pedagógico de 1988, expresó con referencia al tema referido a la Descentralización de Establecimientos de Educación Media, que "previo al dictado de una Ley Orgánica de Educación, conforme art. 67, inc.16 de la C.N., donde se aseguren los derechos de los docentes y la autenticidad del acto educativo, estarían dadas las condiciones para la transferencia de los servicios a las provincias, en dos tiempos:

CENTRO NACIONAL DE INFORMACION EDUCATIVA

Paraguay 1657 - 1er. Piso

1062 Capital Federal - República Argentina



- a) el ciclo básico, de modo escalonado, - preferentemente, según la capacidad de absorción de las jurisdicciones locales;
- b) el ciclo superior, una vez afirmada la operación primera, lo cual ha de llevar unos años."(4)

### 3.2.2.- Descentralización Administrativa Orgánica

Como se expresó anteriormente la descentralización también puede ser operada a través de la adjudicación de facultades decisorias a entidades u organismos con competencia dentro de una misma jurisdicción, con lo cual éstas se transfieren a niveles inferiores en la estructura de poder, sin que se opere el proceso de federalización.

La técnica para operar un proceso de descentralización de estas características, se efectúa a través del otorgamiento a determinadas entidades existentes o a las nuevas que al efecto se creen, del carácter de "organismos descentralizados" denominación que en opinión de algunos autores, equivale a la terminología de "entidades autárquicas".

Así, en los antecedentes analizados en las leyes 19.337, 20.014, 20.015, 20.016 y 20.111, se producen descentralizaciones en el área de Salud y Educación, a través de la adjudicación a entidades educacionales y asistenciales, del carácter de "organismos descentralizados" con la consecuencia jurídica de que pasan a constituir sujetos de derecho con personalidad jurídica propia.

Estas leyes, ya analizadas en los puntos relativos a antecedentes e descentralización en educación y en salud; crean organismos descentralizados, y en algunos casos, facultan a estos, a su vez, a dar esta condición a otros establecimientos bajo su dependencia.

Así por ejemplo la ley 20.014, facultaba al Consejo Nacional de Educación para establecer la descentralización de escuelas bajo su dependencia.

### Normas en conflicto, (disposiciones constitucionales y leyes nacionales).

La técnica jurídica para crear organismos descentralizados en el ámbito de la administración pública está discutida (5). Algunos autores opinan que solo pueden ser creados por una ley del Congreso, (conf. art. 67, inc 17

4 BRAVO HECTOR F. en Conclusiones del Congreso Pedagógico, Cuaderno Nro 8., "Gobierno y Administración de la Educación", p. 9, 1988.

5 "Organismo descentralizado" es para algunas normas, el ente dotado de personería jurídica, con patrimonio propio y un fin público a cumplir, mientras que más frecuentemente a estos mismos órganos la ley los denomina "entes autárquicos", y en la primera expresión se comprenden además las empresas del estado.



de la C.N. y el art 136, Ley de Contabilidad), y otros, por el contrario sostienen, que siendo una facultad del Poder Ejecutivo, pueden ser creados por decreto. (C.N. art 86, inc 1).

Una y otra posición se fundamentan en las siguientes normas jurídicas.:

**a) Tesis que sostiene la atribución del poder legislativo para operar la descentralización orgánica.**

La Constitución Nacional establece como atribución exclusiva del Congreso de la Nación, en el art. 67, inc.1, 5, 9,14,16 y 24. el establecimiento y reglamentación de un banco nacional en la Capital con sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes, la creación de aduanas, la organización de territorios nacionales, el dictado de planes generales de instrucción general y universitaria y la organización de las milicias.

En consecuencia el Poder Legislativo ha creado de acuerdo con una interpretación unánime de las cláusulas mencionadas, organismos autárquicos en el ámbito del Poder Ejecutivo,. Entre otros, el Banco Central, el Banco Nación, las Universidades Nacionales, etc.

Otra norma de la Constitución que se invoca para fundamentar la creación de entidades autárquicas por el Poder Legislativo, es el art 67, inc. 17, que atribuye al Congreso la facultad de crear y suprimir empleos y fijar sus atribuciones, y el inc. 28 del mismo artículo, que lo faculta para hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio todos los poderes atribuidos al Congreso y todos los otros concedidos por la Constitución al gobierno de la Nación.

La opinión se sustenta también en el art. 136 de la Ley de Contabilidad (D.L.23.354/56, ratificado por ley 14.467), que prohíbe al Poder Ejecutivo, la descentralización de servicios de la administración nacional. (6)

Algunos autores sostienen que la descentralización en todas sus formas, incluida la desconcentración, constituye una nueva distribución permanente de competencias por lo que debe ser establecida por una norma jurídica del mismo rango que la que estableció la competencia originaria.(7)

Otros sostienen que la ley de creación debe dejar al Poder Ejecutivo cierto margen de control sobre la entidad autárquica.

**b) Tesis que sostiene la atribución del Poder Ejecutivo**

6 Conf la mayoría de la doctrina, BIELSA, CANASSI, LUQUI JUAN, LUQUI ENRIQUE, DIEZ, GORDILLO.

7 Conf. DIEZ MANUEL, "Derecho Administrativo", Tomo II, ps. 234- 235.



Por el contrario, quienes sostienen que la creación de entidades autárquicas, salvo en los casos expresamente previstos por la Constitución, es una atribución del Poder Ejecutivo, alegan el **art.86, inc 1** que acuerda al presidente de la Nación, el carácter de jefe supremo de la Nación y le otorga la administración general del país. Se interpreta, que de no ser así se estaría violando la "zona de reserva de la Administración" y la división de poderes.(8) Como consecuencia, afirman que el art. 136 de la Ley de Contabilidad es inconstitucional.

Concordantemente con esta tesis, otros autores sostienen que si bien la promulgación de la ley de creación de un ente autárquico no sana el vicio de inconstitucionalidad en cuanto a su origen, **el acuerdo en crear un organismo autárquico entre los dos poderes, (el Legislativo al sancionar, y el Ejecutivo al promulgar), constituye una "salida" jurídica posible a fin de sostener la creación por decreto, salvo el caso de promulgación obligatoria de una ley por haber insistido el Congreso sobre un proyecto vetado por el Poder Ejecutivo, donde al no haber voluntad del Poder Ejecutivo no sería posible crear por tal medio la entidad. (9)**

#### **c) Tesis de la facultad concurrente**

Una posición intermedia entre ambas posturas doctrinarias, se inclina a sostener que el proceso de descentralización no fue previsto por los Constituyentes de 1853, y que tal carencia histórica de normas posibilita sostener que la creación de entidades descentralizadas es una facultad concurrente del Legislativo y del Ejecutivo, salvo en los casos referidos donde la Constitución prescribe la facultad exclusiva del Congreso.(10)

**El alcance del art. 136 de la Ley de Contabilidad,** se interpreta vinculando la creación de la entidad por el Poder Ejecutivo, con la aprobación del presupuesto y su control por el Congreso. Conforme esta concepción, la descentralización que dispusiera el Poder Ejecutivo, podría operarse sin que ello implique la organización y actuación de la entidad, que puede quedar postergada hasta tanto se apruebe su presupuesto por el Congreso. Se considera que existe en el caso de la aprobación presupuestaria, un

8 Conf. MARIENHOFF, MIGUEL, "Entidades autárquicas institucionales. Su creación por ley o por decreto." JA. 1961-VI-1962, sección doctrina, y "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo I, ps 382 a 398. Comparten su postura, BIDART CAMPOS, SARRIA Y VILLEGAS BASAVILBASO.

9 Conf. RAMOS DE ESTRADA JUAN, "Atribución de los Poderes Legislativos y Ejecutivo para crear Entidades Autárquicas" en "Estudios de Derecho Administrativo", Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1975, ps.43 y ss.

10 Conf. CASSAGNE, Juan Carlos. "Derecho Administrativo", Tomo I, p. 384 y ss. Buenos Aires.



acuerdo entre ambos poderes. En este caso no habrá acto de creación legislativa, sino de aprobación presupuestaria.

### Conclusión

Al no ser uniforme la interpretación respecto a la competencia para crear entes autárquicos, un decreto del Poder Ejecutivo que lo crease, podría ser objeto de observación legal por el Tribunal de Cuentas de la Nación, organismo que tiene a su cargo el control externo de legitimidad en los actos administrativos de la Administración Pública, en virtud de la competencia que le otorga la Ley de Contabilidad para observar los actos que violen disposiciones legales o reglamentarias.

La observación suspende la ejecución del acto, pudiendo el Poder Ejecutivo insistir en el cumplimiento del mismo.<sup>(11)</sup>

Pero la observación del Tribunal de Cuentas, no puede constituir un obstáculo absoluto para la actividad del Poder Ejecutivo, habida cuenta de la jerarquía constitucional que posee. Por lo tanto, frente a la observación, está prevista la institución de la "insistencia", como un medio para impedir la paralización de la actividad estatal a que se llegaría a raíz del carácter suspensivo que tienen las observaciones de dicho Tribunal.

En la práctica jurídica de nuestro país, sólo excepcionalmente las entidades autárquicas no fueron creadas por ley. Se crean por ley en sentido formal, reservándose el Poder Ejecutivo la estructuración orgánica interna del ente.

Asimismo la Ley de Ministerios, (22.520/81 modificada por ley 23.023/83,) autoriza al Poder Ejecutivo a adecuar la organización administrativa a la organización ministerial, pudiendo reestructurar, refundir, desdoblar, suprimir, transferir y crear servicios.

La delegación de funciones del Poder Legislativo, en esta materia no es una novedad de la mencionada Ley de Ministerios. En general durante las épocas de reestructuración administrativa, se autoriza al Ejecutivo a modificar estructuras orgánicas o suprimir funciones

### 3.2.3.- Descentralización burocrática o Desconcentración administrativa

Los órganos centralizados, por regla general se crean mediante decreto del Poder Ejecutivo no habiéndose

11 En ese sentido se pronunció el Tribunal de Cuentas en la Resolución del 22 de julio de 1974, recaída en el expediente 339/74 del Ministerio de Cultura y Educación, formulando "observación legal" al Decreto 115/74 del Poder Ejecutivo, modificado por Decreto 485/74, por el cual se creó el Sistema Nacional de Institutos y Centros de Investigación Científica como organismo con autarquía institucional.



planteado dudas acerca de la constitucionalidad de este proceder siempre que se cuente con los créditos presupuestarios necesarios. (Un antecedente ejemplificativo lo constituye la creación del Servicio Penitenciario Federal por ley 20.416/73).(12)

Por delegación del Poder Ejecutivo, pueden ser creados por Resolución Ministerial. (13)

### 3.2.4.- La Concertación en el marco regional

El marco de la concertación de la Nación con la Región, no exista fuera del marco del art.107. Al no estar institucionalizada políticamente, la Región (como unidad político jurídica), no tiene facultad para acordar con otras jurisdicciones sino a través de la aprobación de los acuerdos, convenio o tratados, por cada una de las provincias que conforman la región.

12 Si la ley crea un organismo sin otorgarle personalidad jurídica, entonces el organismo no será descentralizado sino desconcentrado. (Ej: Ley 18.610 que crea el INNOS Instituto Nacional de Obras Sociales, sin personalidad jurídica con amplias facultades de contralor, aún sobre entidades autárquicas.)

13 Por decreto 101/85, el Poder Ejecutivo, se delegaron facultades en los señores Ministros, Secretarios Ministeriales y Secretarios y Jefe de la Casa Militar de la Presidencia de la Nación, para resolver sobre asuntos relacionados con sus respectivas jurisdicciones. Actualmente hay en el área del Ministerio de Educación, dos resoluciones ministeriales en trámite a fin de delegar algunas de las facultades que el decreto 101/85 otorgó a los Ministros en Secretarios, Subsecretarios, Directores Nacionales, Rectores, Directores y Jefes de Dependencias.



## 5.- DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA. ANTECEDENTES EXTRANJEROS.

### 5.1.- CHILE

A continuación se presenta una reseña de lo acaecido en Chile, en el campo de la Administración Educativa a partir de 1973, particularmente el proceso llamado de "municipalización" educacional. El análisis se basa fundamentalmente en el trabajo del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación PIIE, titulado "Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar".

#### 5.1.1.- Antecedentes:

La organización del sistema nacional de educación anterior a 1973 presentaba las siguientes características: centralismo, fortalecimiento del estado nacional, verticalismo de la gestión, rasgos burocráticos y formalistas. Dado el régimen político presidencial y el carácter unitario del estado, bajo la responsabilidad última del presidente de la República, la capacidad ejecutiva se concentraba en el Ministro de Educación Pública, el Subsecretario del ramo y los tres Directores de las ramas de la enseñanza estatal.

La Administración Chilena tiene carácter nacional y se sitúa en la capital, sin que existan, como en otros países, sistemas estaduales o provinciales y municipales de educación. Las autoridades gobiernan el sistema educativo desde Santiago, y sólo en el caso de la Dirección de Educación Primaria y Normal existe una estructura desconcentrada o delegada de administración.

El estilo burocrático está favorecido por una serie de autoridades unipersonales jerarquizadas a nivel provincial y local- en el caso del servicio de educación Primaria- y en los establecimientos escolares mismos, desde el Director o Rector hasta el auxiliar de servicio.

Abundantes y detallados reglamentos estipulan responsabilidades, atribuciones, deberes y derechos diferenciados para cada nivel o tipo de funcionario.

En las dos décadas anteriores a 1973 el cuadro comenzó a variar. Diversos sectores expresaban su disconformidad, particularmente los gremios del profesorado. En la década del 40 abundaron los proyectos de reorganización.

Algunas de las modificaciones que permiten identificar la transición en este campo, fueron las siguientes:

a) **Iniciativas de descentralización:** en 1967 se autorizó la creación de 10 Coordinaciones Regionales de Educación que entraron plenamente en funciones en 1971, con el propósito de coordinar a nivel de una o más provincias los servicios dependientes de las distintas Direcciones de Educación y de asumir un número creciente de sus atribuciones.



b) **Iniciativas de Integración y Racionalización:** En 1953 se creó la Superintendencia de Educación Pública, con el fin de unificar las funciones normativas, y de estudios y asesoría técnica del Ministerio; y establecer la función consultiva o participativa a nivel nacional.

En la década del 60 se crea una oficina de Planeamiento, que en 1971 da lugar a la **Oficina de Planificación y Presupuesto** y a un comité Coordinador de los Servicios del Ministerio.

c) **Iniciativas de democratización y participación:** La creación del Consejo Nacional de Educación, representa un primer mecanismo de representación y consulta que incorpora autoridades ministeriales y universitarias y a delegados de las agrupaciones de docentes, padres de familia, empresarios, sindicatos y otros, a la gestión educacional. En 1973 se firma el llamado **Decreto de Democratización**, que crea una red de organismos regionales, provinciales y locales de participación, y en cada unidad escolar contempla una dirección colegiada, un Consejo de Trabajadores de la Educación y un Consejo de Comunidad Escolar, con participación de padres de familia, vecinos y estudiantes, en el caso de la enseñanza media.

d) **Iniciativas de modernización:** También en la década del 60, con ayuda de organismos internacionales, se aborda el tema de la "Formación moderna de planificadores y administradores de la educación". Se desarrolla una cierta tecnificación del Ministerio, con la creación de la mencionada Oficina de Planeamiento y la Oficina de Racionalización y Computación Electrónica, que posibilita mecanizar el pago de sueldos al profesorado.

Todas estas iniciativas no fueron suficientes para cambiar el carácter tradicional de la administración educacional. A menudo quedaron limitadas por los marcos legales o por estrechez financiera. Otras fueron tardías y no alcanzaron a dar frutos.

#### **1er. Período:**

El proceso de descentralización se puede dividir en un primer período que va desde 1974 a 1976, donde es ideado como un medio de fortalecer la planificación y el control centrales. Cada nivel de administración del sistema educativo se consideró como un eslabón de la cadena de mando, siendo el objetivo fortalecer esos eslabones.

En 1974 se crearon **Secretarías Ministeriales Regionales (SMR)**, organismos encargados de poner en práctica el proceso de descentralización.

Los directores regionales eran responsables por la transferencia de la política nacional y la adaptación de los planes y programas de conformidad con las características de la región. Los planes regionales y presupuestos de las SMR eran ajustados y su prioridad determinada por el Ministerio central, que luego los remitía a la ODEPLAN.



El Plan Operativo de 1975, se propone, como meta para ese año, el máximo desarrollo de las Secretarías Regionales,

## **2do. Período:**

El segundo período, iniciado en 1977, equivale a una **recentralización de los recursos educacionales.**

En 1977 la ODEPLAN, que albergaba la facción economista, pidió al Estado que empezara a transferir la administración educacional al sector privado, sugiriendo que aquel podría garantizar préstamos para mantener o ampliar los servicios. La ODEPLAN propuso que las escuelas medias técnico-vocacionales serían mejor administradas por asociaciones de industriales y comerciantes. Varias escuelas fueron pasadas a la Sociedad de Fomento Fabril.

Con anterioridad, a 1979, las SMR tenían funciones administrativas y técnico-pedagógicas, que permitían al estado la redistribución de recursos en favor de las regiones menos favorecidas.

Con el proceso de **municipalización**, las SMR perdieron esa condición y el Estado delegó su responsabilidad en lo concerniente a inquirir sobre la falta de equidad en el acceso a la educación y a la calidad de los servicios educativos.

Con la transferencia de la administración educacional a los municipios, se estancó el desarrollo de dichas Secretarías, perdieron la capacidad redistribucionista, los recursos ya no se distribuían sobre una base "per cápita". Algunas de Las Secretarías, habían logrado crear equipos técnicos, estimaciones de demandas, establecido estadísticas, creado planes de perfeccionamiento y medios de información (2).

Esto no significa que la municipalización no sea conveniente desde el punto de vista de una política descentralizadora, sino sólo que al dividir la dependencia de las funciones técnico-pedagógicas y administrativas naturalmente se corre el riesgo de afectar el desarrollo de ambas.

### **5.1.2.- La municipalización educacional**

Cuando asume el poder, el Gobierno Militar, manifiesta una voluntad política de descentralizar el poder en lo funcional como en lo territorial.

Los estudios llevados a cabo para implementar la política de descentralización son encomendados a la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, **CONARA.**

La nueva concepción del gobierno intenta compatibilizar una cierta descentralización de funciones con la concentración del poder en otras materias de gobierno.



En lo fundamental los cambios se pueden estudiar en torno a 4 ejes principales:

- La introducción o reforzamiento de prácticas autoritarias de gobierno y administración, y consecuente desarme de los mecanismos de participación establecidos.(3)

- La descentralización de los servicios educacionales del estado, entendida primariamente como regionalización.

- La reestructuración del aparato administrativo central del Sector Educación, en una combinación de medidas centralizadoras y de diferenciación funcional de los organismos.

- La privatización, entendida no sólo como el traspaso de establecimientos educacionales públicos al sector privado, o como el fomento de la iniciativa particular en este campo, sino principalmente como entrega de algunas funciones de la administración educacional al sector privado.

El Sector Educación era el que mejor base tenía para llevar a cabo la política de descentralización propuesta, puesto que contaba con las 10 Coordinadoras Regionales de Educación.

Los Programas Ministeriales de 1976 son los primeros en sugerir un estudio de descentralización a nivel comunal, que debería efectuarse durante el primer semestre de 1976, para echar a andar un plan piloto durante el segundo semestre.

Por su parte, ODEPLAN en su Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social (1978), sugiere que la administración o gestión de los establecimientos de educación deberá ser traspasada progresivamente a las "organizaciones intermedias de la comunidad", siempre que ellas sean capaces de asumir esa responsabilidad. El documento no especifica de qué organizaciones intermedias se trata, salvo al referirse a la educación técnica profesional, en cuyo caso menciona "a las asociaciones de productores o empresas de cada sector de la economía".

Por lo tanto, para ODEPLAN, el proceso de descentralización administrativa está muy ligado al de privatización de la educación. Como se detallará más adelante, ambos procesos continuaron indisolublemente ligados.

ODEPLAN, impulsa la desconcentración de funciones administrativas del Ministerio, el fortalecimiento de las Secretarías Regionales Ministeriales, y la creación de los "Servicios Provinciales de Educación".

Las Directivas Presidenciales sobre Educación se refieren a los mismos: "...Dichos Servicios, con gran autonomía y en sus respectivos territorios geográficos, administrarán los recursos materiales, (edificios, mobiliario, material didáctico), y humanos (docentes, para-docentes, empleados administrativos), necesarios para



impartir enseñanza que actualmente dependen del Ministerio...Se procurará la paulatina incorporación de padres y apoderados, y, en general, de la comunidad, a la gestión de los Servicios Provinciales. Esta incorporación se hará a los niveles de establecimientos, de localidad y/o comunal, y de provincia. En un principio tendrán un carácter solo consultivo, para pasar luego a adquirir carácter resolutivo, especialmente en materias económicas y administrativas."

En estas Directivas, se fijan plazos para que las comisiones de trabajo entreguen sus sugerencias para implementar las orientaciones allí señaladas.

En julio de 1979, en una de dichas comisiones, se elabora un documento en el que por primera vez se menciona, en forma clara la propuesta de "municipalizar" los establecimientos de educación pública.

En el documento se expresa que la descentralización ha asumido la forma de regionalización pero que no obstante los avances, el proceso ha tenido características de desconcentración (delegación de funciones y tareas), antes que de descentralización (entendida como delegación efectiva de poder de decisión).(4)

La propuesta especifica que el núcleo básico de administración, será el establecimiento educacional.

La gestión administrativa se entregará a un Director responsable ante el Consejo del Establecimiento (para caso de educación media), o ante el Consejo Comunal (caso de educación básica y establecimientos rurales).

#### A) La nueva concepción del Municipio

Antes de emprender un análisis detallado sobre la propuesta de "municipalización", conviene detenerse en la transformación que fue sufriendo el concepto de "municipio".

El D.L. 1289 del 14 de enero de 1976, conocido como Nueva Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal, fijó una nueva concepción de municipio.

El elemento más novedoso de la nueva legislación radica en que el municipio pasa a integrar la Administración Interior del Estado.

En la anterior legislación, el municipio adscribía al llamado régimen de Gobierno Interior, en el sentido de que era una instancia local de gobierno que generaba política en el ámbito de relativa autonomía.

En esta nueva ley, en cambio, al integrarse el municipio al Sistema de Administración Interior del Estado, se incorpora a la estructura del Poder Ejecutivo. Deja de ser un órgano generador de política para transformarse en una entidad ejecutora de las políticas diseñadas en los niveles superiores de gobierno. Su objeto es "administrar la



comuna para satisfacer necesidades locales y promover el desarrollo comunal." (D.L. 1289, art. 1)

Este último rasgo -estar al servicio del desarrollo comunal- es interpretado por algunos autores como un rasgo de dependencia con respecto a los organismos de planificación del Gobierno Central.

Este nuevo concepto también se hace operativo en la Constitución Política al detallar tanto las funciones que se le otorgan a sus órganos - en especial al Alcalde y al Consejo Comunal- como al señalar los mecanismos de generación de autoridades.

Conforme la Ley Orgánica mencionada, el Alcalde, debía ser designado por el Presidente de la República escuchando previamente al Intendente Regional. En la nueva Constitución (art 108), esta disposición se restringe a las comunas que la ley determine, atendiendo a su población y ubicación geográfica, quedando en manos del Consejo de Desarrollo Regional la normal designación de los alcaldes. Sin embargo, hasta que la nueva Constitución entre en vigencia, se faculta al Presidente para "designar o remover libremente a los alcaldes de todo el país." (Artículo Transitorio nro. 15)

Al Alcalde, como autoridad superior del municipio, le corresponde:

- Dirigir la comuna
- Ejercer inmediatamente superintendencia de todos los establecimientos, oficinas, servicios, empleados y obras municipales.
- Formular políticas, los programas y presupuestos municipales.
- Representar a la Municipalidad.
- Concertar acciones con otras unidades u organismos del Estado.
- Presidir el Consejo de Desarrollo Comunal.
- Presidir el Consejo Técnico Administrativo.
- Participar en el Comité Técnico Asesor del gobernador a petición de éste.
- Ejercer las atribuciones que le delegue el Gobernador.
- Supervisar y coordinar el funcionamiento de los servicios públicos de la comuna.

Sin embargo, a pesar de estas competencias, el Alcalde está subordinado al Gobernador en todo. a juicio de Hernán Pozo, esta subordinación deriva de la estructuración de la administración del estado de forma absolutamente piramidal. El Presidente, en la cumbre de la pirámide, nombra las autoridades intermedias entre él y el Alcalde, que son personas de su absoluta confianza. Por eso, el Alcalde tiene la atribución de poder actuar como delegado de la autoridad política. En este sentido, es más representante del gobierno que de la comuna en el municipio.

A su vez, ningún órgano municipal con representantes de la comunidad, puede tener labor fiscalizadora alguna sobre la autoridad edilicia. Al ser el Alcalde, designado



por la autoridad política, la fiscalización proviene de los organismos del poder central.(5)

El Consejo de Desarrollo Comunal - CODECO-, creado también por decreto 1289, es un órgano colegiado, asesor del Alcalde que reemplaza a la Asamblea comunal.

Participa en el conocimiento y elaboración de proposiciones sobre las políticas, planes y programas, pero no tiene poder alguno de decisión.

El número de Consejeros varía entre 8 y 20 miembros, de los cuales, un cuarto representan a la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, otro cuarto a la Unión Comunal de Centros de Madres, otro cuarto a los representantes de los rubros económicos predominantes en la comuna, y otro cuarto a los representantes de los Jefes de reparticiones municipales.

El DL.1623 (diciembre 1976), extiende la facultad de la autoridad política a poder pedir la renuncia a los dirigentes de organismos comunitarios.

El Ministerio del Interior, por circular K-23 de enero de 1977, instruye a los Alcaldes a colaborar con el Gobernador para los efectos de solicitar la renuncia a los directores de cualquier organización comunitaria, y establece, que son los Gobernadores los encargados de designar a seis de los nueve miembros de las directivas de las Juntas de Vecinos, a los miembros de las Uniones Comunales de Juntas de Vecinos y a los miembros de las Comisiones Fiscalizadoras de Finanzas.

En consecuencia, a través de la manera como el Alcalde y los Miembros del CODECO, son designados, y a través de las funciones que a ambos le son designadas, la nueva organización municipal transforma sustancialmente las relaciones que el municipio establece tanto con el gobierno como con la comunidad.

## B) Participación comunitaria

Respecto de la relación, municipio-región, puede afirmarse que ésta es de un carácter marcadamente centralizada, dada la ubicación que el municipio ocupa en la estructura del Gobierno y Administración Interior del Estado. Hay una concentración de funciones en el nivel regional con respecto al municipal. Esto se manifiesta en las facultades de planificación, coordinación, regulación y fiscalización que tienen las intendencias respecto a la actualización de las municipalidades, y por la manera como son designadas las autoridades del municipio.

En 1980, en un discurso dirigido a los alcaldes del país con motivo de dictarse el DFL 1-3063 que reglamenta el traspaso de los servicios públicos a las municipalidades, el Subsecretario de Interior expresó que "...las organizaciones intermedias deberán, y he aquí un principio importante de participación, apoyar a su a Alcalde en la realización de esta tarea."



Participar, significa apoyar e integrarse a la acción que el Alcalde emprenda en beneficio de la comunidad. Para ello es necesario la constante información a la comunidad de las perspectivas del plan de desarrollo comunal.

La información parece ser, entonces, el mecanismo privilegiado de la participación. Al respecto es sugerente la circular Nro. 63, (25 de julio de 1980), de los Ministros del Interior, Hacienda y Educación, dirigida a los Alcaldes del país y que establece procedimientos de información sobre los problemas que surjan en los traspasos de los servicios públicos a las municipalidades.

En ella se dispone: "que el procedimiento para asegurar una efectiva participación de la comunidad sobre los asuntos planteados, será el siguiente:

- a.- Todas las consultas deberán formularse por escrito y deberán ser remitidas al Alcalde de la respectiva comuna.
- b.- Centralizadas las consultas a nivel del municipio, éstas se remitirán textualmente una vez a la semana al Ministerio del Interior.
- c.- Este Ministerio clasificará según su contenido dichas consultas y remitirá aquellas que no sean de su competencia, a los Ministerios pertinentes, con el propósito de que se elaboren las respuestas que correspondan.
- d.- Semanalmente, se dará a conocer a la opinión pública, a través de los diferentes medios de comunicación, las respuestas a las preguntas en forma sistematizada, de acuerdo a los diferentes aspectos que estas últimas hayan abordado."

Interpretando este texto, se puede deducir, que la efectiva participación significa que la comunidad pueda hacer llegar sus dudas y problemas al Alcalde para que éste las remita al Ministerio del Interior y a ese nivel se resuelvan.

Se la piensa en términos informativos. No de control o de resolución.

En definitiva, la participación de la comunidad organizada en la labor municipal se reduce a una gestión de apoyar las acciones que el Alcalde - brazo del gobierno central- decide en beneficio de la comunidad. Es improbable, que este tipo de relación pueda generar participación espontánea y responsable por parte de la comunidad local en asuntos que le conciernen. Con seguridad tenderá a desincentivarla y generar una corriente de escepticismo frente a la solución de los problemas locales.

### C) Régimen Financiero

El régimen financiero diseñado, aumenta sustantivamente los recursos municipales.

En diciembre de 1979, se aprueba la nueva Ley de Rentas Municipales (D.L. 3063), y en septiembre de 1980, se aumenta el aporte fiscal a las municipalidades y se modifica su distribución. (D.L. 3574)



Por D.L. 3063, se traspasan a directo beneficio municipal diversos tributos o porcentaje de ellos que hasta entonces ingresaban al erario fiscal. Además se crea un Fondo Común Municipal con parte del ingreso propio de cada municipio con el fin de redistribuir dicha suma entre las comunas más pobres del país.

Esta norma significó que en 1980, las comunas duplicaron sus ingresos en relación a lo recibido el año anterior, y, otras, si no lo duplicaron, recibieron significativo aumento.

Por D.L.3574, se aumenta el aporte fiscal a las municipalidades, puesto que dispone que en lugar de percibir cada una de ellas el 80% del impuesto territorial que recibían, reciban el 100% del mismo.

También por esta norma, el Fondo Común Municipal, (creado por el art 38 del D.L. 3063), aumenta casi en un 40% con respecto a lo que se le asignaba del impuesto territorial el año anterior.

El Fondo Común Municipal, se destinará preferentemente a crear, mantener y prestar servicios a la comunidad local, como lo señala el mencionado art. 38 de la Ley de Rentas.

Este art 38, también faculta al Presidente de la República para que en un plazo de 180 días, reglamente el procedimiento de transferencia de los servicios públicos a las municipalidades.

El DFL 1-3063 de junio de 1980 reglamenta la aplicación del art. 38 del D.L. 3063.

Los principales aspectos de la reglamentación son los siguientes:

a) Los traspasos de los servicios públicos pueden tener el carácter de provisorios o definitivos. (art 2)

b) La gestión administrativa de dichos servicios quedará en manos de las municipalidades; en cambio, la supervisión técnica y fiscalización seguirá en manos de los Ministerios respectivos, con las mismas normas que se aplican a los establecimientos particulares. (art 3)

c) El régimen laboral y previsional del personal de los establecimientos traspasados se regirá por las normas aplicables al sector privado. (art 4)

d) No obstante, en cuanto a régimen previsional y sistema de sueldos y salarios, los profesores tendrán seis meses desde la fecha del traspaso para optar por permanecer en el régimen antiguo o cambiarse al régimen privado. La no opción en dicho plazo indicaría que los afectados tienen la voluntad de cambiarse de régimen. (art. 4)

e) Se estipula el procedimiento para traspasar bienes muebles e inmuebles a dominio municipal. (arts. 5,6 y 7).



f) La asignación de los recursos financieros para los gastos de operación de los servicios municipalizados no podrá sobrepasar lo que los ministerios correspondientes gastaban en ellos el año anterior a los traspasos, (con índices actualizados). (art.8)

g) Además de las facultades ordinarias que la Contraloría General de la República tiene para controlar el destino de los recursos del Fondo Común Municipal, se estipula que los Ministerios del Interior y Hacienda pueden pedir Auditorías específicas a dicho organismo contralor. (art 10)

h) Para administrar los servicios traspasados, las municipalidades "podrán constituir una o más personas jurídicas de derecho privado o podrán entregar dicha administración y operación a personas jurídicas de derecho privado que no persigan fines de lucro." La presidencia de dichas corporaciones corresponderá al Alcalde respectivo, y podrá delegarla en la persona que estime conveniente." (art 12)

i) Se autoriza para que los bienes inmuebles destinados a estos servicios puedan entregarse en calidad de comodato a las personas jurídicas de derecho privado que se encargarán de administrar los servicios referidos. (art 12)

j) Los recursos que se destinen (fiscales o municipales) a estas personas jurídicas de derecho privado, constituirán ingresos propios de ellas (art. 13). Su gestión financiera se regirá de acuerdo a las disposiciones existentes para el sector privado (art 14), pero la Contraloría General de la República podrá fiscalizarlas. (art 15)

En septiembre de 1980, se dictan dos decretos: D.L.3476 y D.L.3477, que tienen directa relación con el traspaso de escuelas y liceos a las municipalidades.

El D.L. 3476, fija normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el Estado. Establece el régimen jurídico que aplicarán escuelas y liceos que se municipalicen a los efectos de la determinación de los montos que se asigne a las municipalidad por cada establecimiento traspasado.

El art. 4 establece un valor unitario mensual de la subvención por alumno para cada especialidad de la enseñanza. Este valor está fijado en Unidades Tributarias.

La cantidad varía en función de la clase de enseñanza, y se incrementará si es que al profesorado de la escuela le corresponde asignación por zona.

También el decreto estipula que los centros de padres podrán cobrar una cuota voluntaria que no sobrepase el valor de media Unidad Tributaria mensual.

El D.L.3477, establece en su art 6: "el gobierno otorgará a las Municipalidades que tomen a su cargo en forma definitiva servicios de las áreas de salud, educación y atención de menores, del sector público... un aporte extraordinario, por una vez... equivalente a un 5% del gasto anual de remuneraciones que significaba el servicio



transferido, respecto de los servicios que las municipalidades tomen a su cargo durante el curso del año 1980, de un 4% de dicho gasto, respecto de los servicios que tomen a su cargo en el año 1981, y de un 3% del mismo gasto respecto de los servicios que tomen a su cargo en el año 1982."

Con estos decretos, en los que se legisla sobre el traspaso de los servicios a corporaciones privadas y sobre el financiamiento de escuelas y liceos traspasados, puede afirmarse que se cristaliza en lo sustantivo el marco legal por medio del cual operará el proceso de "municipalización."

En 1983, en referencia al significado de la "municipalización" dijo el presidente Pinochet: "No puede existir distorsión alguna entre las políticas generales del Gobierno de la República, y los programas locales de desarrollo"(6).

### 5.1.3.- La privatización de la enseñanza

No se puede entender cabalmente el proceso de la "municipalización", sin situarlo en el contexto de la voluntad de privatizar la enseñanza. Se puede, incluso, pensar que la "municipalización", tiene como uno de sus objetivos impulsar y reforzar la privatización masiva del sistema escolar.(7)

Las Directivas Presidenciales de 1979, consagran el principio de privatizar la educación cuando sostienen que "la posibilidad de que el Estado expanda aún más su labor educacional, debe considerarse improbable", y cuando afirma además, que "se estimulará con energía la ayuda que el sector privado presta a la tarea educacional".

Con ese fin las Directivas anuncian la ampliación de la política de créditos para los particulares que instalen colegios y escuelas.

El DFL 1- 3063 recoge los siguientes elementos de privatización:

- a) Se puede entregar la administración escolar a Corporaciones privadas sin fines de lucro. (art 12)
- b) Se autoriza para traspasare a particulares los bienes inmuebles en calidad de comodato por 99 años. (art. 12)
- c) La gestión financiera de estas Corporaciones se regirá de acuerdo a disposiciones para el sector privado. (art 14)
- d) El régimen laboral y previsional del personal de los establecimientos traspasados, se regirá por las normas aplicables al sector privado (art.4).
- e) La supervisión técnica del Ministerio se regirá por las normas que se aplican a los establecimientos particulares (art 3).



El D.L. 3476, por su parte, dispone que el dinero que el estado asigne a cada municipalidad por los establecimientos traspasados se determinará de acuerdo a las normas existentes para los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el estado.

La intención de privatizar la educación, se ha visto además reafirmada en innumerables declaraciones de importantes personeros del gobierno.

El vicepresidente de CONARA expresó que la municipalización de los servicios "debe incluir la transferencia de estas prestaciones a organismos particulares mediante convenios entre las municipalidades y el sector privado." (8)

El mismo Ministro del Interior pide a los Alcaldes: "No se puede el Municipio crear o mantener una situación estatizante a nivel local, puesto que ello burlaría la acción subsidiaria que el gobierno está empeñado en realizar." (9)

En resumen, el proceso de "municipalización" educacional se inserta coherentemente dentro de una corriente anterior que intenta impulsar la privatización del sistema educativo. EL traspaso de las escuelas a la esfera municipal no se considera la meta del proceso, sino un medio para luego efectuar el traspaso de ellas al sector privado. Esta política se fundamenta en el principio de subsidiariedad.

#### 5.1.4.- Algunos alcances del proceso sobre el cuerpo docente

El nuevo régimen estatutario administrativo del personal docente, establece que éste pasa a regirse por las normas del Código del Trabajo.

El régimen jurídico que afecta a los docentes municipalizados, plantea problemas de contradicción normativa. Según el Ministerio de Hacienda, los docentes a partir de su traspaso a las municipalidades, se constituyen en trabajadores del sector privado.

La Contraloría de la República, a su vez, sostiene que el traspaso, no altera la naturaleza jurídica de "funcionarios de estado" de los docentes.

Aunque las escuelas traspasadas a las municipalidades, quedan bajo la tutela de los Alcaldes, funcionarios del Ministerio del Interior y de exclusiva confianza presidencial, desde el ángulo del sector docente, el traspaso significa privatización.

Los profesores de escuelas traspasadas no se convierten en funcionarios municipales, ni siguen afectados al Estatuto Administrativo, a la Carrera Docente o a la Escala Unica de Remuneraciones. El artículo 4 del DFL 1-3063, estipula que serán aplicables al personal traspasado las disposiciones del Código del Trabajo y en cuanto a



régimen previsional y a sistemas de sueldos y salarios, se regirá por las normas aplicables al sector privado."

Por lo tanto, los maestros chilenos son tratados como cualquier otro trabajador, es decir, sus salarios son negociados con sus empleadores particulares.

La mencionada norma, abre la posibilidad de escoger entre el sistema previsional de empleados públicos y al régimen privado. Este sistema y el correspondiente a régimen de remuneraciones, se han estimulado de modo que la opción por el sistema privado resulte más atractiva.

El régimen de contratación para los trabajadores en el sector privado está contenido en el Decreto Ley 2.200 de 19 de junio de 1978 y en las modificaciones introducidas por la Ley 18.018, del 14 de agosto de 1981. Este sistema difiere radicalmente del que se configura en el Estatuto Administrativo y en la Carrera Docente.

El régimen privado significa la pérdida de todo tratamiento específico en virtud de la naturaleza profesional de la labor docente. El Decreto 2.200 regula las relaciones entre empleadores y trabajadores. Los educadores que se transfieren del sector fiscal a las municipalidades, quedan asimilados a la categoría de trabajadores y por ende, pierden todos los derechos y prerrogativas del funcionario público, quedando involucrados en el conjunto de condiciones comunes a todos los trabajadores del sector privado.

#### 5.1.5.- Consideraciones finales

Es claro que la ley transfiere a las municipalidades sólo la administración de los servicios, quedando los aspectos técnicos y normativos (entre ellos la supervisión) en manos de los Ministerios respectivos.

Este es un aspecto sustantivo de la propuesta de "municipalización" que contrasta con el anterior camino de descentralización que el gobierno impulsó en 1979.

Los efectos de la política no fueron uniformes. Sólo una de las 312 municipalidades de Chile entregó sus escuelas a manos privadas.

La privatización quedó limitada en calidad y en cantidad.

Sólo significó un cambio de administración del Gobierno central a la empresa privada, de conformidad con las políticas y planes del Gobierno central; y la municipalización ha significado una forma de desconcentración.

Más del 75% de las escuelas primarias y secundarias de Chile están todavía bajo control gubernamental, casi como en 1970.

La participación de los ciudadanos en los asuntos escolares se limita a cuestiones administrativas de las escuelas privadas; no se ha efectuado ningún cambio en la participación de padres en las escuelas públicas administradas por las municipalidades. La participación de los docentes también ha disminuido.



## 4.2.- MEJICO

### 4.2.1.- Antecedentes (1)

El crecimiento desenfrenado del Distrito Federal y de sus municipios conurbados en la segunda mitad de la década de los setenta, reactivó en la administración del presidente Echeverría, la voluntad política por desconcentrar la actividad económica, política y cultural.

Durante el gobierno de Echeverría, (1970-1976), la Secretaría de Educación se componía por personal de formación tecnocrática que estableció como prioridad, la racionalización de los gastos y de los procedimientos burocráticos; desarrolló un sistema de información que le permitía hacer el seguimiento del movimiento de los fondos dentro del Secretaría, y propulsó un programa de desconcentración que creó una oficina de planificación para cada dos de los 31 estados.

En el al área educativa, los servicios que proporcionaba la Secretaría de Educación, habían estado desde su origen desconcentrados en toda la República, no así su planeación y administración, que se realizaba dentro de un esquema centralista en que los órganos de decisión se concentraban en el Distrito Federal.

La presión que la magnitud y complejidad de estos servicios educativos y su gran crecimiento ejerció sobre la estructura administrativa de la Secretaría, requirió que se establecieran órganos que atendieran en los estados aspectos específicos de la administración de estos servicios.

Los órganos que se establecieron fueron:

- Dirección Federal de Educación Primaria
- Dirección Federal de Educación Física
- Coordinación de Educación a Grupos Marginados
- Unidades y Subunidades Regionales de Servicios Administrativos (que fueron creadas en 1973/4)

En 1976, un nuevo gobierno bajo el liderazgo de López Portillo, puso al frente de la Secretaría, un equipo que se dedicó a efectuar una reforma organizacional.

Durante su gestión se propendió la descentralización de las escuelas primarias y secundarias. Así en 1978, se nombraron delegados del Ministro en los 31 estados, con autoridad para actuar en su nombre. A esto siguió la creación de oficinas formales que traspasaban la responsabilidad de la educación preescolar, primaria, secundaria y secundaria técnica a las delegaciones.

1 El proceso educativo en Méjico toma como referencia el trabajo de JUAN PRAWDA - "Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México", México 1983.-



Para 1977, la estructura orgánica de la Secretaría no respondía de manera integral a los problemas administrativos.

En cada estado, existían hasta 17 representantes de diferentes direcciones centrales, sin comunicación y coordinación entre ellos, que reportaban de manera unilateral a distintas autoridades. Las actividades de estos representantes eran rutinarias, por tener escasa autoridad, ya que los problemas, en su gran mayoría se resolvían en la capital de la República.

La falta de capacidad de decisión de las representaciones de la Secretaría, provocaba que los maestros debieran efectuar costosos y largos viajes a la ciudad de México para atender sus trámites, lo cual redundaba en perjuicio de su actividad docente. La complejidad del sistema hacía necesaria la urgencia de modificar el aparato administrativo de tal forma, que la planeación, la operación de los servicios y la administración de los recursos, se decidieran en el lugar de origen y así liberar tiempo a los órganos centrales para normar los aspectos técnicos-pedagógicos de la educación.

#### 4.2.2. El proceso de desconcentración:

El programa para desconcentrar la Secretaría de Educación no fue resultado de un diseño previo, determinado en todos sus detalles, sino del intercambio permanente de puntos de vista y de la experiencia adquirida sobre la marcha por los funcionarios centrales y los delegados generales de las entidades.

En marzo de 1978 el Presidente de la República designó a los delegados de la Secretaría que operarían en cada Estado.

Cada ocho semanas promedio, el secretario se reunía con los 31 delegados, durante dos o tres días, fuera de la ciudad de México, a revisar y analizar, problemas avances y soluciones.

Para iniciar el proceso se estableció como estrategia fundamental **normar** previamente las funciones y actividades que se debían desconcentrar y que éstas se desconcentrarán, simultáneamente, en todos los estados.

A partir de ese momento se organizaron comisiones de trabajo en las áreas sustantivas:

- Dirección General de Organización y Métodos, como apoyo técnico,
- Dirección General de Delegaciones, como encargada de la coordinación y del equilibrio del proceso.

Para trasladar funciones y procedimientos del centro a la periferia, se dividió el estudio de las áreas educativas en subsistemas:

- planeación,
- supervisión



- extensión educativa
- servicios asistenciales
- escuelas particulares incorporadas
- control escolar
- administración de los recursos humanos y financieros.

La magnitud y complejidad de los servicios educativos obligaron a desarrollar la desconcentración en cuatro etapas:

- coordinación
- desconcentración de los principales niveles educativos
- desconcentración de otros servicios educativos
- consolidación del proceso

A estas cuatro etapas corresponden paralelamente cambios en la estructura orgánica de la Secretaría de Educación Pública que se reflejan en los Reglamentos internos de febrero de setiembre de 1978, febrero de 1980, enero de 1981 y febrero de 1982.

Fue necesario efectuar adecuaciones a las particulares características de cada entidad. Una norma pudo ser eficientemente aplicada en un estado, pero no en otro. De ahí la necesidad de haber analizado los sistemas educativos para considerar las distintas posibilidades que una norma tiene.

#### 4.2.3.- Resultados:

El proceso resultó difícil de desarrollar debido a varios factores: resistencias, costumbres, intereses afectados, derechos de los docentes que debían respetarse, etc. Al establecer delegaciones generales en los 31 estados de la República, la Secretaría creó la infraestructura administrativa que le permite, por primera vez, realizar planes y programas educativos diseñados para el país y adecuados al contexto de cada estado.

Las delegaciones generales, al estar más cerca de las condiciones y las necesidades locales, han podido identificar con mayor precisión, las características y composición de la demanda estatal, y determinar cursos alternativos de acción.

Como conclusión, en la opinión de Juan Prawda, la desconcentración ha permitido elevar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos aunque todavía no se consigan niveles aceptables.

Se ha facilitado la participación de la comunidad a través de cooperativas escolares, de prestación de los servicios sociales y de las asociaciones de padres de familia, que antes no tenían voz ni voto.

Se ha simplificado el inmenso mundo de trámites administrativos. El tiempo de pago al personal de nuevo



ingreso, se redujo de entre seis meses y un año, a no más de 30 días; personal docente y paradocente cobra por lo general, durante su primera quincena de trabajo.

Se han elaborado manuales, funciones, procedimientos y políticas.

Se liberaron considerables recursos federales, lo que propició que la obligación del Estado de ofrecer educación a la población se distribuyera en forma más equilibrada entre los estados y el gobierno federal, (aunque aún distante de niveles razonables); y que este redefiniera el destino de tales recursos y el apoyo a entidades.

En todas las delegaciones se crearon unidades de planificación y presupuestación. Desde 1980, la Cámara de Diputados aprueba el presupuesto federal educativo de los servicios desconcentrados por delegación.

En la actualidad las delegaciones realizan la inscripción, reinscripción, acreditación y certificación de estudios para la mayor parte de los niveles educativos.

La existencia de estas delegaciones constituye una ventana receptora de las ideas y preocupaciones de los maestros, de los directores y de las comunidades.

Las dificultades en la implantación del proceso, derivaron del precario planeamiento original y de la falta de recursos, especialmente humanos. La creación de nuevas funciones, hubiera requerido personal más capacitado.

Otro problema lo constituyó la falta de programas específicos de desconcentración de personal en las delegaciones, así como la resistencia de parte del personal a trasladarse a la provincia.

Las delegaciones han tenido que capacitar a su propio personal y suplir la experiencia del personal de las áreas centrales.

Los efectos de los programas de capacitación se limitaron debido a la excesiva rotación del personal de las delegaciones generales. Solo cinco delegaciones iniciaron el proceso y terminaron el sextenio con el mismo delegado; estos delegados son nativos de la provincia, o han vivido en ella una buena parte de su vida profesional.

El período 1976-1982, no fue suficiente para llevar efectivamente el proceso a todos los municipios, localidades y centros de trabajo educativo en todo el país.

La mayor dificultad de la desconcentración ha sido la imposibilidad de reducir el personal adscrito a las áreas centrales ubicadas en el Distrito Federal durante los 56 meses del proceso, y no se logró que las direcciones generales de los servicios educativos desconcentrados, se abocaran a "normar" satisfactoriamente el servicio correspondiente. Esto es válido tanto para el aspecto normativo técnico-pedagógico como para el administrativo.



La lucha por el poder, la corrupción, las presiones de variada índole, la inercia del sistema, el desconocimiento de algunos funcionarios sobre el significado de la normatividad y su aplicación, y otros factores, explican, en parte, algunas de estas anomalías.

En la opinión de Street y Mc Ginn (2), la desconcentración también persiguió un debilitamiento del poder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, lo que se realizó en parte, delegando las funciones administrativas, incluyendo las del personal, lo que forzó al sindicato a negociar con los 31 estados.

#### 4.2.4.- El proceso de desconcentración como antecedente del proceso de descentralización.

El presidente Miguel de la Madrid, en su toma de posesión del cargo en 1982, anunció la transferencia de la Federación a los gobiernos locales, de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como los recursos financieros correspondientes y los servicios de apoyo respectivos.

Señaló que fundadas razones de orden pedagógico, académico y administrativo aconsejaban volver al esquema original de la Constitución de 1917, en la cual la responsabilidad de la enseñanza básica correspondía a los gobiernos locales y municipales, mientras que la Federación conservaba las funciones rectoras y de evaluación ejercidas a través de la Secretaría de Educación Pública.

En su mensaje emitido el día de año nuevo exhortó a que el proceso de descentralización involucrara a los gobernadores y al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

En 1983 habían firmado Acuerdo de descentralización con el Ejecutivo Federal, los siguientes 12 estados: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. De éstos, Aguascalientes, Michoacán, Nayarit, Sonora, y Tlaxcala estaban en proceso de ejecución del Acuerdo.

2 MC GINN, Noel y STREET Susan, "La descentralización educativa en América Latina: ¿Política Nacional o Lucha de Facciones?" 1984



### 4.3.- COSTA RICA

La regionalización en Costa Rica, se ha concebido como un cambio integral en el sistema educativo, y no únicamente como una división territorial para poner en marcha una reforma administrativa. Por eso se visualiza una regionalización con implicancias filosóficas, cualitativas, administrativas, físicas y legales.(1)

#### 4.3.1.- Antecedentes

Por Decreto Ejecutivo 8706-E del 8 de junio de 1978 se creó la **Comisión Nacional de Planificación Educativa**, como grupo asesor, encargado de orientar la planificación educativa de acuerdo con las políticas de gobierno.

Esta Comisión desarrolló dos grandes procesos:

- a) El proceso de consulta y participación popular conducente a producir las orientaciones en los distintos campos.
- b) El proceso técnico orientado a forjar la regionalización del sistema educativo costarricense.

La ejecución de los trabajos necesarios para poner en marcha el proceso, fueron ejecutados por las **Oficinas Centrales, Regionales y Centros Educativos del Ministerio de Educación Pública**.

Hasta 1980 la experiencia de la planificación administrativa centralizada demostró la ineficiencia del sistema. Los aspectos sustantivos de la educación costarricense, como la administración de personal, financiera, Juntas de Educación y Administrativa, asesoría y supervisión, planta física, etc., habían estado concentradas en la sede central del Ministerio de Educación Pública. Hasta enero de 1980, el país estuvo dividido en Direcciones Regionales de Enseñanza, éstas en circuitos escolares, y éstos últimos, en distritos escolares; todos sin autonomía operativa, teniendo como funciones solamente el trámite documentario, con una falta total de autoridad formal, escaso presupuesto asignado por la sede central, recursos humanos deficientes en número y, profesionalmente, con un equipo y planta física inadecuada en la mayoría de los casos.

#### 4.3.2.- El proceso de regionalización y desconcentración administrativa

La regionalización del sistema educativo propone:

- Lograr una efectiva **desconcentración del sistema administrativo** vigente mediante la creación de un nuevo ordenamiento físico y administrativo.

- Coordinar efectivamente acciones comunes con los diferentes sectores de la administración pública a nivel

1 Revista "La Educación", DEA 1983.-



regional, subregional, microrregional, distrital y local, creando una red de servicios educativos en el marco de una educación permanente.

- En el área física, se contempla la reordenación de las jurisdicciones escolares tradicionales, estructurando la división del país en regiones educativas, subregiones, microrregiones y distritos escolares.

- En el área administrativa, implica la desconcentración de funciones del Ministerio de Educación Pública, especialmente en los siguientes aspectos: estructura y funciones de las regiones educativas; administración de personal; administración financiera; Juntas de Educación; Juntas Administrativas; Asociaciones de Padres de Familia y Patronatos Escolares; asesoría y supervisión; administración de la planta física de la red escolar; servicios generales; asistenciales y de apoyo.

- También, reorganizar las estructuras administrativas, y definir las funciones de las Direcciones Regionales y de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación.

- Desconcentrar funciones mediante los correspondientes órganos administrativos: Dirección Nacional de Educación; Dirección Subregional de Educación y Dirección Zonal de Educación

- Facilitar la racionalización de los recursos humanos y físicos,

El análisis y planteamientos cubrirán los siguientes aspectos:

- Estructura y Funciones de las Direcciones Regionales y de las Oficinas Centrales
- Administración financiera
- Administración de personal;
- Administración de la planta física
- Asesoría y supervisión
- Servicios generales y asistenciales
- Juntas de Educación

- En el área cualitativa: apoyar el mejoramiento de la calidad de los servicios. Esto se refiere a todo tipo de acciones, tanto en el campo del currículo (planes de estudio, programas, metodologías), como en lo referente a la formulación de ejecución de planes regionales de educación, para así atender las características y necesidades de las distintas regiones del país.

- En el área legal: abarcar un nuevo ordenamiento jurídico de la legislación educativa costarricense, cuyo primer paso será la formulación de la Ley de Educación y la promulgación de leyes derivadas, decretos y resoluciones específicas que promuevan el funcionamiento del sector educativo, de acuerdo con las orientaciones de la regionalización.

#### 4.3.3.- La Consulta Popular.



Por primera vez en la historia del país, se realizó una consulta de la magnitud de la que se propuso y organizó, una consulta a nivel nacional, abierta, para la definición de los problemas educativos y para la propuesta de alternativas de solución para el desarrollo de la educación regional y nacional.

#### A) La Consulta Nacional:

La organización de la consulta nacional se le encargó a la Unidad de Investigaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación y al Centro Multinacional de Investigación Educativa (CEMIE), que patrocina la DEA.

Durante los últimos meses de 1978, y los primeros meses de 1979 se llevó a cabo una investigación de tipo exploratorio-formulativo, aplicando una encuesta a una muestra estratificada simple, de tercer orden y auto-representada, fundamentada en los siguientes objetivos:

- Conocer el criterio de los ciudadanos sobre fines y objetivos de la educación costarricense y sobre los problemas, con sus posibles soluciones.
- Analizar nuevas ideas sobre fines y objetivos, susceptibles de modificar el actual marco conceptual de la educación costarricense, y analizar también, las posibles soluciones ofrecidas por los informantes.

Esta encuesta fue enviada (750 cuestionarios), a una muestra representativa de organismos e instituciones tanto del sector educativo como del no educativo. Se envió a cámaras patronales, sindicatos, asociaciones de padres de familia, patronatos escolares, consejos universitarios, municipalidades, decanos y directores de escuelas universitarias, gobiernos estudiantiles, juntas de educación, representantes religiosos, asociaciones magisteriales, comités políticos de partidos políticos, colegios profesionales, representantes y ex-representantes de los poderes del Estado y personas seleccionadas.

#### B) La Consulta Regional:

A los efectos de esta encuesta se tomaron 16 Direcciones Regionales de Enseñanza que ya existían en ese momento.

Se prepararon documentos sobre la situación educativa dentro del contexto económico de cada región, para ser utilizado como material de referencia en la consulta regional.

La organización estuvo a cargo de las Comisiones Técnicas y de las Comisiones Consultivas, que incluyeron al sector no educativo (personas de la comunidad).

Las Comisiones Técnicas estaban formadas por trece personas: el Director Regional de Enseñanza, seis educadores de la región representaban los diversos niveles, ciclos y



modalidades de la enseñanza, nombrados por la Ministra de Educación de una lista de doce personas propuesta por el Director Regional, y seis educadores de la región designados por cada una de las asociaciones magisteriales.

Las Comisiones Consultivas estuvieron formadas por personas de la comunidad regional en un número aproximado de quince. El Director Regional de Enseñanza actuó como coordinador con el fin de servir de enlace entre ambas clases de Comisiones. Para el nombramiento de estas Comisiones, se solicitó colaboración de los Consejos Municipales, sede de las 16 Direcciones Regionales de Enseñanza. Se recomendó que la representación en estas Comisiones incluyera a diversos sectores provenientes de diferentes localidades, tales como municipalidades, juntas de educación, juntas administrativas, patronatos escolares, representantes de las actividades productivas de la región, representantes de la Corte Suprema de Justicia, de extensión agrícola, del sector de salud, del clero, de los estudiantes, etc.

Una vez finalizado el trabajo en Comisiones, se elaboraron 32 documentos que fueron elevados a la Comisión Nacional de Planificación Educativa.

Esta, con la colaboración de un grupo de funcionarios de las oficinas centrales, se abocó al estudio y análisis de los documentos y elaboró una síntesis de resultados que se publicó en el mes de junio de 1979.-

### C) Los encuentros regionales:

Con el objeto de ampliar la participación y con el objeto de devolver a las comunidades de las distintas regiones del país, la síntesis de la información recogida a nivel nacional; se organizaron alrededor de 100 encuentros regionales en distintas comunidades del país, además de discusiones abiertas en distintos centros educativos. Estos encuentros incluyeron tanto a educadores, como a miembros de la comunidad.

El resultado de los documentos elaborados como consecuencia de los encuentros, fue procesado, con el fin de canalizar las recomendaciones a las comisiones correspondientes.

#### 4.3.4.- Area física

Hasta el 31 -12-79, en lo educativo, el país se encontraba territorialmente dividido en Direcciones Regionales de Enseñanza; éstas en circuitos escolares, y los circuitos en distritos escolares.

Las Direcciones fueron creadas sin contar con estudios técnicos y en muchos casos, prevalecieron, antes que criterios de planificación, presiones de diversa índole, en las que lo técnico y la conveniencia del sistema educativo estuvieron ausentes.



Esto produjo problemas tales como:

- divorcio entre lo establecido por la legislación vigente y la esfera de competencia real de las Direcciones Regionales en relación con distintos niveles y modalidades educativas de la jurisdicción.
- la carencia de los documentos legales actualizados en las direcciones regionales.
- la falta de manuales de procedimientos técnicos y administrativos para los funcionarios de las Direcciones Regionales.
- la falta de un presupuesto exclusivo para cada Dirección Regional en función de una programación presupuestaria.
- la ausencia de coordinación en políticas de planeamiento de parte de las Oficinas Centrales del M.E.P. en relación con las Direcciones Regionales.
- la deficiencia de unidades técnicas y administrativas por falta de recursos humanos y materiales.

Así, con el fin de definir una nueva política territorial, considerando la situación real del sistema educativo nacional, se realizó un estudio en el que se tomaron en cuenta una serie de factores objetivos para determinar con criterio técnico una división más adecuada para atender a las necesidades regionales.

Entre los factores que se tomaron en cuenta para la división territorial, se encuentran, entre otros: las áreas, población total, número de instituciones y de matrícula en cada distrito administrativo, número de docentes y personal administrativo en los diferentes niveles y modalidades de educación, porcentaje de alumnos atendidos en todos los niveles y modalidades, factor de densidad de población y de densidad educativa, condición urbana o rural del distrito, vías de comunicación, etc.

#### **4.3.5.- Area administrativa:**

El objetivo principal de las transformaciones administrativas ha sido organizar un sistema que facilite la acción educativa, por medio de una desconcentración administrativa de las funciones del Ministerio de Educación Pública, contemplando las fases y etapas correspondientes.

Esto implica modificaciones en las estructuras de las oficinas centrales y regionales para que respondan a los objetivos de la regionalización.

A estos efectos se trabajó en Seminarios sobre las implicaciones administrativas de la regionalización, nuclearización y planificación educativa.

En estas comisiones se elaboraron modelos de organización para las regiones educativas en base al trabajo en los siguientes temas:

- estructuras administrativas de la regionalización,
- administración del personal y administración financiera;
- adecuación del currículo;
- asesoría y supervisión;
- administración de la planta física, etc.



### **A) Subárea: Estructura y Funciones de las Direcciones Regionales.**

Este aspecto consiste en una revisión adecuada de la estructura administrativa de las regiones, con énfasis en la desconcentración a nivel regional e institucional, así como en definir las funciones de los diferentes órganos.

El objetivo principal consiste en plantear las acciones de desconcentración y delegación de funciones en las regiones, subregiones y microrregiones, propiciando la máxima participación de todos los implicados en la fijación de los propósitos.

Durante 1980 se elaboró una propuesta de Manual de Estructura y Funciones de las Direcciones Regionales de Educación. Se señaló por medio del Decreto de Regionalización Educativa, la competencia de los órganos y de las funciones del personal de las Direcciones Regionales de Educación, Direcciones Subregionales y Direcciones Zonales.

### **B) Subárea administración de Personal.**

En este aspecto se previeron como objetivos:

- la elaboración de un Manual de Administración de Personal del sistema educativo, que regule las relaciones entre el Ministerio de Educación Pública y el personal que ocupe cargos docentes, docente-administrativos y técnico-docentes, que sustituya al Manual vigente.

- Desconcentrar actividades como la formación del expediente personal, reclutamiento y selección de personal interino, expedición de constancias referentes a aspectos laborales y constancias de títulos que figuren en el expedientes personal, y determinación y ejecución de los reajustes de personal.

- Dotación de recursos humanos a las Direcciones Regionales de Educación y a las Direcciones de Subregión.

### **C) Subárea administración financiera**

En este aspecto se previeron como objetivos

- Desconcentrar actividades, a corto plazo, de la administración financiera, que están fuertemente centralizados.

- Elaborar un Manual de Procedimientos de la Administración Financiera que sirva como documento operativo para la desconcentración de actividades de la administración financiera.

- Capacitar y entrenar funcionarios regionales en ese campo.



- Establecer el manejo de una caja chica auxiliar en cada región educativa.
- Desconcentración de la formulación del presupuesto de los centros educativos.
- Desconcentración de la determinación de las rutas de trasportes a estudiantes.
- Participación en la asignación de recursos económicos y materiales de las instituciones educativas de la jurisdicción.
- En cuanto a la ejecución presupuestaria, desconcentrar las actividades que la ley permite, tales como la preparación de los documentos denominados reserva de crédito y solicitud de mercancías, con las cuales se ejecuta el presupuesto.
- Que en las Direcciones Regionales de Educación se preparen los carteles de licitación pública cuando lo que se va a adquirir no exceda del valor de una determinada suma, o que suministren el detalle amplio para la adquisición de un bien o servicio cuyo valor oscile entre un monto máximo y mínimo determinado, para que la Proveeduría Nacional pueda invitar por medio de licitación privada.
- Y en general consolidar la desconcentración de las funciones referidas tanto a la administración de personal como a la financiera, tal y como aparecen en el Decreto 11848-E, relativo a la Organización y Funciones de las Direcciones Regionales de Educación para los distintos niveles regionales.

#### D) Subárea Administración Planta Física

Consiste en el análisis de los requerimientos educativos y los correspondientes requerimientos físicos. Se pretende apoyar el proyecto para obtener financiamiento externo ya que, con fondos propios el Ministerio de Educación no puede cubrir estas necesidades.

#### E) Subárea Estructura y Funciones de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación.

En este aspecto se pretende:

- Reorganizar las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación con arreglo a la desconcentración efectuada en las distintas áreas administrativas y cualitativas, para replantear las nuevas funciones generales que corresponden al nivel central, a saber, el establecimiento de políticas y normas generales para el funcionamiento de los distintos aspectos de los servicios educativos.



- Establecer un sistema de coordinación entre Oficinas Centrales y Regionales que facilite el servicio que las primeras prestan a las segundas y la atención de los requerimientos de las segundas a las primeras.

- Discutir los objetivos y funciones específicas propuestas entre funcionarios de las Oficinas Centrales y de las Direcciones Regionales.

- Establecer una nueva estructura para las Oficinas Centrales legalizada por un decreto; y facilitar los medios y mecanismos para que funcione adecuadamente.

#### 4.3.6.- Area Legal

El área legal abarca dos grandes campos:

- Todo lo conducente a la formulación de la Ley de Educación
- Todo lo referente a la desconcentración administrativa que conlleva la regionalización.

**Ley de Educación:** Para estudiar y preparar el proyecto de ley de Educación, en agosto de 1979 se integró una comisión de alto nivel y multidisciplinaria que trabajó tesoneramente. Al igual que en las otras áreas, antes de ser entregado a la Asamblea, el proyecto sería sometido a consulta, doble:

- a personal, instituciones o dependencias para que emitan su criterio técnico, entre ellas: escuelas de derecho de universidades, colegios de abogados, eminentes juristas, escuelas formadoras de educadores, organizaciones de magistrados, etc.

- consulta más abierta, o divulgación, con el fin de que sea conocido y se le puedan efectuar observaciones o comentarios.

#### **Desconcentración Administrativa:**

La administración del sistema educativo, al pasar de una concentración a una desconcentración se ha topado con impedimentos legales que requieren modificación para poder operar.

La administración financiera y la administración de personal por ejemplo, en muchos aspectos están normadas por distintas legislaciones de la administración pública, en los que no sólo está involucrado el Ministerio de Educación Pública, sino otros ministerios y dependencias del Estado con modelos de trabajo similares.

Estas legislaciones establecen sistemas centralizados que no pueden obviarse. Esto ha tenido como consecuencia la necesidad de integrar grupos de trabajo que preparen los proyectos que permitan una mayor desconcentración con referencia a lo que actualmente existe.

Durante el año 1980 se concluyeron los estudios referidos a los impedimentos legales para instrumentar la



la concentración de funciones y acciones en el sector educativo. Las modificaciones que se estimaron necesarias se sometieron a consulta a los organismos involucrados, con el fin de proponer las modificaciones legales requeridas.

#### 4.3.7.- Flujo e interacción entre los subsistemas del sistema educativo

El Ministerio de Educación desarrolló una propuesta de Sistema de Información, Investigación y Evaluación de la Educación. El desarrollo y la puesta en marcha de este sistema se considera indispensable como instrumento de apoyo a la toma de decisiones en todos los niveles del sistema educativo.

El sistema comprende un sistema de información con su banco de datos correspondiente, el apoyo de un centro de cómputos y un centro de documentación; un programa de evaluación que incluye diversos aspectos, entre ellos un sistema de prueba a estudiantes y un programa de investigaciones específicas.

Este sistema tendrá su núcleo en la Dirección General de Investigación, en la División de Planeamiento Educativo, con sistemas de coordinación y flujo de información con las otras divisiones y se relacionarán con las regiones, por medio de la División de Operaciones.

A nivel Regional, según se consigna en el Decreto 11848-E, el núcleo del sistema se ubica en la Unidad de Investigación y Experimentación del departamento de Apoyo Técnico, y ya algunas de las funciones y responsabilidades en distintos niveles regionales están consignadas en ese mismo Decreto.

La División de Planeamiento Educativo de las Oficinas Centrales, es la encargada del planeamiento a mediano y a largo plazo. Las otras Divisiones realizan la programación a corto plazo y la ejecutan. A nivel regional, la responsabilidad recae sobre el Comité de Planeamiento, formado por el Director Regional, el Director de Control de Gestión, los Directores de los Departamentos de Apoyo Técnico y de Apoyo Administrativo; y los Directores de Subregión.

La toma de decisiones se realiza según funciones. Por ejemplo, pueden verse las funciones y atribuciones de los Directores de Región, de Subregión y Zonales, en el decreto 11848-E.

El aspecto técnico-pedagógico es atendido por la División de Desarrollo Curricular a nivel central. Esta División cuenta con 4 Direcciones Generales. El personal tiene mando técnico y se comunica con el personal de asesoría de las regiones por medio de la División de Operaciones, encargada de canalizar y supervisar el desarrollo de programas en las regiones. Cada región tiene su Departamento de Apoyo Técnico donde se ubican asesores



nombrados a partir de la regionalización en la mayoría de las áreas y disciplinas.

Los asesores nacionales y regionales trabajan conjuntamente en la actualización y perfeccionamiento del personal docente. Funcionan por medio de los núcleos, las redes de apoyo técnico de las microrregiones y los talleres subregionales, que forman parte del Sistema Nacional de Formación Permanente del Personal Docente.

#### **4.4.- Conclusiones.**

Después de analizar el proceso de descentralización de sistemas educacionales en varios países de América Latina, los profesores de la Universidad de Harvard, Noel McGinn y Susan Street, efectúan un análisis interesante respecto de sus consecuencias.

En primer lugar, se advierte que en un mismo país se puede hallar más de un tipo de descentralización educativa. Lo más probable es que la educación primaria y la secundaria sean centralizadas. Pese a ser instituciones públicas, las universidades gozan de mayor autonomía, a veces compitiendo entre sí por personal, estudiantes u otras fuentes de ingresos. En América Latina, los sistemas educacionales no están centralizados de manera homogénea; algunos tipos de organización tienen grandes oportunidades de acción descentralizada.

En segundo lugar, es posible constatar que la mayor parte de las políticas de descentralización, otorgan autonomía a las organizaciones sublateranas, sólo en materias administrativas y en lo referente a movimiento y asignación de recursos. La organización mayor trata de mantener el control sobre el currículo y los objetivos básicos de la institución.

Los autores plantean que de los análisis efectuados, puede concluirse que las políticas suelen fracasar, no debido a una ejecución pobre, sino a la resistencia que oponen grupos que perderían poder. Las políticas descentralizadoras son promovidas por algunos grupos y resistidas por otros.

"Los gobiernos descentralizarán sólo en la medida en que el grupo dominante en el poder considere que sus intereses -y los de sus aliados- serán favorecidos por la descentralización. Una política de "privatización", por lo tanto, se implementa cuando un grupo en el poder percibe las estructuras o regulaciones del gobierno central como obstáculos a la consecución de sus intereses. Por ejemplo, un grupo que se enfrenta a un sindicato de profesores puede percibir la descentralización como un instrumento capaz de reducir el poder del sindicato..."(2)

2 MC GINN NOEL, "Un proyecto de Investigación y Acción para la Descentralización de Sistemas Educacionales en América Latina y El Caribe."



"...Si consideramos los gobiernos como sistemas complejos de grupos que compiten o facciones cuyos miembros están tanto en el gobierno como fuera de él, podemos entender las contradicciones. La descentralización se considera no como algo que aumenta la participación de los individuos en general, sino como un proceso que aumenta la participación de ciertos individuos, (o grupos). En algunos casos, esto puede lograrse desplazando el poder del gobierno central hacia los gobiernos locales; en otros casos, de una institución centralizada a otra, y todavía en otros, del gobierno al sector "privado". Lo que cambia no es la repartición del poder sino su ubicación... La localización de la autoridad en gobierno local no protege al individuo local contra la tiranía... Los gobiernos no democráticos no usarán la descentralización para ampliar la participación democrática, (por buena que sea su retórica), y cualquier beneficio que resulte de una mayor eficiencia se distribuirá injustamente en una sociedad injusta."(3)

En la propuesta de nuevos proyectos de investigación y de acción, Noel McGinn expresa que la planificación de la acción debe incorporar los siguientes elementos:

Primero: prestar atención a la factibilidad política de cada paso dado en pos de una nueva organización del sistema educativo... En la medida en que se transforma la situación, debe reevaluarse la factibilidad política. Esta evaluación debe incluir información acerca de los objetivos de cada grupo involucrado, (o susceptible de estarlo), en la situación analizada; la forma en que cada grupo define la situación; los recursos que posee cada grupo o a los que tiene acceso potencial; cómo cada acción posible puede cambiar la configuración de fuerzas sociales.

Segundo: la planificación debe considerar la capacidad de una acción, en términos de impulsar a la organización hacia un incremento de la participación, en forma eficiente y eficaz.

Su conclusión expresa que una auténtica descentralización o participación de todo el pueblo, requiere en primer lugar, que se llegue a un consenso dentro de la sociedad, que implique la eliminación de toda fuente de injusticia social.



## BIBLIOGRAFIA

- "LINARES QUINTANA SEGUNDO, "Gobierno y Administración de la República Argentina", Buenos Aires, 1946, pág.11.
- ROFMAN ALEJANDRO, "Descentralización y democratización en la sociedad argentina", Buenos Aires, 1987.
- ESTADO REGION Y DESCENTRALIZACION - H. Capraro y R.Esteso. Buenos Aires, 1986.
- ROFMAN ALEJANDRO, "El Municipio en el contexto de la descentralización".
- FIORINI, BARTOLOME A.: "Federalismo y descentralización administrativa", en Lecciones y Ensayos, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, suplemento nro 1, Buenos Aires, 1957.
- FRIAS PEDRO, "La provincia Argentina", Buenos Aires, 1976
- FRIAS PEDRO, "Introducción al Derecho Público Provincial - El Federalismo Argentino", Buenos Aires, 1980.
- BIDART CAMPOS GERMAN, "La Constitución frente a su Reforma" Buenos Aires, 1987.
- NINO CARLOS, "Introducción al análisis del derecho", 2da. Edición, Buenos Aires, 1984.
- VERNENGO ROBERTO, "Curso de Teoría General del derecho", 2da. Edición, Buenos Aires, 1976.
- MARIENHOFF MIGUEL, "Tratado de Derecho Administrativo", Buenos Aires, Buenos Aires, 1977.
- CASSAGNE JUAN CARLOS, "Derecho Administrativo", 2da. Edición Buenos Aires, Buenos Aires, 1977.
- BRAVO HECTOR, "Gobierno y Administración de la Educación", Conclusiones del Congreso Pedagógico- Cuaderno Nro 8, Buenos Aires, 1988.
- BRAVO HECTOR F., "La Nación, Las Provincias y La Educación Primaria. Contradicciones de Nuestro Federalismo". Buenos Aires, Imp. de la Facultad de Filosofía[ia y Letras, 1963.
- BOISIER SERGIO, "Los proceso de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina," , Revista CEPAL Nro. 31.



CAMPOS RAUL, "El Régimen Educativo y la Regionalización en las Constituciones Provinciales. Secretaría de Educación, Dirección de Planificación Educativa, coop. con OEA PREDE, 1988.-

Publicación del Ministerio de Cultura y Educación, "Transferencias de Servicios Educativos a las Provincias", Buenos Aires, 1976.-

HERNANDEZ BELISARIO, "Una nueva figura en la organización de la Administración Argentina." (ADLA XXXIII-A, 12)

DIEZ MANUEL, "Manual de Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1a. Edición, 1977.

MARIENHOFF, MIGUEL, "Entidades autárquicas institucionales. Su creación por ley o por decreto." JA. 1961-VI-1962, sección doctrina.

RAMOS DE ESTRADA JUAN, "Atribución de los Poderes Legislativos y Ejecutivo para crear Entidades Autárquicas" en "Estudios de Derecho Administrativo", Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1975.

"Fortalecimiento de los Procesos de Planificación y Toma de decisiones." Parte A - Informe de la Consultor en Administración de la educación Prof. Norma Paviglianiti. Proyecto PNUD /ARG/87/011- Dirección Nacional de Planificación Educativa del Ministerio de Educación y Justicia. 1988.

"Descentralización, federalización y financiamiento del sistema educativo" Proyecto PNUD/ARG/87/012 - SANCHEZ, CARLOS. Secretaría de Coordinación Educativa, Científica y Cultura.

FERNANDEZ LAMARRA, "Regionalización, descentralización y nuclearización en la Argentina", Buenos Aires, 1987, p.15.

BRAYO HECTOR, "Gobierno y Administración de la Educación. Conclusiones del Congreso Pedagógico - Cuadernos Nro. 8, Buenos Aires, 1988.

BRAYO HECTOR F., "La Nación, las Provincias y la Educación Primaria. Contradicciones de Nuestro Federalismo." Buenos Aires, Imp. de la Facultad de Filosofía y Letras, 1983.

BOISIER SERGIO, "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario social de América Latina." Revista CEPAL Nro. 31.



**ANEXOS**



## 2.2.1 BUENOS AIRES

## CONVENIO SOBRE TRANSFERENCIA DE SERVICIOS DE EDUCACION PRIMARIA

Entre el Consejo Nacional de Educación, representado por su Presidenta, por una parte, en adelante La Nación y el Ministro de Educación de la Provincia de Buenos Aires, por la otra, en adelante La Provincia, celebran el presente convenio de transferencia de servicios de enseñanza primaria ad referendum del Poder Ejecutivo Nacional y del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, bajo las cláusulas que siguen:

Primera: La Nación hace entrega a La Provincia y ésta recibe, sin cargo, mediante los inventarios pertinentes, en cada acto administrativo, posesorio y de dominio:

- a) Las escuelas primarias establecidas en territorio provincial en virtud de la Ley Nro. 4.874.
- b) El patrimonio total del Consejo Nacional de Educación, incluido útiles, afectados a los servicios educacionales que se transfieren; ad-referendum del Honorable Congreso de la Nación, el correspondiente a bienes inmuebles;
- c) Los inmuebles locados por el Consejo Nacional de Educación en el estado contractual vigente, si así lo acepta el locador, en los casos que por sí mismo no pudiera resolverlo el Estado, y siempre que en ellos continúen funcionando escuelas primarias. Oportunamente se deberá formular el inventario de estos locales y obtener las correspondientes transferencias de las locaciones por parte de los respectivos propietarios. Los alquileres quedarán a cargo de La Provincia, desde la toma de posesión de los respectivos edificios. La Nación promoverá las medidas necesarias para cancelar la locación de los edificios que no fueren transferidos, según las disposiciones previstas en este Inciso.

Segunda: El personal docente, técnico, administrativo y de servicio transferido, lo será con todos los beneficios que goza actualmente y que le son reconocidos por ley, debiendo mantenerse la jerarquía en que revista, al momento de la transferencia y las remuneraciones respectivas, sin perjuicio de ulteriores ascensos.

El personal que no optare por el régimen jubilatorio provincial dentro de los ciento ochenta (180) días, contados desde la aprobación de este convenio, por la Honorable Legislatura de La Provincia, se considerará que continúa bajo el régimen nacional que lo ampara. La Provincia, se obliga a mantener regularizados los aportes propios y que retengan de ese personal, y a cumplimentar las normas y reglamentaciones vigentes y que rigen en la Caja Nacional de Previsión para el personal del Estado.

Tercera: La Nación transferirá a La Provincia los fondos que tienen asignados en el presupuesto vigente, para atender los gastos de funcionamiento de los establecimientos motivo de ese convenio.

Transitoriamente y hasta tanto se aumenten los índices de coparticipación de los impuestos nacionales a que se refieren las Leyes números 14.060, 14.390 y 14.788 por aplicación de este convenio, los fondos que en virtud de lo dispuesto anteriormente debe transferir La Nación a La Provincia lo serán en concepto de contribución especial. Esta entregas no afectarán al actual régimen y monto de la coparticipación antes referida.

Dentro de los sesenta (60) días de ratificado el presente convenio por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el Consejo Nacional de Educación propondrá los ajustes presupuestarios que correspondan con el objeto de cumplimentar las transferencias de fondos aludidos en la primera parte de la presente cláusula e inmediatamente de vencido aquel término la Tesorería de la Nación procederá a girar los fondos directamente a la Provincia.



Cuarta: Mientras el Honorable Congreso de la Nación no preste su aprobación a la transferencia del patrimonio inmueble a que se refiere el inciso b) de la cláusula primera, La Provincia acepta que La Nación le ceda en préstamo dichos bienes patrimoniales.

Quinta: Cuando la propiedad de los establecimientos que se transfieren tenga origen total o parcialmente en donaciones, o legadas con cargo, o cuando las erogaciones de los servicios que en los mismos se atienden sean solventados en todo o en parte con fondos provenientes de donaciones o legados con cargo, la nueva jurisdicción que sobre ellos se establece no enervará los derechos de quienes pueden hacer cumplir los cargos de los legados o donaciones.

El producido de los inmuebles cuya venta disponga la Provincia una vez que le hayan sido transferidos conforme al presente convenio, deberá destinarse a los servicios de la escuela primaria provincial.

Sexta: La Nación y La Provincia se comprometen a que el traspaso de los servicios educacionales que se conviene, se realice de un modo que no entorpezca, en momento alguno las labores del ciclo lectivo.

Séptima: Los certificados de estudios parciales y de terminación del ciclo primario que extiendan las autoridades de La Nación y de La Provincia, serán recíprocamente válidos a todos los efectos ulteriores, en el ámbito del país.

Octava: La Provincia mantendrá la unidad de la enseñanza sobre la base de programas que se ajusten a la legislación vigente y a la que en uso de sus atribuciones constitucionales dictara el Honorable Congreso de la Nación.

Novena: La Nación y La Provincia se obligan a tomar las medidas conducentes a través de sus autoridades educacionales y demás reparticiones administrativas para hacer efectiva sin dilación ni obstáculo la aplicación del presente convenio.

Décima: La Nación y La Provincia se obligan a resolver de inmediato y de común acuerdo las cuestiones que se suscitaren con motivo de la aplicación plena de este convenio.

Ministro de Educación de la  
Provincia de Buenos Aires

Presidente del Consejo  
Nacional de Educación



DECRETO Nro 3.406 - Buenos Aires, 26/4/1961.

VISTO: el convenio de transferencia de escuelas primarias suscripto por el Consejo Nacional de Educación, con el señor Ministro de la Provincia de Buenos Aires, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 5to. de la Carta Fundamental estatuye que "Cada Provincia dictará para sí una Constitución ... de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria ...";

Que, en consecuencia, las provincias articularon en sus textos constitucionales las disposiciones pertinentes en materia educacional;

Que circunstancias históricas, ya superadas, movieron a la Nación a asumir una participación activa y directa en lo concerniente a la educación, a través de la Ley Nro. 4.874, estableciendo escuelas elementales a solicitud de las provincias;

Que, en distintos debates e iniciativas parlamentarias, legisladores de diversos sectores dejaron claramente expuesto su pensamiento en pro de la descentralización de la escuela común, para poner en plena vigencia la cláusula constitucional citada en el primer considerando;

Que comparten estas aspiraciones de descentralización, maestros de consagrado prestigio pedagógico;

Que la estadística demuestra, con la elocuencia de sus cifras, que en la actualidad las provincias contribuyen al acervo cultural mediante la escuela primaria, en proporciones mayores que la del Estado Federal;

Que, lo dicho, evidencia la capacidad técnica y pedagógica, al par que administrativa, para orientar, dirigir y ejecutar los servicios educacionales, en la esfera provincial;

Que ello pone de relieve la innecesaria duplicación de los elementos directivos, técnicos y administrativos de la Nación y de las provincias;

Que el Consejo Nacional de Educación realiza una política de coordinación escolar en la que se prevé el traspaso de las escuelas de la Ley Nro. 4.874, con los bienes muebles e inmuebles y los recursos para su funcionamiento;

Que la Ley Nro. 15.796, en su Artículo 27, faculta al Poder Ejecutivo para convenir con los gobiernos de provincias la transferencia de los servicios que prestan en ellas y cuya descentralización resulte conveniente;

CENTRO NACIONAL DE INFORMACION EDUCATIVA

Paraguay 1657 - 1er. Piso

1062 Capital Federal - República Argentina



Por tanto, y atento lo propuesto por el señor Ministro de Educación y Justicia.

El Presidente de la Nación Argentina

DECRETA:

Artículo 1º: Apruébase el convenio suscripto por el Consejo Nacional de Educación con el señor Ministro de Educación de la provincia de Buenos Aires, cuyo texto original corre agregado anexo como parte integrante del presente decreto.

Artículo 2º: A los efectos del Inciso b) de la cláusula primera del convenio que se aprueba, remítase el presente decreto al Honorable Congreso de la Nación.

Artículo 3º: El presente decreto será refrendado por los señores Ministros Secretarios en los Departamentos de Educación y Justicia, Economía e Interior, y firmado por el señor Secretario de Estado de Hacienda.

Artículo 4º: Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección General del Boletín Oficial e Imprentas y archívese.

FRONZIZI

L.R. Mac Kay

A.R. Vitolo

R.T. Alemann

J. Wehbe

CONVENIO COMPLEMENTARIO Nº 1 DEL SUSCRITO EL 26 DE ABRIL DE 1961 ENTRE LA  
NACION Y LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES SOBRE  
TRANSFERENCIA DE SERVICIOS DE EDUCACION PRIMARIA

Entre el Consejo Nacional de Educación representado por su Presidente, por una parte, en adelante LA NACION y el Ministro de Educación de la Provincia de Buenos Aires, por la otra, en adelante LA PROVINCIA, celebran el presente convenio complementario del suscripto con fecha 26 de abril de 1961, de transferencia de servicios de enseñanza primaria, "ad-referendum" del Poder Ejecutivo Nacional y del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires bajo las siguientes cláusulas:

Primera: Inclúyese entre los establecimientos transferidos por el Convenio del 26 de abril ppdo., los jardines de infantes anexos a las escuelas de la Ley Nº 4.874, la Escuela Jardín de Infantes Nº 1 de la Ciudad de La Plata, la Escuela Hogar Nº 6 "José Hernández", la Escuela Hogar de Concentración Nº 11 "Domingo Faustino Sarmiento".

Segunda: LA NACION participará anualmente a LA PROVINCIA en el producido de las cuentas especiales creadas por el Artículo 1º, Inciso b-Decreto-Ley Nº 22.296/56 y Artículo 12 del Decreto-Ley Nº 8.718/57.

Los índices de distribución necesarios para la aplicación de la primera parte de esta cláusula, serán fijados por el Poder Ejecutivo Nacional.

LA PROVINCIA se obliga a invertir las sumas que perciba por este concepto de conformidad a



lo prescripto por las mencionadas normas legales.

Tercera: Esta transferencia se realiza en la forma, condiciones y modalidades especificadas en el convenio de fecha 26 de abril de 1961, a cuyo efecto las 10 (DIEZ) cláusulas de dicho acto forman parte integrante del presente en todo lo que sea pertinente.

Bajo las Tres Cláusulas que anteceden, se suscriben cuatro ejemplares de un mismo tenor, correspondiendo el original y primer copia al Poder Ejecutivo Nacional y las dos restantes copias al Poder Ejecutivo de la Provincia, en Buenos Aires, a los siete días del mes de junio del año mil novecientos sesenta y uno.

Ministro de Educación  
de la Pcia. de Buenos Aires  
Presidente  
Consejo Nacional de Educación

CONVENIO COMPLEMENTARIO Nº 2 SUSCRITO  
EL 26 DE ABRIL DE 1961 ENTRE LA NACION Y LA PROVINCIA  
DE BUENOS AIRES SOBRE TRANSFERENCIA DE SERVICIOS  
DE EDUCACION PRIMARIA

Entre el Consejo Nacional de Educación representado por su Vicepresidente por una parte, en adelante La Nación y el Ministro de Educación de la Provincia de Buenos Aires por la otra, en adelante La Provincia celebran el presente convenio complementario de servicios de enseñanza primaria "ad-referendum" del Poder Ejecutivo Nacional y del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires bajo las siguientes cláusulas:

Primera: Establécese con relación a los inmuebles referidos en la cláusula primera punto c) del convenio original que para el caso de que la transferencia de estos inmuebles implique el aumento del precio del arrendamiento. La Nación entregará a La Provincia la diferencia resultante con el precio vigente, por el término de 2 años.

Segunda: Establécese que lo indicado en la cláusula segunda, relativo a la situación del personal docente, técnico, administrativo y de servicio que se transfiera se mantendrá hasta tanto La Provincia incorpore al citado personal dentro de su legislación específica.

Tercera: La Nación se compromete a transferir a La Provincia las sumas necesarias para cubrir los aumentos de retribución que el Poder Ejecutivo hubiera dispuesto para el personal docente durante el ejercicio 1961/1962 salvo que en el reajuste de los índices de coparticipación mencionados en la cláusula tercera del convenio original se determine el monto definitivo correspondiente a La Provincia.

Cuarta: La Nación transferirá a La Provincia para atender a las jubilaciones que se produzcan del personal que se acoja al régimen provincial, los importes que éstos hubieran aportado mediante el procedimiento vigente en el Convenio de Reciprocidad existente entre la Caja Nacional de Previsión para el personal del Estado y La Provincia.



Quinta: Esta transferencia se realiza en la forma, condiciones y modalidades especificadas en el convenio de fecha 26 de abril de 1961 y complementario de fecha 7 de junio de 1961 a cuyo efecto las cláusulas de los mismos forman parte integrante del presente en todo lo que sea pertinente.

Bajo las cinco cláusulas que anteceden se suscriben cuatro ejemplares de un mismo tenor, correspondiendo el original y primera copia al Poder ejecutivo Nacional y las dos restantes copias al Poder Ejecutivo de la Provincia, en Buenos Aires, a los diez y seis días del mes de enero de mil novecientos sesenta y dos.

Ministro de Educación  
de la Pcia. de Buenos Aires

Vicepresidente  
Consejo Nacional de Educación

DECRETO Nº 1843 - Buenos Aires, 22/2/1962.

VISTO: el convenio complementario suscripto por el Consejo Nacional de Educación y el Ministro de Educación de la Provincia de Buenos Aires, con relación a la transferencia de las escuelas primarias nacionales en jurisdicción de la mencionada provincia y atento lo propuesto por el señor Ministro de Educación y Justicia,

El Presidente de la Nación Argentina  
DECRETA

Artículo 1ro. - Ratifícase el convenio suscripto por el Consejo Nacional de Educación y el señor Ministro de Educación de la Provincia de Buenos Aires, complementario del suscripto con fecha 26 de abril de 1961, por el que se dispone la transferencia de escuelas primarias nacionales en jurisdicción de la mencionada Provincia y que forma parte integrante del presente decreto.

Art. 2do. - El presente decreto será refrendado por los señores Ministros de Educación y Justicia, del Interior y de Economía y firmado por el señor Secretario de Estado de Hacienda.

Art. 3ro. - Comuníquese, publíquese, anótese, dése a la Dirección General del Boletín Oficial e Imprimerías y archívese.

FRONDIZI  
L. R. Mac Kay  
A. R. Vitolo  
C. Coll Benegas  
J. Wehbe



CONVENIO SOBRE TRANSFERENCIA DE SERVICIOS  
DE EDUCACION PRIMARIA

Expte. Nro. 71.881/68

Entre el Secretario de Estado de Cultura y Educación, Doctor D. Jose Mariano Astigueta, por una parte, en adelante La Nación, y el señor Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, General D. Francisco A. Imaz, por la otra, en adelante La Provincia, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Nacional Nro. 17.878 de fecha 5/9/68, celebran el presente Convenio de Transferencia de Servicios de Enseñanza Primaria, ad-referendum del Superior Gobierno de La Nación.

Primeros: La Nación hace entrega a La Provincia y ésta recibe sin cargo, mediante los inventarios pertinentes en cada acto administrativo:

a) Las escuelas primarias establecidas en el territorio Provincial en virtud de la Ley Nro. 4.874 y los organismos y servicios conexos que se determinarán, con el personal perteneciente a los mismos;

b) Pasan a integrar, sin cargo, el patrimonio de la Provincia:

1) Los inmuebles de propiedad de la Nación en que funcionan las escuelas transferidas por el presente.

2) Todos los muebles útiles y material didáctico que constituyen la dotación de las oficinas y de los establecimientos escolares, mediante inventario.

3) Los inmuebles de propiedad de la Nación ubicados en el territorio de la Provincia que integran el patrimonio del Consejo Nacional de Educación, provenientes de donaciones y/o herencias vacantes. En el caso de aquéllas las mandas quedarán a cargo de la Provincia.

c) La Nación se hará cargo, dentro de las previsiones presupuestarias del corriente año, de las deudas, gravámenes y todo compromiso referente a las escuelas transferidas, contraídos con anterioridad al momento en que se concrete la transferencia;

d) Anualmente la Provincia elevará a la Secretaría de Estado de Cultura y Educación, un estado de las necesidades de las escuelas transferidas, en materia de reparaciones, o ampliaciones como así también, pedidos fundados de edificación de nuevas escuelas, y la Secretaría, previo estudio de sus posibilidades económicas y del plan de prioridades, aprobará las obras que considere convenientes y remesará a la Provincia el importe asignando para su ejecución por intermedio de ésta y de las entidades intermedias, en primer lugar las cooperadoras escolares;

e) Las obras iniciadas serán terminadas por la Secretaría de Estado de Cultura y Educación de la Nación de acuerdo con los contratos vigentes y las previsiones presupuestarias correspondientes. Una vez concluidas serán transferidas a la Provincia;

f) La Provincia toma posesión de los inmuebles de propiedad privada que estuviesen afectados al uso de la Inspección Seccional con asiento en la ciudad de La Plata (calle 7 esquina 42), de los servicios asistenciales y de las escuelas citadas en el inciso a), mediante contrato de locación en el estado contractual vigente, como asimismo los ocupados mediante convenios especiales, donaciones en trámite y similares. Que a cargo de La Nación la liberación de toda deuda, gravamen y todo otro compromiso contraído con anterioridad a la toma de posesión.



Segundo: Todo el personal de Inspección, de los servicios asistenciales, docentes, administrativos, de servicios auxiliares y de maestranza que se transfieren, en la situación de revista en que se encuentran -excepto titulares de establecimientos de otra jurisdicción- pasa a depender definitivamente de La Provincia, quedando incorporados a la legislación específica de la jurisdicción provincial.

Tercero: A los efectos de la incorporación del personal que se transfiere a La Provincia, La Nación entregará copia certificada de la foja de servicios de cada uno de los referidos agentes y además especificará en forma detallada la situación de revista de cada uno; su remuneración en todo concepto; afectación de haberes; cuota por alimentos con mención del Juzgado interviniente; deducciones por préstamos de instituciones oficiales de crédito; nómina, importes y primas correspondientes a los seguros obligatorios, adicional y colectivo y cualquier otro dato o antecedente relacionado con el personal, de tal forma que no afecte la normal prestación de servicios, ni los derechos del agente.

Cuarto: Establécese que el cambio de jurisdicción no podrá implicar disminución de remuneraciones del personal transferido, cuando en las funciones o categorías equivalentes, la asignación fijada por La Provincia sea inferior a la que corresponde al agente nacional en el momento de la transferencia. Esta situación se mantendrá hasta que se iguale la remuneración asignada al personal de La Provincia. En el caso inverso, la remuneración del personal transferido será reajustada al que corresponda a las categorías o funciones equivalentes en La Provincia, con cargo al presupuesto de ésta.

Quinto: A los efectos jubilatorios, se estará a lo dispuesto en la Ley Nro. 17.878.

Sexto: El personal transferido queda afiliado a la institución de "obra social" que establezca la legislación provincial, sin perjuicio de lo cual podrá continuar afiliado a la Obra Social que corresponde al Consejo Nacional de Educación, a cuyo efecto deberá comunicarlo a la citada entidad dentro de los (60) Sesenta días de ratificado el convenio. En tal caso La Provincia retendrá de sus haberes los aportes pertinentes, que girará al organismo asistencial correspondiente y brindará a los familiares del agente, la misma atención que brinda a sus afiliados.

Séptimo: Si no existiera incompatibilidad de horario, no serán modificadas las situaciones del personal docente transferido que acumule uno o más cargos en las condiciones que establece la legislación nacional.

Octavo: Los antecedentes del personal docente y de las escuelas transferidas desde la iniciación de su carrera y a los efectos de la clasificación, serán evaluados anualmente por La Provincia de acuerdo con sus normas específicas.

Noveno: El personal trasladado transitoriamente por las causas previstas en el artículo 2do. del decreto Nro. 10.251/65, mantendrá su situación de revista con carácter definitivo, salvo manifestación en contrario del interesado.

Décimo: El personal al cual se le hubiera acordado cambio de tareas o de destino, o ambos a la vez, conforme lo establecido en el inciso 1), artículo 11 del decreto Nro. 8.567/61, y los docentes con funciones pasivas (auxiliares de dirección) artículo 6to. inciso d) del Estatuto del Docente aprobado por Ley Nro. 14.473, mantendrán su situación de revista durante el período por el cual se le haya concedido la franquicia, quedando sujeto al término de la misma a las normas respectivas de la legislación provincial.



Undécimo: Las situaciones particulares de revista del personal transferido serán resueltas de común acuerdo entre la Nación y la Provincia.

Duodécimo: Los asuntos de carácter disciplinario aún pendientes al momento de la transferencia serán remitidos a la Provincia en el estado en que se encuentran, para que se complete la tramitación con la intervención de sus propios organismos específicos.

Decimotercero: La Provincia dispondrá los recursos necesarios para que la adaptación de la organización técnico-pedagógica de las escuelas y organismos transferidos, asegure la continuidad de los procesos de enseñanza, hasta tanto se completen las fases definitivas de la transferencia.

Decimocuarto: Los certificados de estudios parciales y de terminación del ciclo primario, que extiendan las autoridades de la Nación y de la Provincia, serán recíprocamente válidos.

Decimoquinta: Los certificados de estudios parciales y de terminación que sean necesarios para que el personal transferido pueda hacer uso de los derechos de permuta y traslado.

Decimosexto: La Nación financiará el funcionamiento de las escuelas transferidas, girando mensualmente a la Provincia, en las fechas de pago de la Administración Nacional, el importe correspondiente a todos los cargos pertenecientes a dichas escuelas y a los servicios auxiliares actualmente existentes, corriendo por su cuenta todos los incrementos automáticos de sueldos y cargas sociales correspondientes al personal transferido.

La Provincia correrá en adelante con la obligación de atender las necesidades del aumento vegetativo de la población escolar.

Este régimen podrá modificarse cuando la situación económica de la Provincia se lo permita.

Decimoséptimo: Incorporarse al régimen de derechos y obligaciones del Estatuto del Magisterio (decreto-ley Nro. 19.885/57), al Personal Docente que revista en los establecimientos que se transfieren, reconociendoselos la antigüedad y los antecedentes registrados en la jurisdicción nacional.

Decimoctavo: Dispónese que la Provincia, producida la incorporación de las escuelas y organismos transferidos, cubrirá los cargos vacantes llamando por esta única vez a concurso cerrado al personal que presta servicios en ellos. Quedará confirmado en su cargo el personal provisorio que tenga una antigüedad no menor de 5 años en el mismo y que haya registrado concepto no inferior a Muy Bueno en igual lapso. En lo sucesivo se procederá de acuerdo con lo establecido en el régimen provincial.

Decimonoveno: La equiparación de los cargos no estipulados en el presente convenio será determinada por el Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires, de acuerdo con lo dispuesto por el Estatuto del Magisterio de la Provincia (decreto-ley Nro. 19.885/57).

Vigésimo: Los miembros de la Junta de Clasificación de la rama primaria nacional, con sede en la Provincia de Buenos Aires, mantendrán su situación de revista a los fines del cobro de las remuneraciones que les acuerda el artículo 9no. del Estatuto del Docente aprobado por la ley Nro. 14.473, por el plazo de treinta días de la vigencia del convenio, cumplido el cual deberán reintegrarse al cargo de que son titulares.

Vigésimoprimerio: Ambas partes convienen que a los fines de la ejecución de este convenio, serán órganos competentes, por la Nación, el Consejo Nacional de Educación, y por la Provincia, el Ministerio de Educación de la misma.



En prueba de conformidad se firma el presente Convenio en dos ejemplares del mismo tenor, en Buenos Aires, a los diez días del mes de octubre de 1968.

Secretario de Estado de

Cultura y Educación

Gobernador de la

Provincia de Buenos Aires

DECRETO Nro. 8.552 - Buenos Aires, 31/12/68.

VISTO: el expediente Nro. 71.981/68 del registro de la Secretaría de Estado de Cultura y Educación, en el que obra el convenio de transferencia de escuelas suscripto por el señor Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y el señor Secretario de Estado de Cultura y Educación, y

CONSIDERANDO:

Que la Ley Nro. 17.978 faculta al Poder Ejecutivo para transferir sin cargo a las Provincias, las escuelas establecidas en sus territorios por aplicación de la Ley Nro. 4.874 y las escuelas nacionales primarias existentes en los ex-Territorios Nacionales;

Que las cláusulas del referido convenio responden a las condiciones que al respecto determina la citada Ley Nro. 17.978;

Por ello, y de conformidad con lo aconsejado por el señor Secretario de Estado de Cultura y Educación,

El Presidente de la Nación Argentina

DECRETA:

Artículo 1ro. - Apruébase el convenio suscripto por el señor Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y el señor Secretario de Estado de Cultura y Educación, cuyo original obra de fojas 1 a 7 del expediente Nro. 71.981/68.

Art. 2do. - El presente decreto será refrendado por el señor Ministro del Interior y firmado por el señor Secretario de Estado de Cultura y Educación.

Art. 3ro. - Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

ONGANIA

Astiqueta

Borda



ACTA DE TRANSFERENCIA DEL GOBIERNO DE LAS ESCUELAS  
NACIONALES A LA JURISDICCION PROVINCIAL

En la ciudad de La Plata, capital de la Provincia de Buenos Aires, siendo las doce del día diecisiete de marzo de mil novecientos sesenta y nueve, en el Despacho del señor Ministro de Educación del nombrado estado provincial, se reúnen su titular, el Profesor D. Alfredo Tagliabue y el señor Presidente del Consejo Nacional de Educación Profesor D. Jorge Florián Oliver, quienes, en cumplimiento de las directivas del Superior Gobierno de la Nación y de las prescripciones del convenio firmado con tal motivo el día diez de octubre del año próximo pasado por el señor Secretario de Cultura y Educación de la Nación, Doctor D. José Mariano Astigueta y el señor Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, General D. Francisco Imaz, dan por formalizado el acto administrativo mediante el cual las escuelas que funcionan en esta jurisdicción creadas por aplicación de la Ley Nacional Nro. 4.874 y servicios conexos, pasan a depender del Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires en las condiciones estipuladas en el aludido convenio y en la Ley Nacional Nro. 17.878 del cinco de setiembre de mil novecientos sesenta y ocho.

En este mismo acto, las autoridades educacionales de la Provincia de Buenos Aires disponen que hasta tanto se ultimen todos los detalles implícitos en la transferencia que se concreta, la conducción técnica y administrativa de las escuelas que reciben estará bajo la directa responsabilidad del Inspector Técnico Seccional, quien para ello aplicará las normas vigentes hasta el presente en todos los aspectos relacionados con las escuelas y su personal, con cargo de dar cuenta en la forma en que se fijara, a la Inspección General de Enseñanza Primaria Común de la Provincia de la cual dependerá directamente.

A los efectos previstos en esta acta la autoridad competente ampliará el plazo que fija la cláusula vigésima del mismo para la finalidad del mandato de la Junta de Clasificación.

Prevía lectura y ratificación de este documento, se firman dos ejemplares originales con destino a las respectivas autoridades.

Ministro de Educación  
de la Pcia. de Buenos Aires

Presidente  
Consejo Nacional de Educación



CONVENIO SOBRE TRANSFERENCIA DE SERVICIOS  
DE EDUCACION MEDIA Y DE ADULTOS

Entre el señor Ministro de Cultura y Educación de la Nación, Dr. José Luis Cantini por una parte, en adelante La Nación, y el señor Gobernador de la Provincia de Río Negro, General de Brigada (R.E.) D. Roberto Vicente Requeijo por la otra, en adelante La Provincia, se celebra el presente Convenio de Transferencia de los establecimientos y servicios de enseñanza media, técnica y de adultos de jurisdicción nacional y de la función de supervisión de los establecimientos de iniciativa privada, ubicados en la Provincia de Río Negro -cuyas nóminas figuran como Anexo I y forman parte del presente convenio- de conformidad con la Ley Nacional Nro. 18.586 y su Decreto reglamentario Nro. 602/70, "ad-referendum" del Poder Ejecutivo Nacional, bajo las siguientes cláusulas:

Primera: La Nación transfiere a La Provincia, y ésta recibe, sin cargo, los establecimientos y servicios de enseñanza media, técnica, de adultos y centros de educación del adulto de jurisdicción nacional ubicados en La Provincia, según nóminas del Anexo I del presente Convenio.

Segunda: La Nación transfiere a La Provincia, y ésta recibe, la función de supervisión de los establecimientos incorporados a la enseñanza oficial (Ley Nro. 13.047, inc. 2 c.), ubicados en el territorio de La Provincia.

La Provincia adoptará los recaudos necesarios, en coordinación con el S.N.E.P. para que dichos establecimientos sean incorporados al orden provincial con las partidas presupuestarias que corresponden.

Tercera: La transferencia acordada en la cláusula Primera comprende todo el personal y los bienes, derechos, fondos y recursos enumerados en el artículo 3ro. de la Ley Nacional Nro. 18.586.

Cuarta: El personal que se transfiere de acuerdo con la cláusula Tercera del presente convenio, quedará incorporado a la Administración Provincial, con la salvedad expresada en el artículo 6to. del Decreto Nacional Nro. 602/70, de conformidad con las siguientes bases:

- a) El personal transferido mantendrá en todos los casos, identidad o equivalencia en la jerarquía y retribución que por cualquier concepto perciba al momento de la transferencia, acordándole la percepción de las mismas retribuciones asignadas en el orden nacional, con aplicación extensiva de las normas del artículo 1ro. inc. b) del Decreto Nro. 5.592/68.

Las remuneraciones del personal docente que se transfieran serán ajustadas a las variaciones que se produzcan en jurisdicción nacional, hasta tanto se alcance la equiparación de los sueldos previstos en la Ley Nro. 18.514. Los gastos que así resultaren estarán a cargo de la Nación, y surgirá el sorteo referido en el apartado b) de la presente cláusula, hasta tanto los créditos se transfieran a través del índice de coparticipación.

A partir de la fecha de transferencia, los ajustes salariales que efectúe la Provincia comprenderán al personal transferido, cuando las retribuciones percibidas por éstos, de conformidad con lo prescripto en los párrafos precedentes, sean inferiores a los acordados por dichos ajustes.

- b) Los fondos destinados al pago de gastos en personal se determinarán de acuerdo con el costeo de los cargos y horas de cátedra que se fijen para los servicios transferidos. Estos fondos podrán ser utilizados por la Provincia aunque no coincida el número de agente con el número de cargos y horas de cátedra citadas.



c) Los fondos para el pago del personal suplente se determinan en un cinco por ciento (5%) del monto total que resulte del costeo previsto en el apartado b) de la presente cláusula.

d) A los importes referidos anteriormente se les adicionará un porcentaje del dos por ciento (2%) en compensación de los gastos administrativos centrales que actualmente están a cargo de La Nación.

Quinta: La Provincia se compromete a mantener en servicio al personal interino, hasta la fecha en que se produzca la cobertura de los respectivos cargos titulares vacantes, por medio de los concursos correspondientes. La Nación dispondrá que los concursos en trámite se continúen hasta su total diligenciamiento de acuerdo con la Ley y reglamento nacionales.

El nombramiento o la promoción de los que resulten ganadores de tales concursos será efectuado por La Provincia si el Acta de transferencia ya se hubiera suscripto o por La Nación en caso contrario.

Cuando por razones de reestructuración deban suprimirse cargos vacantes titulares, los interinos que se desempeñen en tales cargos serán mantenidos en los mismos hasta la fecha de la efectiva supresión.

Sexta: A los efectos previsionales, los servicios prestados en el orden nacional se computarán por la Caja otorgante del beneficio, que será, según lo determine el artículo 869 de la Ley Nro. 18.637, a opción del afiliado, cualquiera de las comprendidas en el sistema de reciprocidad jubilatoria, en cuyo régimen acredite como mínimo 10 años continuos o discontinuos con aportes. Si el afiliado no acreditare en ninguna Caja el mínimo de aportes indicados, será otorgante aquella en que compute mayor tiempo con aporte.

Séptima: La Provincia se hará cargo de la prestación de los servicios sociales correspondientes al personal transferido. No obstante, el personal que así lo solicite podrá continuar además gozando de los servicios sociales del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Octava: Los fondos destinados a la atención de erogaciones en bienes y servicios no personales se transfieren en la parte correspondiente a los saldos no afectados a la fecha del acta respectiva.

En oportunidad de suscribirse el Acta, La Nación acompañará un estado de ejecución del presupuesto correspondiente, con especial indicación de los saldos disponibles, que serán girados a La Provincia. Asimismo La Nación acompañará una información adicional relativa a los créditos afectados, como así también a las erogaciones en bienes de consumo y servicios no personales realizados para atender los servicios prestados en jurisdicción de La Provincia.

La totalidad de los fondos correspondientes a La Provincia será transferida en ocasión de modificarse el Régimen de Coparticipación Federal de acuerdo con lo prescripto en el artículo 7mo. de la Ley Nro. 18.586.

Novena: Los fondos destinados en 1970 a la adquisición de bienes a que se refiere el artículo 7º de la Ley Nro. 18.586, serán girados en proporción correspondiente a los saldos no afectados a la fecha del acta respectiva.

En tal oportunidad La Nación acompañará un estado de ejecución del presupuesto correspondiente, con especial indicación a los saldos disponibles, que serán girados a La Provincia. Asimismo La Nación acompañará una información adicional relativa a los créditos afectados, como así también a las erogaciones en bienes realizadas para atender al equipamiento de los servicios prestados en jurisdicción de La Provincia.



Décima: Los importes correspondientes a las erogaciones de capital referidas en el artículo 10mo. de la Ley Nro. 18.586 destinados a atender la ejecución de trabajos públicos, serán girados en la parte correspondiente a los saldos existentes a la fecha del acta respectiva.

Ulteriormente y de conformidad con las condiciones instituidas en los respectivos convenios o contratos de obra, las sumas pertinentes serán giradas en todos los casos contra la presentación de los certificados de obras correspondientes, previa intervención del Tribunal de Cuentas de la Nación.

Decimoprimera: A los fines previstos en el artículo 12 de la Ley Nro. 18.586, con referencia a los inmuebles fiscales que se transfieren, se conviene que, una vez suscripta el Acta respectiva y en posesión de la nómina correspondiente la Provincia determinará la suma que La Nación, adeuda en concepto de tasas, impuestos y demás contribuciones sean nacionales, provinciales o municipales, debiendo La Nación satisfacer dicha deuda en un plazo de ciento veinte (120) días contados a partir de la fecha en que se formula el reclamo.

En el mismo plazo La Nación deberá satisfacer los importes que resulten en conceptos de gastos por la regularización del dominio de las propiedades inmuebles transferidas.

Decimosegunda: En el acta de transferencia se establecerá el procedimiento a seguir para la rendición total de los cargos pendientes ante el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación como consecuencia de las remesas de fondos realizadas y no rendidas a esa fecha.

Decimotercera: La incorporación, reconocimientos, régimen laboral y régimen de aporte estatal para la enseñanza privada, y hasta que la Provincia de Río Negro dicte las leyes y normas concordantes, se regirán por la Ley Nro. 13.047 y Decretos Nros. 371/64 y Nro. 15/61..

Decimocuarta: La Provincia de Río Negro se compromete al estudio y elaboración de las Leyes y Normas reglamentarias -en coordinación con la Superintendencia Nacional de la Enseñanza Privada- para asegurar la libertad de enseñanza, de acuerdo con las prescripciones que consagra la Constitución Nacional.

Decimoquinta: Se fija un término no mayor de ciento ochenta (180) días corridos, a partir de la firma del Acta de Transferencia, para el cumplimiento de lo dispuesto en las cláusulas decimotercera y decimocuarta, lo que será puesto a consideración del Poder Ejecutivo Nacional por intermedio del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Decimosexta: La Nación y La Provincia suscribirán convenios con el propósito de asegurar la coordinación de los diversos organismos educativos nacionales, provinciales y privados en un sistema concertado que permita la efectiva realización del programa educativo, subsanando así los desequilibrios regionales, proporcionando idénticas oportunidades de perfeccionamiento y capacitación y utilizando de manera racional los recursos humanos y financieros existentes.

Decimoséptima: El cambio de jurisdicción no colocará a los agentes transferidos en situación de incompatibilidad, con excepción de la horaria.

Decimooctava: Las situaciones de carácter disciplinario pendientes al momento de transferencia, serán concluidas en la jurisdicción nacional y si hubiere lugar a sanción, ésta será aplicada por La Provincia.

Las que se iniciaran con posterioridad a la firma del presente convenio serán tramitadas por La Provincia.



Decimonovena: Las solicitudes de traslados, definitivos pendientes serán resueltas por La Nación y el personal trasladado a la Provincia quedará comprendido en la transferencia.

Vigésima: La Provincia ratifica su adhesión al Convenio de Permutas celebrado en la ciudad de Mar del Plata el 6 de setiembre de 1969, que figura en fotocopia como Anexo II y forma parte del presente Convenio.

Vigésimoprimera: El Estatuto del Docente de la Provincia será aplicado al personal que se transfiera, los antecedentes de éste, registrados en jurisdicción nacional, serán reconocidos por la Provincia y su valoración será la misma que la de los similares de jurisdicción provincial.

Vigésimosegunda: La Provincia dispondrá los recaudos necesarios para la adaptación de la organización técnico-pedagógica de los establecimientos transferidos, a la reforma educativa actualmente encargada por la Nación.

La Nación brindará todo el apoyo necesario tendiente a lograr un grado óptimo de capacitación docente y una correcta supervisión de los establecimientos transferidos.

Vigésimotercera: Los certificados de estudios parciales y finales que extiendan las autoridades de la Nación y de la Provincia serán reciprocamente válidos.

Vigésimocuarta: Ambas partes convienen expresamente que la transferencia de la ENET NRO. 1, de General Roca comprende solamente la conducción académica, reservándose la Nación la propiedad de su edificio, hasta la finalización de su construcción que se hará en cumplimiento del Plan COMET - B10.

Vigésimoquinta: Quedan exceptuados de la transferencia, las Escuelas Anexas a las Fuerzas Armadas y los servicios de educación del adulto que se presten por medio de los centros educativos pilotos y experimentales que funcionan o funcionaren por convenios celebrados por la Nación con organismos internacionales, nacionales y cuerpos intermedios; así como centros educativos comunes para adultos que funcionan o funcionaren en zonas de seguridad.

Vigésimosexta: La transferencia de los centros educativos comunes de educación de adultos, será resultado de un proceso previo de coordinación que permita a la Provincia la adecuación de los objetivos, estructura curricular, provisiones presupuestarias y montaje de la infraestructura administrativa provincial a los objetivos, políticas y estrategias establecidos por la Nación.

Vigésimoséptima: A los efectos de la clausura anterior la coordinación de servicios educativos de adultos, se cumplirá en un plazo no menor de un año a partir de la firma del presente convenio.

Vigésimooctava: Se constituirá una Comisión Coordinadora integrada por representantes de ambas partes, la que tendrá a su cargo:

- a) La formulación de los planes, programas y proyectos referidos a la educación de adultos en la Provincia;
- b) La fijación de la asistencia financiera de la Nación para la realización de los planes, programas y proyectos elaborados conjuntamente.



Vigésimonovena: Ambas partes convienen que a los fines de la ejecución de este Convenio, serán órganos competentes, por La Nación, la Subsecretaría de Educación y por La Provincia el Consejo Provincial de Educación, quienes quedan autorizados para resolver de común acuerdo los problemas y situaciones particulares no previstos en el presente Convenio.

En prueba de conformidad, se firman dos (2) ejemplares del mismo tenor en Buenos Aires, a los veintiseis días del mes de octubre del año mil novecientos setenta.

Gobernador de la Provincia de Río Negro      Ministerio de Cultura y Educación.



## 2.2.9. RIO NEGRO

### CONVENIO SOBRE TRANSFERENCIA DE SERVICIOS DE EDUCACION PRIMARIA

Entre el Secretario de Estado de Cultura y Educación, doctor D. José Mariano Astigueta, en adelante La Nación, por una parte y el señor Minsitro de Asuntos Sociales de la Provincia de Rio Negro, doctor D. Víctor Rafael de Vera, ad referendum del Gobierno Provincial, en adelante La Provincia, por la otra, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Nacional Nº 17.878 de fecha 5/9/68, se celebra el presente Convenio de Transferencia de Servicios de Enseñanza Primaria, ad-referendum del Superior Gobierno de la Nación:

Primero: La Nación hace entrega a La Provincia y ésta recibe, sin cargo mediante los inventarios pertinentes en cada acto administrativo:

- a) Las escuelas nacionales primarias comunes y los organismos y servicios conexos existentes en el Territorio Provincial, con todos los cargos y personal pertenecientes a dichos servicios;
- b) Pasan a integrar, sin cargo, el patrimonio de La Provincia:
  - 1) Los inmuebles de propiedad de La Nación pertenecientes a la Secretaría de Estado de Cultura y Educación o a sus organismos, en que funcionan las escuelas y servicios transferidos por el presente.
  - 2) Todos los muebles, útiles y material didáctico que constituyen la dotación de las oficinas y de los establecimientos escolares.
  - 3) Los inmuebles de propiedad de La Nación ubicados en el territorio de La Provincia que integran el patrimonio del Consejo Nacional de Educación, provenientes de legados, donaciones, herencias vacantes u otras formas de dominio. En el caso de existir mandas, las mismas quedarán a cargo de La Provincia.
  - 4) Los derechos que posea La Nación sobre reservas de terrenos con fines escolares otorgados al Consejo Nacional de Educación en jurisdicción del territorio de La Provincia.
- c) La Nación se hará cargo de las deudas, gravámenes y todo compromiso referente a los servicios y escuelas transferidos, contraídos con anterioridad al momento en que se concrete la transferencia. Asimismo tomará a su cargo, dentro de las previsiones presupuestarias, el incremento de las locaciones a partir del año 1969 y el valor locativo de los edificios actualmente cedidos gratuitamente.
- d) Anualmente La Provincia elevará a la Secretaría de Estado de Cultura y Educación:
  - 1) El plan de prioridades y presupuesto de obras para reacondicionamiento, reparación, ampliación o remodelación de los edificios en que funcionan las escuelas transferidas.
  - 2) El plan de prioridades y presupuesto para la construcción de nuevos edificios que sean necesarios para las escuelas transferidas, previendo su ejecución en el término de cinco años.
  - 3) El presupuesto correspondiente al incremento de locaciones y el del valor locativo que se fije a los edificios en comodato inicialmente.

La Secretaría de Estado de Cultura y Educación, previo estudio de sus posibilidades económicas y del Plan de Prioridades, aprobará las obras que considere convenientes y remesará a La Provincia el importe asignado para su ejecución por intermedio de esta y de las entidades intermedias, dando preferencia a las Cooperadoras Escolares. Asimismo remesará los fondos necesarios para el pago del incremento de alquileres y valor locativo contemplados en el presente convenio.



e) Las obras iniciadas serán terminadas por la Secretaría de Estado de Cultura y Educación de la Nación de acuerdo con los contratos vigentes y las previsiones correspondientes, salvo en los casos en que sea factible de común acuerdo su transferencia a La Provincia.

No operándose este supuesto las obras serán transferidas a La Provincia una vez concluidas.

f) La Provincia tomará posesión de los inmuebles de propiedad privada que estuviesen afectados al uso de los servicios y de las escuelas citadas en el inciso a) mediante contrato de locación en el estado contractual vigente, como asimismo los ocupados mediante convenios especiales, donaciones en trámite o similares. Queda a cargo de La Nación la liberación de toda deuda, gravamen y todo otro compromiso contraído con anterioridad a la toma de posesión.

Segundo: Todo el personal de Inspección, de las escuelas, de los servicios asistenciales, de la Junta de Clasificación, docentes, administrativos, de servicios auxiliares y de maestranza correspondiente a los servicios que se transfieren, en la situación de revista en que se encuentran -excepto titulares de establecimientos de otra jurisdicción adscriptos o en comisión de servicios-, pasa a depender definitivamente de La Provincia, quedando incorporados a la legislación específica de la jurisdicción provincial. En el caso de declararse prescindibles determinados agentes, las indemnizaciones que correspondan serán soportadas por La Nación.

Tercero: A los efectos de la incorporación del personal que se transfiere a La Provincia, La Nación entregará copia certificada de la foja de servicios de cada uno de los referidos agentes y además especificará en forma detallada la situación de revista de cada uno, su remuneración en todo concepto; afectación de haberes; cuota por alimentos con mención del Juzgado interviniente; deducciones por préstamos a instituciones oficiales de crédito; nómina, importes y primas correspondientes a los seguros obligatorios, adicional y colectivo; y cualquier otro dato o antecedente relacionado con el personal, de tal forma que no afecte la normal prestación de servicios, ni los derechos del agente.

Cuarto: Establécese que el cambio de jurisdicción no podrá implicar disminución de remuneraciones del personal transferido cuando, en las funciones o categorías equivalentes, la asignación fijada por La Provincia sea inferior a la que corresponde al agente nacional en el momento de la transferencia. Esa situación se mantendrá hasta que se iguale la remuneración asignada al personal de La Provincia. En el caso inverso, la remuneración del personal transferido y la que corresponda a los cargos vacantes se mantendrá con los valores vigentes en La Nación, hasta tanto las posibilidades presupuestarias de La Provincia y/o los acuerdos que puedan celebrarse con La Nación permitan reajustar dicha remuneración a la vigente en La Provincia para las categorías o funciones equivalentes.

Quinto: A los efectos jubilatorios se estará a lo dispuesto en la Ley Nº 17.878.

Sexto: El personal transferido quedará obligatoriamente afiliado a la Obra Médico Asistencial de La Provincia en las condiciones determinadas en la Ley Provincial Nº 453 y su Decreto Reglamentario Nº 358, con excepción de: a) el que opte por el régimen de previsión nacional de acuerdo con el artículo 5º, inciso b) de la Ley Nacional Nº 17.878, el que no podrá incorporarse al régimen asistencial de La Provincia sin previos la autorización legislativa o el



convenio que correspondieren; b) el que al 10 de diciembre de 1965 hubiese estado afiliado a la Obra Social del Consejo Nacional de Educación de acuerdo con el artículo 69 de la Ley Provincial Nº 453, el que podrá incorporarse cuando lo solicite. Sin perjuicio de su afiliación o no a la Obra Médico Asistencial de la Provincia, el personal transferido podrá continuar afiliado a la Obra Social que corresponde al Consejo Nacional de Educación, a cuyo efecto deberá comunicarlo a la citada entidad dentro de los 90 (noventa) días de la firma del presente convenio. En tal caso La Provincia retendrá de sus haberes los aportes pertinentes, que girará al organismo asistencial correspondiente. El personal que se incorpore al régimen asistencial de La Provincia y no opte por su continuación en el que corresponda al Consejo Nacional de Educación, tendrá derecho igualmente a continuar afiliado a este último y gozar de sus beneficios durante el término de tres meses a partir de su transferencia a La Provincia y sus aportes serán girados por ésta durante igual lapso.

Séptimo: Salvo en los casos de incompatibilidad de horarios, no serán modificadas las situaciones de revista del personal docente transferido que acumule uno o más cargos en las condiciones que establece la legislación nacional vigente.

Octavo: Los antecedentes del personal docente de las escuelas y demás servicios transferidos, desde la iniciación de su carrera y a los efectos de la clasificación, serán evaluados anualmente por La Provincia de acuerdo con sus normas específicas.

Noveno: El personal trasladado transitoriamente por las causas previstas en el artículo 29 del Decreto Nº 10.251/65, mantendrá su situación de revista con carácter definitivo, salvo manifestación en contrario del interesado, en cuyo caso su permanencia quedará limitada a la fecha en que el cargo que ocupa sea cubierto en virtud de las normas vigentes en La Provincia.

Décimo: El personal al cual se le hubiera acordado cambio de tareas o de destino, o ambos a la vez, conforme lo establecido en el artículo 11, inciso 1), del Decreto Nº 8.567/61, y los docentes con funciones pasivas (auxiliares de dirección) de conformidad con el artículo 89, inciso d) del Estatuto del Docente aprobado por Ley Nº 14.473, mantendrán su situación de revista durante el periodo por el cual se les haya concedido la franquicia, quedando sujetos al término del mismo a las normas respectivas de la legislación provincial.

Undécimo: Las situaciones particulares de revista del personal transferido, no previstas en el presente convenio, serán resueltas de común acuerdo entre La Nación y La Provincia. El interesado podrá recurrir indistintamente ante los organismos educacionales de ambas jurisdicciones. Si en la solución propuesta por uno de ellos no hubiere pronunciamiento de la otra parte en el término de treinta (30) días de la respectiva comunicación, deberá reiterarse bajo apercibimiento de que la propuesta se considerará aceptada si no mediare observación dentro de un nuevo término de treinta (30) días.

Duodécimo: Los asuntos de carácter disciplinario aún pendientes al momento de la transferencia serán remitidos a La Provincia en el estado en que se encuentren, para que ésta complete la tramitación con la intervención de sus propios organismos específicos y ejerciendo su facultad de decisión de acuerdo con su propia legislación.

Décimotercero: La Provincia dispondrá los recaudos necesarios para que la adaptación de la



organización técnico-pedagógica de las escuelas y organismos transferidos asegure la continuidad de los procesos de enseñanza, hasta tanto se completen las fases definitivas de la transferencia.

Decimocuarto: Los certificados de estudios parciales y de terminación del ciclo primario, que extiendan las autoridades de La Nación y de La Provincia, serán recíprocamente válidos.

Decimoquinto: La Nación y La Provincia realizarán los acuerdos que sean necesarios para que el personal docente de ambas jurisdicciones pueda hacer uso recíprocamente de los derechos de permia y traslado. Los traslados pendientes serán resueltos por La Nación dentro de los sesenta días de la vigencia del presente convenio, quedando comprendido en la transferencia al personal objeto de los mismos, con la ubicación que le correspondiere.

Decimosexto: La Nación financiará el funcionamiento de las escuelas y servicios transferidos: a) girando mensualmente a La Provincia, en las fechas de pago de la Administración Nacional, el importe correspondiente a todos los cargos pertenecientes a dichas escuelas y a los servicios auxiliares actualmente existentes, incluyendo las partidas para servicios auxiliares actualmente existentes, incluyendo las partidas para suplencias y corriendo por su cuenta todos los incrementos automáticos de sueldos y cargas sociales correspondientes al personal transferido, como asimismo los aumentos que disponga La Nación por ajuste del índice docente de acuerdo con lo establecido en el artículo 7mo. de la Ley Nro. 17.878; b) girando anticipadamente a La Provincia, en las cuotas que se convengan para cada ejercicio fiscal, los importes correspondientes a gastos generales de funcionamiento, calefacción, alquileres, valor locativo, viáticos del personal, atención de comedores escolares, provisión de útiles, ropa y calzado, y todo cuanto esté relacionado con el funcionamiento integral de las escuelas y servicios transferidos, así como lo dispuesto en el punto i, inciso c) y d).

En tanto La Provincia no esté en condiciones de financiar con sus propios recursos el importe resultante de las necesidades del aumento vegetativo de la población escolar correspondiente a las escuelas transferidas, podrá solicitar anualmente a La Nación los fondos que demande dicho incremento.

Decimoséptimo: Incorporase al régimen de derechos y obligaciones del Estatuto del Docente de La Provincia (Ley Nro. 391) al Personal Docente que revista en los establecimientos y servicios que se transfieren, reconociéndoseles la antigüedad y los antecedentes registrados en la jurisdicción nacional.

Decimooctavo: Atento a la situación especial de la Provincia de Río Negro, en virtud del exceso número de escuelas provinciales y su poca antigüedad, queda convenido que La Provincia, a partir de la incorporación de las escuelas y organismos transferidos, destinará y cubrirá cursos de ingreso y ascenso establecidos en su régimen específico, previa reubicación, adecuación y unificación de los servicios que lo requieran.

Decimonoveno: La equiparación de los cargos no estipulados en el presente convenio será determinada por La Provincia de acuerdo con lo dispuesto por su legislación específica.

Vigésimo: Ambas partes convienen que a los fines de la ejecución de este Convenio, serán órganos competentes: por La Nación, el Consejo Nacional de Educación, y por La Provincia, el Consejo Provincial de Educación.

Vigésimoprimer: El presente Convenio tendrá plena vigencia a partir de su ratificación por el Poder Ejecutivo Nacional.



En prueba de conformidad se firma en dos ejemplares del mismo tenor, en Buenos Aires, a los veintiseis días del mes de diciembre de 1968.

MINISTRO DE ASUNTOS SOCIALES DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

SECRETARIO DE ESTADO DE CULTURA Y EDUCACION

DECRETO NRO. 489 - Bs. As. 24/2/69.-

VISTO: El Expediente Nro. 84.481/68 del registro de la Secretaría de Estado de Cultura y Educación en el que obra el original del Convenio celebrado entre dicha Secretaría y el Gobierno de la Provincia de Río Negro sobre la transferencia de los servicios de enseñanza primaria, y

CONSIDERANDO:

Que en el referido Convenio se determinan las condiciones en que la Nación entregará a la Provincia de Río Negro las escuelas nacionales primarias comunes establecidas en el territorio provincial y los organismos y servicios complementarios, con el personal perteneciente a los mismos;

Por ello, de conformidad con las facultades conferidas por la Ley Nro. 17.878 y lo aconsejado por el señor Secretario de Estado de Cultura y Educación,

El Presidente de la Nación Argentina

DECRETA:

Artículo 1ro.: Ratifícase el Convenio celebrado entre la Secretaría de Estado de Cultura y Educación y el Gobierno de la Provincia de Río Negro sobre la transferencia de los servicios de enseñanza primaria cuyo original obra a fs. 1 a 8 del Expediente Nro. 84.481/68 del registro de la citada Secretaría de Estado.

Artículo 2do.: El presente decreto será refrendado por el señor Ministro del Interior y firmado por el señor Secretario de Estado de Cultura y Educación.

Artículo 3ro.: Comuníquese, publíquese, dase a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

ONGANIA - GUILLERMO A. BORDA - JOSE M. ASTIGUETA.-

ACTA DE TRANSFERENCIA DEL GOBIERNO DE LAS ESCUELAS NACIONALES  
A LA JURISDICCION PROVINCIAL

En la ciudad de Viedma, capital de la provincia de Río Negro, a los diez días del mes de



abril de mil novecientos sesenta y nueve, reunidos el Presidente del Consejo Nacional de Educación, profesor don Jorge Florián Oliver y el Presidente del Consejo Provincial de Educación profesor don Juan Fernando Chironi, se acuerda:

Primero: Hacer efectiva la transferencia de la administración de la enseñanza primaria prevista en el convenio celebrado el veintiseis de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho entre el señor Secretario de Estado de Cultura y Educación, por la Nación, y el señor Ministro de Asuntos Sociales de Río Negro, por la Provincia, el cual fuera ratificado por el Poder Ejecutivo Nacional por decreto cuatrocientos ochenta y nueve de fecha veinticuatro de febrero de mil novecientos sesenta y nueve.

Segundo: El Consejo Provincial de Educación comunicará al personal de los servicios transferidos la suscripción de la presente a los efectos de que procedan a efectuar las opciones filiales en el convenio.

Tercero: Los actos administrativos conducentes a perfeccionar la transferencia en cada caso particular quedarán a cargo de los Presidentes de ambos Consejos o de quienes éstos designaren al efecto, debiendo efectuarse las consultas pertinentes en los casos necesarios.

Previo lectura y ratificación de este documento, se firman dos ejemplares originales con destino a las respectivas autoridades.

JORGE FLORIAN OLIVER - PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION

JUAN FERNANDO CHIRONI - PRESIDENTE DEL CONSEJO PROVINCIAL DE EDUCACION

#### CONVENIO SOBRE TRANSFERENCIA DE SERVICIOS DE EDUCACION MEDIA Y DE ADULTOS

Entre el señor Ministro de Cultura y Educación de la Nación, Dr. José Luis Cantini por una parte, en adelante La Nación, y el señor Gobernador de la Provincia de Río Negro, General de Brigada (R.E.) D. Roberto Vicente Requeijo por la otra, en adelante La Provincia, se celebra el presente Convenio de Transferencia de los establecimientos y servicios de enseñanza media, técnica y de adultos de jurisdicción nacional y de la función de supervisión de los establecimientos de iniciativa privada, ubicados en la Provincia de Río Negro -cuyas nóminas figuran como Anexo I y forman parte del presente convenio- de conformidad con la Ley Nacional Nro. 18.585 y su Decreto reglamentario Nro. 602/70, "ad-referendum" del Poder Ejecutivo Nacional, bajo las siguientes cláusulas:

Primera: La Nación transfiere a La Provincia, y ésta recibe, sin cargo, los establecimientos y servicios de enseñanza media, técnica, de adultos y centros de educación del adulto de jurisdicción nacional ubicados en La Provincia, según nóminas del Anexo I del presente Convenio.

Segunda: La Nación transfiere a La Provincia, y ésta recibe, la función de supervisión de los establecimientos incorporados a la enseñanza oficial (Ley Nro. 13.047, inc. 2 c), ubicados en el territorio de La Provincia.

La Provincia adoptará los recaudos necesarios, en coordinación con el SNEP para que dichos establecimientos sean incorporados al orden provincial con las partidas presupuestarias que corresponden.



Tercera: La transferencia acordada en la cláusula Primera comprende todo el personal y los bienes, derechos, fondos y recursos enumerados en el artículo 3º de la Ley Nacional Nº 18.584.

Cuarta: El personal que se transfiere de acuerdo con la cláusula Tercera del presente convenio, quedará incorporado a la Administración Provincial, con la salvedad expresada en el artículo 6º del Decreto Nacional Nº 6027/79, de conformidad con las siguientes bases:

- a) El personal transferido mantendrá, en todos los casos, identidad o equivalencia en la jerarquía y retribución que por cualquier concepto perciba al momento de la transferencia, acordándole la percepción de las mismas retribuciones asignadas en el orden nacional, con aplicación extensiva de las normas del artículo 1º, inc. b) del Decreto Nº 5.592/69.  
Las remuneraciones del personal docente que se transfiera serán ajustadas a las variaciones que se produzcan en jurisdicción nacional, hasta tanto se alcance la equiparación de los sueldos previstos en la Ley Nº 18.514. Los gastos que así resultaren estarán a cargo de la Nación, y surgirá del sorteo referido en el apartado b) de la presente cláusula, hasta tanto los créditos se transfieran a través del índice de coparticipación.  
A partir de la fecha de la transferencia, los ajustes salariales que efectúe la Provincia comprenderán al personal transferido, cuando las retribuciones percibidas por éstos, de conformidad con lo prescripto en los párrafos precedentes, sean inferiores a los acordados por dichos ajustes.
- b) Los fondos destinados al pago de gastos en personal se determinarán de acuerdo con el costo de los cargos y horas de cátedra transferidos. Estos fondos podrán ser utilizados por la Provincia aunque no coincida el número de agente con el número de cargos y horas de cátedra citadas.
- c) Los fondos para el pago del personal suplente se determinan en un cinco por ciento (5%) del monto total que resulte del costo previsto en el apartado b) de la presente cláusula.
- d) A los importes referidos anteriormente se les adicionará un porcentaje del dos por ciento (2%) en compensación de los gastos administrativos centrales que actualmente están a cargo de la Nación.

Quinta: La Provincia se compromete a mantener en servicio al personal interino, hasta la fecha en que se produzca la cobertura de los respectivos cargos titulares vacantes, por medio de los concursos correspondientes. La Nación dispondrá que los concursos en trámite se continúen hasta su total diligenciamiento de acuerdo con la Ley y reglamento nacionales.

El nombramiento o la promoción de los que resulten ganadores de tales concursos será efectuado por la Provincia si el Acta de transferencia ya se hubiera suscripto o por la Nación en caso contrario.

Cuando por razones de reestructuración deban suprimirse cargos vacantes de titulares, los interinos que se desempeñen en tales cargos serán mantenidos en los mismos, hasta la fecha de la efectiva supresión.

Sexta: A los efectos provisionales, los servicios en el orden nacional se computarán por la Caja otorgante del beneficio, que será, según lo determine el artículo 86º de la Ley Nº 18.037, a opción del afiliado, cualquiera de las comprendidas en sistema de reciprocidad jubilatoria, en cuyo régimen acredite como mínimo 10 años continuos o discontinuos con aportes. Si el afiliado



no acreditare en ninguna Caja el mínimo de aportes indicados, será otorgante aquella que compute mayor tiempo con aporte.

Séptima: La Provincia se hará cargo de la prestación de los servicios sociales correspondientes al personal transferido. No obstante, el personal que así lo solicite podrá además continuar gozando de los servicios sociales del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Octava: Los fondos destinados a la atención de erogaciones en bienes y servicios no personales se transfieren en la parte correspondiente a los saldos no afectados a la fecha del acta respectiva.

En oportunidad de suscribir el Acta, La Nación acompañará un estado de ejecución del presupuesto correspondiente, con especial indicación de los saldos disponibles, que serán girados a La Provincia. Asimismo La Nación acompañará una información adicional relativa a los créditos afectados, como así también a las erogaciones en bienes de consumo y servicios no personales realizados para tender los servicios prestados en jurisdicción de La Provincia.

La totalidad de los fondos correspondientes a La Provincia será transferida en ocasión de modificarse el Régimen de Coparticipación Federal de acuerdo con lo prescripto en el artículo 7º de la Ley Nº 18.586.

Novena: Los fondos destinados en 1978 a la adquisición de bienes a que se refiere el artículo 7º de la Ley Nº 18.586, serán girados en proporción correspondiente a los saldos no afectados a la fecha del acta respectiva.

En tal oportunidad La Nación acompañará un estado de ejecución del presupuesto correspondiente, con especial indicación a los saldos disponibles, que serán girados a La Provincia. Asimismo La Nación acompañará una información adicional relativa a los créditos afectados, como así también a las erogaciones en bienes realizadas para atender el equipamiento de los servicios prestados en jurisdicción de La Provincia.

Décima: Los importes correspondientes a las erogaciones de capital referidas en el artículo 10º de la Ley Nº 18.586 destinados a atender la ejecución de trabajos públicos, serán girados en la parte correspondiente a los saldos existentes a la fecha del acta respectiva.

Ulteriormente y de conformidad con las condiciones instituidas en los respectivos convenios o contratos de obra, las sumas pertinentes serán giradas en todos los casos contra la presentación de los certificados de obras correspondientes, previa intervención del Tribunal de Cuentas de la Nación.

Decimoprimerá: A los fines previstos en el artículo 12 de la Ley Nº 18.586, con referencia a los inmuebles fiscales que se transfieren, se conviene que, una vez suscripta el Acta respectiva y en posición de la nómina correspondiente La Provincia determinará la suma que La Nación adeuda en concepto de tasas, impuestos y demás contribuciones sean nacionales, provinciales o municipales, debiendo La Nación satisfacer dicha deuda en un plazo de ciento veinte (120) días contados a partir de la fecha en que se formula el reclamo.

En el mismo plazo La Nación deberá satisfacer los importes que resulten en conceptos de gastos por la regularización del dominio de las propiedades inmuebles transferidas.

Decimosegunda: En el acta de transferencia se establecerá el procedimiento a seguir para la rendición total de los cargos pendientes ante el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación



como consecuencia de las remesas de fondos realizadas y no rendidas a esa fecha.

Decimotercera: La incorporación, reconocimientos, régimen laboral y régimen de aporte estatal para la enseñanza privada, y hasta que la Provincia de Río Negro dicte las leyes y normas concordantes, se regirán por la Ley Nº 13.647 y Decretos Nº 371/64 y Nº 15/64.

Decimocuarta: La Provincia de Río Negro se compromete al estudio y elaboración de las Leyes y Normas reglamentarias en coordinación con la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada para asegurar la libertad de enseñanza, de acuerdo con las prescripciones que consagra la Constitución Nacional.

Decimoquinta: Se fija un término no mayor de ciento ochenta (180) días corridos, a partir de la firma del Acta de Transferencia, para el cumplimiento de lo dispuesto en las cláusulas decimotercera y decimocuarta, lo que será puesto a consideración del Poder Ejecutivo Nacional por intermedio del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Decimosexta: La Nación y La Provincia suscribirán convenios con el propósito de asegurar la coordinación de los diversos organismos educativos nacionales, provinciales y privados en un sistema concertado que permita la efectiva realización del programa educativo, subsanando así los desequilibrios regionales, proporcionando idénticas oportunidades de perfeccionamiento y capacitación y utilizando de manera racional los recursos humanos y financieros existentes.

Decimoséptima: El cambio de jurisdicción no colocará a los agentes transferidos en situación de incompatibilidad, con excepción de la horaria.

Decimooctava: Las actuaciones de carácter disciplinario pendientes al momento de la transferencia, serán concluidas en la jurisdicción nacional y si hubiere lugar a sanción, ésta será aplicada por La Provincia.

Las que se iniciaran con posterioridad a la firma del presente convenio serán tramitadas por La Provincia.

Decimonovena: Las solicitudes de traslados definitivos pendientes serán resueltas por La Nación y el personal trasladado a La Provincia quedará comprendido en la transferencia.

Vigésima: La Provincia ratifica su adhesión al Convenio de Permutas celebrado en la ciudad de Mar del Plata el 6 de setiembre de 1969, que figura en fotocopia como Anexo II y forma parte del presente Convenio.

Vigésimoprimera: El Estatuto del Docente de La Provincia será aplicado al personal que se transfiera. Los antecedentes de éste, registrados en jurisdicción nacional, serán reconocidos por La Provincia y su valoración será la misma que la de los similares de jurisdicción provincial.

Vigésimosegunda: La Provincia dispondrá los recaudos necesarios para la adaptación de la organización técnico-pedagógico de los establecimientos transferidos, a la reforma educativa actualmente encargada por La Nación.

La Nación brindará todo el apoyo necesario tendiente a lograr un grado óptimo de capacitación docente y una correcta supervisión de los establecimientos transferidos.

Vigésimotercera: Los certificados de estudio parciales y finales que extiendan las autoridades de La Nación y de La Provincia serán recíprocamente válidos.



Vigesimocuarta: Ambas partes convienen expresamente que la transferencia de la E.N.E.T. N.º 1, de General Roca, comprende solamente la conducción académica, reservándose La Nación la propiedad de su edificio, hasta la finalización de su construcción que se hará en cumplimiento del Plan C.O.N.E.T. - B.I.D.

Vigesimoquinta: Quedan exceptuados de la transferencia, las Escuelas Anexas a las Fuerzas Armadas y los servicios de educación del adulto que se prestan por medio de los centros educativos pilotos y experimentales que funcionan o funcionaren por convenios celebrados por La Nación con organismos internacionales, nacionales y cuerpos intermedios; así como centros educativos comunes para adultos que funcionan o funcionaren en zonas de seguridad.

Vigesimosexta: La transferencia de los centros educativos comunes de educación de adultos, será resultado de un proceso previo de coordinación que permita a La Provincia la adecuación de los objetivos, estructura curricular, provisiones presupuestarias y montaje de la infraestructura administrativa provincial a los objetivos, políticas y estrategias establecidos por La Nación.

Vigesimoséptima: A los efectos de la cláusula anterior la coordinación de servicios educativos de adultos, se cumplirá en un plazo no menor de un año a partir de la firma del presente convenio.

Vigesimooctava: Se constituirá una Comisión Coordinadora integrada por representantes de ambas partes, la que tendrá a su cargo:

- a) La formulación de los planes, programas y proyectos referidos a la educación de adultos en La Provincia;
- b) La fijación de la asistencia financiera de La Nación para la realización de los planes, programas y proyectos elaborados conjuntamente.

Vigesimonovena: Ambas partes convienen que a los fines de la ejecución de este Convenio, serán órganos competentes, por La Nación, la Subsecretaría de Educación y por La Provincia el Consejo Provincial de Educación, quienes quedan autorizados para resolver de común acuerdo los problemas y situaciones particulares no previstos en el presente Convenio.

En prueba de conformidad, se firman dos (2) ejemplares del mismo tenor en Buenos Aires a los veintiséis días del mes de octubre del año mil novecientos setenta.

El Sr. Gobernador de la Provincia

de Río Negro

Ministerio de Cultura y Educación



# ANEXO 1

## A) Establecimientos dependientes de la Administración Nacional de Educación Media y Superior.

- 1.- Escuela Normal Mixta de Maestros de VIEDMA y Sección Comercial anexa.
- 2.- Colegio Nacional de VIEDMA.
- 3.- Colegio Nacional de VILLA REGINA.
- 4.- Colegio Nacional de SAN CARLOS DE BARILOCHE.
- 5.- Colegio Nacional de FUERTE GENERAL ROCA y Sección Comercial Anexa.
- 6.- Colegio Nacional de CHOELE-CHOEL.

## B) Establecimientos dependientes del Consejo Nacional de Educación Técnica.

- 1.- E.N.E.T. Nº 1 "Jorge Newbery" de SAN CARLOS DE BARILOCHE.
- 2.- E.N.E.T. Nº 1 de FUERTE GENERAL ROCA.
- 3.- E.N.E.T. Nº 2 de FUERTE GENERAL ROCA.

## C) Establecimientos y Servicios dependientes de la Dirección Nacional de Educación del Adulto.

- 1.- Escuela Nº 1 FUERTE GENERAL ROCA.
- 2.- Escuela Nº 2 SAN CARLOS DE BARILOCHE.
- 3.- Escuela Nº 3 CIFOLLETTI.
- 4.- Escuela Nº 4 INGENIERO HUERGO.
- 5.- Escuela Nº 5 CINCO SALTOS.
- 6.- Escuela Nº 6 VIEDMA.
- 7.- Escuela Nº 7 PADRE A. STEFANELLI.
- 8.- Escuela Nº 9 SAN CARLOS DE BARILOCHE.
- 9.- Escuela Nº 10 SAN CARLOS DE BARILOCHE.
- 10.- Escuela Nº 11 EL BOLSON.
- 11.- Escuela Nº 12 VILLA REGINA.

## CENTROS EDUCATIVOS

Números: 4, 8, 9, 18, 19, 25, 26, 30, 32, 33, 35, 36, 40, 54, 55, 58, 59, 62, 63, 64, 65, 67, 69, 70, 75, 76, 77, 81, 83, 93, 94, 95, 96, 114, 116, 117, 124, 125, 126.



## ANEXO II

Entre el señor Secretario de Estado de Cultura y Educación de la Nación, Dr. Dardo Pérez Guilhou, el señor Ministro de Educación de Buenos Aires, profesor Alfredo Tagliabue, el señor Ministro de Gobierno, Justicia y Educación de Entre Ríos, Dr. Marciano E. Martínez, el señor Ministro de Educación de Santa Fe, Dr. Leoncio Cianello, y el señor Ministro de Gobierno, Educación y Justicia de La Pampa, Profesor Floreal Alberto Conte, se conviene celebrar el presente convenio de permutas para el personal docente dependiente de sus respectivas jurisdicciones, el que se regirá por las siguientes cláusulas:

Artículo 1º - Los docentes dependientes de las jurisdicciones que suscriben o de las que adhieren al presente, que reúnan las condiciones establecidas en las cláusulas siguientes, podrán solicitar la permuta de sus cargos con los docentes de otras jurisdicciones. A los efectos de la aplicación del presente convenio entiéndase por permuta el cambio recíproco entre docentes del mismo nivel y modalidad y análoga jerarquía y función.

Art. 2º - Para tener derecho a solicitar permuta se requiere:

- a) Encontrarse revistando en servicio activo. Los docentes que solicitaren permuta y se encontraran en uso de licencia, deberán tomar posesión del cargo en su nuevo destino dentro del término fijado al efecto.
- b) No encontrarse imputado en sumario sujeto a investigación presumarial o en disponibilidad.
- c) Tener concepto profesional no inferior a bueno en el último período lectivo.
- d) Pertenecer al mismo nivel y modalidad y tener análoga jerarquía y función.

Art. 3º - Las solicitudes de permuta deberán ser presentadas en forma conjunta por los docentes interesados ante las autoridades de cualquiera de las jurisdicciones y contendrán:

- a) Apellidos y nombres, edad, nacionalidad y demás datos de identidad, domicilio, lugar donde desempeña sus actividades y destinos a los que desea permutar.
- b) Certificación de la prestación de servicios en la que consten los requisitos enumerados en el artículo 2º, expedida por las autoridades competentes y debidamente legalizada.
- c) Manifestación expresa de aceptación de las remuneraciones que percibirán en los nuevos cargos una vez acordada la permuta, y de los derechos y obligaciones establecidos en los respectivos ordenamientos legales para las nuevas funciones.

Art. 4º - Una vez aprobado el pedido por las autoridades competentes de la jurisdicción en que se presentó el pedido de permuta, el expediente respectivo será remitido a la otra para su consideración. La permuta se perfeccionará cuando se resuelva la última jurisdicción.

Art. 5º - Los permutantes deberán tomar posesión de los cargos en sus nuevos destinos hasta treinta (30) días después de la notificación de la permuta. Vencido dicho término el permutante que no hubiere tomado posesión será considerado en situación de abandono de cargo.



LA LEY 18.586 - UN INSTRUMENTO JURIDICO DESCENTRALIZADOR  
ORIGEN, EVOLUCION Y VIGENCIA

La ley 18.586, y su Decreto Reglamentario Nº 602, dictados en el año 1970, sobre transferencia de organismos y funciones nacionales a las provincias, constituye un antecedente muy importante en materia de descentralización.

Con fundamento en esta ley de facto, se suscribieron convenios de transferencia no solo en el área de servicios educativos, sino también algunos referidos al ámbito de los servicios públicos.

La ley 18.586, fue sancionada durante el gobierno militar de la denominada Revolución Argentina, constituyendo en la terminología técnico-jurídica en realidad un decreto-ley, dado el origen de su sanción y el alcance general de su aplicación.

La misma, hasta la fecha no derogada, faculta, al Poder Ejecutivo, a transferir a las provincias organismos y funciones nacionales existentes en territorios provinciales.

En el mensaje de elevación se expresa que desde que se emprendió la tarea de reestructuración de los ministerios y secretarías de estado, fue propósito definido el de lograr la centralización en la conducción y la descentralización en la ejecución.

Por lo tanto se considera coherente con tal política, la transferencia a las provincias de todos aquellos organismos cuyas funciones corresponden a la esfera de los poderes reservados por la Constitución Nacional a las provincias o que éstas desarrollen en concurrencia con el Gobierno Nacional, en especial la de todos aquellos que tienen actividades operativas en las mismas, lo que posibilitará una ejecución descentralizada realista e irreversible, sin acciones que puedan distorsionar ni retardar el proceso general.

También se expresa que el proyecto configura un paso fundamental en la tarea de descentralización, ya que perfecciona la legislación vigente en la materia, unificando las normas respectivas en un solo cuerpo legal.

En el art. 2, regula el procedimiento jurídico de la transferencia, estableciendo que la misma se concretará mediante la firma de Convenios, que se perfeccionarán por Actas, conforme las normas de reglamentación.

En el art. 3 establece que las transferencias serán efectuadas sin cargo y comprenderán:

- a) el dominio y todo otro derecho que el Estado Nacional tenga sobre bienes inmuebles y accesorios;
- b) bienes muebles, semimovientes y elementos de consumo;
- c) todo otro antecedente relativo a los organismos transferidos que pueda ser útil a la provincia;
- d) el personal de los organismos y funciones que se transfieran, pudiéndose excluir el personal jerarquizado, de inspección, supervisión y el adscripto o en comisión de servicios;
- e) los contratos de locación de cosas, obras y servicios;



Art. 68 - Se garantizará a los docentes permutantes en cada jurisdicción el reconocimiento de su antigüedad en la docencia, la estabilidad en el cargo y demás derechos y obligaciones que establezcan las leyes y reglamentos vigentes en los destinos que ejercerán los nuevos cargos.

Art. 70 - Las autoridades de las respectivas jurisdicciones tomarán las providencias que fueran necesarias con el fin de que las Cajas o Institutos Previsionales realicen los cálculos y reconocimientos de servicios correspondientes, efectuando, además, los aportes y retenciones correspondientes.

Art. 80 - Se habilitará en cada jurisdicción un registro de aspirantes a Permutas en el que podrán inscribirse los docentes que se encuentren interesados en lograrla, intercambiándose en forma trimestral informaciones respecto a las inscripciones y solicitudes que se produzcan en los referidos registros.

Las Provincias que adhieran al presente Convenio comunicarán su ratificación a las partes contratantes.

En prueba de conformidad se firma el presente Convenio en cinco ejemplares de un mismo tenor en la ciudad de Mar del Plata, a los seis días del mes de setiembre del año mil novecientos sesenta y nueve.



- fi) los fondos previstos en el Presupuesto general para atender las erogaciones corrientes y de capital y
- g) los recursos provenientes de las tasas retributivas u otras contribuciones, correspondientes a los servicios que perciban los organismos y funciones transferidas.

El art. 5 se refiere específicamente a las bases de incorporación del personal transferido, estableciendo el mantenimiento de la jerarquía y retribución que perciba al momento de la transferencia. A partir de este, los ajustes salariales seguirán procedimiento y montos que se fijen para los agentes de la respectiva provincia. También se mantiene la antigüedad en el cargo y en la carrera docente y los servicios prestados en el orden nacional de acuerdo con el régimen de reciprocidad jubilatorio vigente.

El art. 6 establece que a partir del 1 de mayo siguiente a aquel en que se firman las Actas de Transferencia, las provincias continuarán con los derechos y obligaciones emergentes de las relaciones derivadas de los contratos de locación de cosas, otras y servicios.

Los arts. 7, 8 y 9 que fueron retomados en 1980 por otra ley de facto 22.262, establecían el financiamiento de la transferencia:

- Los fondos para atender las erogaciones de los organismos y funciones transferidas, se fijaban en base a partidas que figurasen en el Presupuesto General de 1978 con tal destino, respecto de cada provincia, y también se transfería los establecidos en los presupuestos de otros organismos del Estado Nacional, destinados a los transferidos. Una vez determinados los fondos, la Secretaría de Hacienda establecía el índice que los mismos representaban sobre los ingresos totales percibidos en el mismo año en virtud de los impuestos comprendidos en el Régimen de Coparticipación Federal. Este se restaba de la coparticipación fijada para la Nación y se sumaba al índice de coparticipación correspondiente a la respectiva provincia, y constituía en lo sucesivo, el índice mínimo permanente, comenzando a regir a partir del 1 de enero del año siguiente al de la transferencia.

- Durante el año fiscal en el que la transferencia tuviera lugar, se establecía el giro mensual de la duodécima parte del monto de las partidas que en el Presupuesto General figurasen previstas para la atención de los gastos de los organismos y funciones transferidas.

- Durante 5 años a partir de 1971, se transfería a la provincia cesionaria de organismos y funciones nacionales, las partidas que ellos tuvieran asignadas para el año 1970, en el inc. 61 del Presupuesto General de la Administración Nacional).

El art. 10 establece que los fondos previstos en el Presupuesto Nacional para atender a las erogaciones de capital de organismos y funciones transferidos, tendrán el carácter de "contribución especial", a cargo del Tesoro Nacional, y se girarán en los plazos que los respectivos contratos de obras hubieran previsto.

El Poder Ejecutivo controlará la inversión de estos fondos y el Tribunal de Cuentas fiscalizará el cumplimiento de su inversión y dará cuenta al Poder Ejecutivo del resultado.

Los arts. 11, 12 y 13 fueron derogados también por la ley mencionada 22.262/80.



En ellos se establecía que a la fecha de la firma del Acta de Transferencia, quedaban canceladas todas las deudas que las provincias tuvieran con la Nación sobre los organismos y funciones transferidos, exceptuándose las deudas contraídas por las provincias con las Empresas del Estado, las que podrían cancelarse cuando lo determine el Poder Ejecutivo.

Las sumas adeudadas por el Estado a las provincias en relación directa con estos organismos y funciones se abonarán en oportunidad de la firma del Acta, y los créditos y deudas que éstos tuvieran respecto de terceros a la fecha de la firma del Acta, quedarán a favor o a cargo de la Nación.

El art. 15 establece que, cumplidas las transferencias que autoriza la presente Ley, la Nación quedará eximida de destinar recursos financieros, para la instalación de organismos y funciones permanente a su cargo, similares o equivalentes a los transferidos a las provincias.

#### La ley 18.586 fue reglamentada por el decreto 602/70

El decreto 258/86, luego modificado por decreto 767/82 comprende en la ley 18.586 a los servicios de Empresas y Sociedades de Estado que se prestaren en territorios provinciales.

La ley 22.290, amplía la facultad del Gobierno Nacional establecida en la ley 18.586 (transferencia de organismos y funciones nacionales a las provincias), haciéndola extensiva a los servicios prestados por empresas y sociedades del Estado, a la Municipalidad de Buenos Aires y al territorio Nacional de Tierra del Fuego.

Modificaciones introducidas por el art. 30 de la ley de presupuesto Nº 22.262 (financiamiento de la transferencia).

Art. 7: Faculta a la Secretaría de Estado de Hacienda a disponer la afectación de las contribuciones del Tesoro Nacional a las provincias, MCHA y Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y/o los recursos de coparticipación federal, los que serán destinados al financiamiento de los servicios, organismos y funciones que se transfieran, en la medida necesaria, conforme a los importes que determine el Ministerio del Interior y hasta tanto se haga efectiva la transferencia. Los citados entes renunciarán a favor de la Nación la parte pertinente de los recursos de coparticipación federal.

Art. 8: El Tesoro Nacional se hará cargo de la deuda contraída con instituciones financieras del país y del exterior, por los servicios, organismos y funciones que se transfieran. Se faculta al Poder Ejecutivo Nacional a determinar las excepciones a este criterio en los casos en que la situación financiera de los organismos transferidos y/o de las jurisdicciones receptoras, lo justifiquen.

Art. 9: Efectivizadas las transferencias, los créditos y las deudas que los organismos traspasados y las jurisdicciones receptoras tuvieran entre sí, se cancelarán recíprocamente. La determinación y liquidación de los saldos resultantes, serán efectuados de común acuerdo entre las partes.

Los saldos que se determinen de acuerdo a este procedimiento quedarán a favor o a cargo del Tesoro Nacional a través de la Secretaría de Estado de Hacienda, que convendrá con la jurisdicción territorial la oportunidad y forma de efectivizarlo.



DECRETO Nº 682 - Buenos Aires, 6/2/79.

VISTO: La ley Nº 18.586, y

CONSIDERANDO:

Que es necesario dictar la reglamentación pertinente a los fines de la correcta interpretación y alcance de sus artículos.

Por ello,

El Presidente de la Nación Argentina

DECRETA:

Artículo 1º - Los organismos y funciones nacionales, objeto de las transferencias a que se refiere la ley Nº 18.586, deberán estar habilitados y en funcionamiento o en condiciones de ser habilitados.

Cuando los servicios que prestan los organismos transferidos, integren redes de conexión interprovinciales, las transferencias serán objeto de convenios especiales entre el Poder Ejecutivo Nacional y los gobiernos provinciales interesados. Cada gobierno provincial, asumirá, en estos casos, la responsabilidad de la ejecución en su respectivo territorio, manteniendo al Poder Central, la inspección, el control y la coordinación de los servicios.

En los convenios especiales se establecerán las normas a que deberán ajustarse los gobiernos provinciales y las sanciones que se aplicarán en caso de incumplimiento de lo convenido.

Art. 2º - Los Convenios de transferencias serán suscriptos "ad-referendum" del Poder Ejecutivo Nacional, por el Ministerio o Secretaría de Estado cedente, y por el gobierno provincial cesionario.

Dentro de los treinta (30) días hábiles ratificados los Convenios por el Poder Ejecutivo Nacional se procederá a la firma de las Actas que suscribirán los funcionarios que, a tal efecto, designen las partes interesadas.

La fecha de transferencia, a todos los efectos, será el día primero del mes siguiente a aquel en que el Acta se suscriba.

Formará parte integrante del Acta, el inventario a que se hace referencia en el artículo 7º.

Art. 3º - Los bienes muebles e inmuebles se entregarán en el estado en que se encuentran en el momento de la transferencia, y la Nación no se hará cargo de los aumentos en los costos de los servicios que, directa o indirectamente, se originan con posterioridad a la transferencia.

Art. 4º - Los bienes inmuebles que fueran transferidos a las provincias deberán ser dados de baja en el Registro y Archivo de Títulos de Propiedad del Estado Nacional.

Art. 5º - Las transferencias de los contratos de obras y servicios, incluirán los derechos, acciones y obligaciones derivadas de las contrataciones aprobadas antes de la fecha en que los Convenios se hubieran suscripto.

Art. 6º - El personal comprendido en la transferencia, deberá ser notificado dentro de los diez (10) días hábiles de la fecha en que se suscriba el respectivo Convenio. Los agentes que dentro de los noventa (90) días corridos de la fecha de la notificación expresen, por escrito,



DECRETO Nº 502 - Buenos Aires, 6/2/70.

VISTO: La ley Nº 18.586, y

CONSIDERANDO:

Que es necesario dictar la reglamentación pertinente a los fines de la correcta interpretación y alcance de sus artículos.

Por ello,

El Presidente de la Nación Argentina

DECRETA:

Artículo 1º - Los organismos y funciones nacionales, objeto de las transferencias a que se refiere la Ley Nº 18.586, deberán estar habilitados y en funcionamiento o en condiciones de ser habilitados.

Cuando los servicios que presten los organismos transferidos, integren redes de conexión interprovinciales, las transferencias serán objeto de convenios especiales entre el Poder Ejecutivo Nacional y los gobiernos provinciales interesados. Cada gobierno provincial, asumirá, en estos casos, la responsabilidad de la ejecución en su respectivo territorio, manteniendo al Poder Central, la inspección, el control y la coordinación de los servicios.

En los convenios especiales se establecerán las normas a que deberán ajustarse los gobiernos provinciales y las sanciones que se aplicarán en caso de incumplimiento de lo convenido.

Art. 2º - Los Convenios de transferencias serán suscriptos "ad-referendum" del Poder Ejecutivo Nacional, por el Ministerio o Secretaría de Estado cedente, y por el gobierno provincial cesionario.

Dentro de los treinta (30) días hábiles ratificados los Convenios por el Poder Ejecutivo Nacional se procederá a la firma de las Actas que suscribirán los funcionarios que, a tal efecto, designen las partes interesadas.

La fecha de transferencia, a todos los efectos, será el día primero del mes siguiente a aquel en que el Acta se suscriba.

Formará parte integrante del Acta, el inventario a que se hace referencia en el artículo 7º.

Art. 3º - Los bienes muebles e inmuebles se entregarán en el estado en que se encuentran en el momento de la transferencia, y la Nación no se hará cargo de los aumentos en los costos de los servicios que, directa o indirectamente, se originen con posterioridad a la transferencia.

Art. 4º - Los bienes inmuebles que fueran transferidos a las provincias deberán ser dados de baja en el Registro y Archivo de Títulos de Propiedad del Estado Nacional.

Art. 5º - Las transferencias de los contratos de obras y servicios, incluirán los derechos, acciones y obligaciones derivadas de las contrataciones aprobadas antes de la fecha en que los Convenios se hubieran suscripto.

Art. 6º - El personal comprendido en la transferencia, deberá ser notificado dentro de los diez (10) días hábiles de la fecha en que se suscribe el respectivo Convenio. Los agentes que dentro de los noventa (90) días corridos de la fecha de la notificación expresen, por escrito,



su negativa a aceptar el cambio de jurisdicción y los agentes que por declaración expresa no fueran aceptados por el Gobierno Provincial, serán declarados prescindibles por el correspondiente Ministerio o Secretaría de Estado e indemnizados de acuerdo con las condiciones establecidas en la Ley Nº 17.343 y su decreto reglamentario.

Art. 79 - Cada Ministerio y Secretaría de Estado preparará el inventario correspondiente a cada uno de los organismos y funciones que se transfieran a las provincias, con las siguientes especificaciones:

- a) Denominación del organismo o función;
- b) Ubicación geográfica (provincia, departamento o partido, localidad, calle y número);
- c) Los bienes muebles e inmuebles se identificarán con el número asignado en el Censo de Bienes del año 1965 y se consignará para cada uno de ellos su valor de inventario;
- d) Nómina del personal: Nombre y apellido; antigüedad; categoría, función, sueldo básico, complementos de sueldo, deducciones, aportes jubilatorios, número de afiliación a la Caja Nacional de Previsión para el personal del Estado y Servicios Públicos, partida prevista en el Presupuesto General de la Administración Nacional para el pago de dichos sueldos y todo otro dato que pueda resultar de interés;
- e) Nómina de los contratos vigentes con indicación del nombre de las partes; fecha de iniciación y término del contrato, si la hubiera, partida prevista en el Presupuesto General de la Administración Nacional, monto del contrato, forma, modo, plazo y condición a que estuvieran sujetos los derechos y obligaciones de las partes y el estado de cumplimiento o ejecución del contrato a la fecha de transferencia;
- f) Nómina de las tasas retributivas u otras contribuciones con indicación de: tipo, periodicidad de sus ingresos, plan fijando fecha de la vigencia de las transferencias y modalidades y tiempo del traspaso de la percepción de tales recursos a la provincia respectiva.

Art. 80 - Los Ministerios y Secretarías de Estado, reajustarán sus presupuestos deduciendo el monto de las partidas transferidas a las provincias, el de las economías originadas por el redimensionamiento de las responsabilidades a nivel central, y el de los costos indirectos, en virtud de:

- a) La supresión o reducción de unidades estructurales;
- b) La supresión de funciones o la reducción de las que queden vigentes;
- c) La reducción del personal a nivel central, como resultado de la supresión o reducción de unidades estructurales y de las funciones.

Art. 90 - La Secretaría de Estado de Hacienda, con la intervención de los sectores interesados, tendrá la responsabilidad de realizar los cálculos para determinar de acuerdo con la ley:

- a) Los índices indicados en su artículo 79;
- b) Los fondos que deben transferirse a las provincias mensualmente, según los artículos 89 y 92 de la Ley.

Art. 10 - La Secretaría de Estado de Hacienda, determinará el procedimiento para:

- a) Hacer efectivo el reordenamiento presupuestario a que se refieren los artículos 79, 89, 92, 10 y 11 de la Ley y el 99 de este decreto reglamentario;
- b) Asegurar las transferencias mensuales, previstas en los artículos 89 y 92 de la ley, de los fondos y créditos, que corresponden a los organismos y funciones transferidos a las provincias, a partir de las fechas en que se suscriben las Actas respectivas;
- c) Asegurar el control de los fondos cuya transferencia está prevista en el artículo 10



de la ley / dar cuenta al Poder Ejecutivo Nacional.

Art. 11 - Los Ministerios y Secretarías de Estado prestarán a las provincias, la cooperación técnica y el asesoramiento que éstas les soliciten para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios y funciones transferidos, y promoverán la capacitación técnica y administrativa del personal afectado a los mismos, mediante el otorgamiento de facilidades para tal fin.

Art. 12 - Los Ministerios y Secretarías de Estado entregarán sin cargo, a las provincias, los proyectos, estudios, planos y más elementos que hubiera realizado en relación a las obras de su especialidad, estén ellas en ejecución o no en la jurisdicción provincial, con respecto a los organismos transferidos.

Art. 13 - Los Ministerios y Secretarías de Estado adoptarán las previsiones tendientes a desempeñar una acción de orientación, cooperación y coordinación con las autoridades provinciales, a fin de asegurar el más eficaz funcionamiento de los organismos y el cumplimiento de las funciones transferidas. Asimismo propondrán al Poder Ejecutivo Nacional, las medidas necesarias para asegurar la continuidad y el mejoramiento de dichos servicios.

Art. 14 - El presente decreto será refrendado por el señor Ministro del Interior.

Art. 15 - Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. .

ONGANIA

Francisco A. Imaz



## 1. TRATADO DE INTEGRACION DEL NORTE GRANDE ARGENTINO:

## VISTO:

La Declaración para la Integración del Norte Grande Argentino, firmada por los señores Gobernadores de las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán, el día 18 de octubre de 1960 en Salta, cuyo texto anexo se incorpora y sirve como fundamento del presente, y

## CONSIDERANDO:

Que para lograr la efectiva y permanente integración de las provincias del Norte Grande, se hace necesario establecer instancias de coordinación y concertación entre los poderes públicos de los diversos estados integrantes de la Región.

Que, asimismo, resulta indispensable promover la complementación y colaboración de los diversos sectores sociales y del empresariado de cada una de las provincias involucradas, a fin de que la integración buscada se encarna en la población para que asuma el papel protagónico que le corresponde.

Que la acción conjunta del sector público y privado en el proceso integrador debe tender a un aprovechamiento racional de los recursos existentes en la Región a fin de conformar progresivamente una estructura productiva integrada que fortalezca la posición relativa del área tanto dentro del contexto nacional como internacional.

Que para favorecer este proceso, debe propenderse a la efectiva integración física del territorio, promoviéndose una infraestructura de flujos, comunicaciones y servicios acorde con las necesidades de crecimiento y encarándose a tal fin en forma conjunta las obras e inversiones públicas necesarias.

Que tal crecimiento buscado debe apoyarse en un sistema regional de investigación y desarrollo, orientado especialmente a la transformación de las materias primas regionales y a la aplicación de tecnologías apropiadas que coloquen en situación de competitividad aceptable a los productos y servicios que oferte la Región.

Que, concordantemente, los estados provinciales deben canalizar su capacidad de compra preferentemente hacia los bienes y servicios regionales a fin de provocar una ampliación de las inversiones productivas con efectos multiplicadores sobre la actividad económica real.

Que la decisión política de integración regional debe plasmarse en una actividad negociadora común frente a los desequilibrios crónicos que viene soportando la región en aquellos aspectos de incumbencia federal.

Finalmente, que la concreción de los objetivos explicitados en el presente y en la Declaración del Norte Grande que le sirven de fundamento, han de requerir la firma de diversos tratados o protocolos adicionales y complementarios, que instrumenten las medidas necesarias de aplicación en cada caso, a llevarse a cabo por los estados provinciales.

Que, por tal motivo resulta conveniente determinar el procedimiento de adopción y puesta en vigencia de los citados tratados o protocolos adicionales y complementarios para facilitar sus condiciones de aplicación.

Que, al presente, ha sido estudiada y elaborada la medida requerida para canalizar la



capacidad de compra de los Estados provinciales hacia la contratación de bienes y servicios regionales y empresas localizadas en la región.

Por todo ello:

Los Gobernadores de las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujy, Misiones, Santiago del Estero, Salta y Tucumán.

Acuerdan:

Artículo 1º: Poner en ejecución las líneas establecidas en la Declaración del Norte Grande Argentino, cuyo texto se incorpora como Anexo del presente artículo, tendientes a concertar los intereses económicos y trabajos de utilidad común referidos a: régimen de contratación de los Estados provinciales; ejecución de obra pública con impacto regional; circuitos turísticos integrados; planes de industrialización; inventario y promoción de proyectos regionales; apoyo a la producción y comercialización de productos locales y toda otra acción conducente a la prosperidad y bienestar de cada una de las provincias, ratificando además, los órganos de gestión que dicha Declaración establece.

Artículo 2º: Se acuerda el régimen de Contrato Regional que establece un sistema de preferencia para la oferta del área, cuyas normas se establecerán en el Primer Protocolo del presente Tratado.

Artículo 3º: Los señores Gobernadores firmantes se comprometen a elevar a las respectivas Legislaturas en un plazo de 30 días, el presente Tratado, su Anexo y Protocolo I para su consideración, tratamiento y aprobación.

Artículo 4º: El presente Tratado y los Protocolos que en su consecuencia se firmen entrarán en vigencia con la ratificación de dos de los Estados provinciales signatarios. A medida que cada jurisdicción realice la correspondiente ratificación, comenzará a gozar de los beneficios y cumplir las obligaciones emergentes de lo acordado.

Artículo 5º: Los sucesivos Protocolos Adicionales y/o Complementarios que se firmen, quedarán sometidos al mismo procedimiento de aprobación por las Legislaturas Provinciales y formarán parte del presente Tratado de Integración del Norte Argentino.

Hecho en la ciudad de Corrientes, a los quince días del mes de mayo de mil novecientos ochenta y siete, en diez ejemplares originales, igualmente auténticos.

## 2. DECLARACION PARA LA INTEGRACION DEL NORTE GRANDE ARGENTINO.

VISTO:

La situación actual de las provincias del Norte Argentino, caracterizada por un menor grado de desarrollo relativo que las del centro del país manifestado, entre otros factores, por una participación declinante en el Producto Bruto Industrial, por la persistencia del desempleo, la industrialización de su producción primaria fuera del ámbito regional y su reinserción en forma de artículos elaborados para el consumo interno, desequilibrios en la distribución geográfica de la actividad económica y de la población, y reducido margen decisonal en las políticas nacionales, y



desarrollo relativo y profundizando las desigualdades entre espacios.

Que un instrumento esencial para modificar los impactos perjudiciales de la actual estructura espacial de nuestro país, obviando a la localización regional de nuevas industrias y expandiendo el nivel de transformación de las materias primas locales, es la canalización de la capacidad de compra estatal. En tal sentido, el uso de esta capacidad como parte de la demanda agregada del conjunto de la región, puede convertirse en motor impulsor de nuevas inversiones productivas con diversificación creciente de la estructura económica global y efectos multiplicadores sobre la actividad real.

Que las restricciones externas y la política de austeridad consecuente indican que las limitaciones financieras de las jurisdicciones provinciales no se constituyen como problema conjuntural o de corto plazo, sino que tienden a prolongarse en el tiempo. Dada la escasez de recursos, es necesario potenciar los efectos de la inversión pública local diseñando mecanismos concretos para programar la ejecución conjunta de obra pública. De este modo será posible pensar en una integración territorial efectiva, articulando una red de infraestructura común con un sistema de transporte multimodal.

Que el mercado internacional presenta agudos conflictos y distorsiones, producto de fuertes presiones protectionistas y de la carencia de reglas de juego iguales para los distintos países y regímenes. De allí que conquistar nuevos mercados o recuperar mercados perdidos resulta tarea cada día más compleja que requiere imaginación, constancia y capacidad organizativa.

Que siendo muy loables y necesarios los esfuerzos para el logro de tratos comerciales preferentes para los países menos desarrollados como medio para combatir vigorosamente el protectionismo, organizándonos mejor para ejercer con efectividad el poder de negociación con el mundo desarrollado, se hace necesario un esfuerzo mayor para reorientar las corrientes comerciales asignándole prioridad al abastecimiento regional latinoamericano.

Que en tal sentido, no admite dilación la tarea de consolidar el frente Norte del país con proyección hacia el Pacífico y hacia el Atlántico, desarrollando una fuerte conexión que permita potencializar plenamente todos los recursos existentes y afrontar un proceso de integración continental creciente.

Que en consecuencia se torna urgente pensar y concretar acciones que fomenten la expansión industrial, la mejora en la prestación de servicios y el crecimiento del comercio dentro de la zona, asignándole protagonismo a los operadores directos a través de mecanismos adecuados.

Que no obstante estar convencidos de que con un sólido nivel de exportaciones es posible financiar una aceleración del desarrollo general de la economía, el mismo no debe provocar el achicamiento del mercado interno conformando un enclave exportador, siguiendo el juego de los intereses transnacionales. Para que el país funcione armónicamente, la solución adecuada deberá resultar de un equilibrio entre la expansión del mercado externo y el crecimiento del interno

Que lo expresado induce a pensar en la necesidad de constituir una infraestructura institucional operativa de apoyo a las exportaciones de la región, para obtener así las mejores condiciones de acceso a los distintos mercados, optimizando el gran poder de compra de las provincias que en la actualidad y en alto porcentaje, se satisface en el mercado extra-regional, tendiendo progresivamente hacia la formulación de subseilos de políticas económicas que se orientan a la resolución de nuestros problemas específicos.

Que la idea que nos anima, surge de la necesidad de repensar una estrategia colectiva para el Norte Argentino como un aporte al crecimiento del país desde un desarrollo regional integrado. Se fundamenta en la urgencia de revitalizar el concepto de federalismo, entendiéndolo



#### CONSIDERANDO:

Que ello es resultado de un proceso histórico en el ordenamiento del espacio que alteró sustancialmente la situación imperante durante los siglos XVI y XVII, en que el Norte Argentino era la zona más floreciente del país, con una producción diversificada, con gran poder adquisitivo ligado al Alto Perú, manteniendo además, comunicaciones con Brasil, lo que confería a la zona un importante rol estratégico.

Que la consolidación del Puerto de Buenos Aires, a partir del siglo XVIII, revierte esta situación modificando la articulación de los mercados internos y concentrando geográficamente las actividades en el Puerto de Buenos Aires, lo que fue llevado a cabo, fundamentalmente, por una conjunción de intereses entre los productores agrícola-ganaderos de la pampa húmeda y los sectores de intermediación comercial vinculados a la exportación de productos primarios y a la importación de manufacturas. Solo se incorporaron a este proceso de crecimiento, en forma paulatina y subordinada, algunos productores del interior ligados al mercado interno, surgiendo en consecuencia débiles sectores industriales y comerciales en las provincias.

Que esa evolución histórica y el análisis de la realidad actual en el Norte Argentino, ante las limitantes que enfrenta el país para articular políticas conducentes al desarrollo armónico e integral del espacio nacional, exigen el aporte federal de ideas y acciones concretas ante la crisis que nos agobia, la que, fundamentalmente, surge de la dependencia económica basada en la falta de aprovechamiento racional de los recursos naturales y humanos con que cuenta nuestra economía.

Que ese aporte consiste en el trazado de una nueva estrategia que, a la vez que sirva para superar el agudo estancamiento que caracteriza al Norte Argentino, revitalice el concepto de federalismo permitiendo la reconquista del territorio y de sus fronteras y posibilitando una auténtica integración de las provincias de la región, tanto en el aspecto geográfico como en la diversificación y complementación de sus estructuras productivas.

Que la profundidad de la crisis económica que soporta nuestro país plantea la necesidad de estimular con urgencia el aprovechamiento racional de nuestros recursos y posibilidades productivas, con el fin de lograr una mayor tasa de crecimiento de nuestras economías, contribuyendo así a mejorar la calidad de vida y el nivel de satisfacción de las necesidades sociales básicas.

Que no pocas veces, ese mejor aprovechamiento está vinculado con iniciativas que superan los estrechos marcos impuestos por los límites provinciales, en tanto requieren de estrategias regionales, de instancias de coordinación entre los distintos Estados y jurisdicciones provinciales y de mecanismos concretos de cooperación y programación conjunta de los empresarios de la región.

Que las economías de nuestras provincias son las que menos se han beneficiado de los procesos de industrialización producidos en el país, ya que los mismos se han concentrado especialmente en algunas áreas, generando bolsones de bienestar que se mantienen sobre la fórmula del intercambio desigual, en desmedro de las demás zonas. Al no disponer de mecanismos institucionales establecidos que garanticen nuestra participación efectiva en los grandes lineamientos de la política económica del país, los intereses regionales han sido afectados por políticas que no contemplaron la heterogeneidad de la estructura productiva nacional.

Que nuestras riquezas y nuestro esfuerzo productivo no se fijan en la zona fortaleciendo los circuitos económicos regionales y locales, sino que se desplazan a través de mecanismos financieros y crediticios, hacia las grandes concentraciones urbanas, ampliando la brecha de



g) Implementar una red de transporte transversal multimodal con el objetivo de integrar físicamente la región y concretar para toda ella las alternativas de salida bioceánica para sus productos.

h) Concretar el fortalecimiento de la Empresa Aerolínea Federal Argentina S.E.M. (ALFA) a efectos de lograr un sustantivo incremento de frecuencias y mejoras en la eficiencia de los servicios para contribuir, entre otros factores, al desarrollo de las rutas de comunicación interprovinciales y su inserción dentro del marco de la planificación del medio de transporte aéreo a nivel nacional en relación a la función que la misma cumple, al igual que Aerolíneas Argentinas, S.A. y otras líneas nacionales.

i) Propiciar la efectiva descentralización de los servicios nacionales vinculados al comercio exterior, tales como los de promoción, inspección, financiamiento, cambios, aduaneros y de transporte, a fin de agilizar toda la operativa que hace a las exportaciones e importaciones y en un paso decisivo hacia la federalización de nuestro comercio exterior.

j) Promover y organizar ferias regionales con el propósito de estimular la participación activa de los sectores privados en los mecanismos que hacen a una real complementación económica y que incluye a las posibilidades de afirmar la relación con los países limítrofes impulsando, incluso, presentaciones conjuntas en ferias y misiones comerciales internacionales.

k) Incorporar y desarrollar el uso de la moderna tecnología de mercado, a través de una enseñanza profesional que sirva de base para un auténtico proceso de transferencia a la región de los mecanismos e instrumentos necesarios para la formación, extensión y desarrollo gerencial de los grupos operadores que dinamizarán la evolución del sector comercial.

El tratado interprovincial que en definitiva resulte, será sometido a aprobación de las respectivas legislaturas en aquellos Estados provinciales cuyo ordenamiento constitucional así lo requiera.

Artículo 2º: Para tal propósito se establece:

a) La Junta de Gobernadores como instancia máxima en la gestión política destinada a proveer las pautas esenciales para la continuidad de la tarea integradora.

b) La Comisión Técnica Permanente, integrada por cada uno de los Secretarios o Subsecretarios de Planeamiento Provinciales, y regida por el reglamento que ella misma se dicte, encargada de producir opciones y generar alternativas técnicas en torno a las líneas de integración previstas. A través de ella se canalizará la participación efectiva de los distintos sectores gubernamentales y sociales comprometidos en los objetivos enunciados en el artículo precedente.

c) La Secretaría de la Comisión Técnica Permanente, que será asumida en forma rotativa por cada uno de los Secretarios de Planeamiento de la Región, haciéndose responsable de la gestión administrativa y de la organización del trabajo de dicha Comisión.

Artículo 3º: Dentro de los treinta (30) días de la fecha, la Comisión Técnica Permanente deberá elevar a la Junta de Gobernadores un primer informe que incluirá un plan de trabajo analítico para aquellas líneas de integración sobre las cuales se tengan previstos los detalles



no como un simple reparto de competencias o como un remedio infalible, sino una forma orgánica sustancial de las relaciones intergubernamentales que contribuyan a la consolidación de la reconstrucción democrática a través del fortalecimiento de los pequeños espacios y la participación ciudadana.

Que a mas de cien años de la organización nacional y teniendo en cuenta el proceso de centralización producido en el país dentro de las estructuras políticas, económicas y administrativas, parece haber llegado el momento de establecer una nueva relación de poder que asegure a las provincias del Norte una participación efectiva.

Que en esa revitalización de un federalismo moderno, la descentralización de las decisiones y la cooperación intergubernamental deben concebirse dentro de la región, como parte integrante de la nación, para iniciar unidos igualmente la construcción de un país moderno, que utilice todas sus potencialidades para garantizar su desarrollo integral y su proyección latinoamericana.

Por todo ello:

Artículo 19: Los Gobernadores de las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán inician la negociación de un tratado interprovincial conducente a alcanzar en el mas breve plazo posible los siguientes objetivos:

a) Propiciar y concretar en las respectivas jurisdicciones, normas legales y adecuados mecanismos de difusión publicitaria orientados a favorecer la adquisición de productos y servicios originarios de cada una de ellas, cuando la calidad y/o características resulten satisfactorias para los fines a los que estarán destinados.

b) Promover y organizar consorcios de exportación y otras posibles formas o figuras que tiendan a incrementar el flujo de salida de las producciones provinciales, a la vez que alentar los emprendimientos comerciales bi o multinacionales con los países latinoamericanos.

c) Constituir un ENTE público o mixto de servicios financieros, comerciales y productivos, capaz de centrar ofertas, regular la demanda y de captar y aplicar los recursos financieros que permitan alcanzar los objetivos propuestos.

d) Concretar la explotación de un corredor turístico integral, a través de las modernas técnicas de mercadeo para este vital rubro de las economías regionales y que hoy más que nunca está en condiciones de ofrecer infinitas posibilidades.

e) Crear un Sistema Regional de Investigación y Desarrollo orientado a la agro y forestoindustria y a la aplicación de tecnologías apropiadas, sobre la base de la participación e interacción de las respectivas jurisdicciones, consolide la estructura de cada una de las provincias signatarias, tendiente al aprovechamiento integral e integrado de las producciones provinciales.

f) La formulación de un Plan Maestro de Industrialización Regional que, luego de concertado y aceptado por las provincias signatarias, guíe las pautas para la radicación de industrias en las respectivas jurisdicciones, consolide la estructura industrial y las leyes de promoción existentes en la región, tendiendo a articular una transición consensual hacia un régimen legal de promoción que, graduando el otorgamiento de los respectivos incentivos del acuerdo a las desigualdades relativas dentro de la región, conduzca a su desarrollo armónico e integrado.