

DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA: ENTRE UNA VIEJA UTOPIA Y LA CAUTELA

MARTA DELGADO¹

INTRODUCCIÓN

En las políticas que se elaboran e inician en la década del '80, tienen un papel protagónico en el ámbito mundial las de corte profundamente neoliberal, orientadas al mercado y a hacer frente al nuevo orden económico internacional.

Según algunos, el neoliberalismo comenzó a delinear su agenda en los '60. En tal tarea, supo combinar la reacción provocada por la permisividad reinante en esos años y la añoranza de algunos sectores de la sociedad por la vuelta a los valores familiares, al orden, y al marco moral indispensable para limitar la conducta individual. La concreción de esta política significa el triunfo de los valores burgueses tradicionales, la reducción del rol del Estado en los asuntos económicos y sociales y el intento de convertir a la gente en seres más responsables de sí mismos y menos dependientes del Estado asistencial. Pero, tal vez, su acción más significativa es la de privilegiar la consolidación de una particular manera de entender a la sociedad, más específicamente a la "comunidad" y sus vínculos con el Estado y sus instituciones.

En los '90, momento en que estas políticas son aplicadas en la Argentina, en las escuelas, los docentes se sorprenden a sí mismos hablando sobre la necesidad de implementar micropolíticas educativas que se pensaba posible llevar adelante en la década del '80, cuando en nuestro país recién se recobraba la democracia. Imaginan estrategias de participación hacia el interior de las escuelas y hacia fuera de ellas, tratando de contactarse con la comunidad que las rodea, dándose ener-

gía mutuamente para poder comprender y neutralizar el caos en que están sumergidas. Sobre todo, se imaginan teniendo la autonomía y el poder que les permita tomar decisiones para hacer más ágil su tarea y dar respuestas rápidas y oportunas a los miles de problemas que diariamente obstaculizan e impiden la función específica de las escuelas. Sienten el peso del Estado y las ataduras a un poder burocrático central, que obstruyen su actividad. Quieren “la libertad”.

Las palabras de autoridades y funcionarios, los documentos, normas y reglamentaciones que de ellos provienen, e incluso los máximos cuerpos legales nacionales y provinciales, parecen entender y propiciar esas necesidades de la docencia. Ahora bien, ¿hablan ambos sectores, funcionarios del área de la educación y docentes, de las mismas cosas? ¿No sería una contradicción que se les permita a los docentes incidir en el sentido a otorgar al funcionamiento de las escuelas, u opinar en la dirección pertinente del proceso educativo cuando se les ha expropiado, fundamentalmente en los últimos diez años, de la posibilidad y la capacidad de ejercer su control mediante la aplicación de mecanismos de regulación fuertemente centralizados? ¿No es ingenuo que los docentes piensen en participar y en tener la posibilidad de tener poder para tomar algunas decisiones cuando se vive una realidad que margina y excluye, alejando cada vez más a la gente del goce de derechos y bienes propios de los ciudadanos? ¿Se están entendiendo entre sí los sectores que intervienen en esta conversación? ¿Tienen el mismo significado y contenido los conceptos y términos que utilizan en sus discusiones?

EL OSCURO MUNDO NEOLIBERAL DE LAS PALABRAS: LA CONSTRUCCIÓN DEL DISCURSO PEDAGÓGICO

Para poder comprender por qué se producen las paradojas que muestran los interrogantes arriba planteados, se hace indispensable indagar en cómo se construye el discurso pedagógico.

Generalmente se entiende al discurso pedagógico como al discurso propio del campo, es decir, al habla especializada en los temas educativos, a las alocuciones que se producen en el aula, en la escuela, en los lugares donde ocurren los hechos pedagógicos. Sin embargo, al deconstruirlo, pueden verse la diversidad y multiplicidad de reglas y elementos que intervienen en su composición, el mecanismo a través del cual la clase dominante puede imponerse en el plano económico y reproducir la dominación hegemónica en el campo cultural. Se pueden distinguir las agencias, agentes y relaciones a través de los cuales el poder, el saber y el discurso se ponen en juego como mecanismos reguladores o de control. En realidad, desde esta concepción, el discurso pedagógico carece de discurso sobre sí mismo y es transmisor de relaciones de poder externas a él. En su constitución intervienen múltiples variables; en él confluyen muchas voces.

Siguiendo esta línea de análisis, los principios que sustentan a la política internacional en un determinado momento histórico, las opiniones de los sectores de poder económico, empresarial y político, de los académicos del área, de los docentes y de la sociedad toda, interactúan, se entrelazan, se recontextualizan y producen los principios pedagógicos que nutren y direccionan al discurso pedagógico de un país en un determinado momento histórico de ese país y del mundo. Pero el que domina el discurso y le otorga contenido, aunque los términos utilizados sean los propios del campo educativo, es el sector hegemónico. Sus ideas se transforman en dominantes, pasan a ser las ideas compartidas por todos, y ganan ascendencia después de atravesar un proceso de lucha ideológica. En ese proceso, el discurso original es descolocado de la base social que le dio vida y es recolocado de acuerdo a nuevos principios de reordenación y enfoque. La utilización de un lenguaje polisémico, es decir, atribuible a discursos muy diferentes, es la estrategia central. Algunos de los términos funcionales a esta estrategia para construir el discurso en el área de la educación son precisamente descentralización, participación y autonomía. De pronto, entonces, nos encontramos con que elementos ideológicos de los grupos dominantes, escondidos en términos de una referencialidad que todos creemos conocer, pasan a ser tremendamente populares, más aún, pasan a formar parte de la conciencia popular, construyendo un “nuevo sentido común”.

Para lograr su objetivo, la ideología dominante trabaja sobre los sentimientos populares y reorganiza miedos genuinos de la gente. No es necesario para ella reemplazar totalmente una concepción del mundo y de las cosas por otra, sino lograr la correcta combinación entre viejos y nuevos elementos de pensamiento. Para causar un efecto “real” este “nuevo sentido común” se conecta con problemas y experiencias “reales”.

LA CONSTRUCCIÓN DEL DISCURSO PEDAGÓGICO QUE SUSTENTÓ LA TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA EN ARGENTINA

La forma en que se construye el discurso pedagógico explica por qué, en la década de los '80, en el mundo, gobiernos de muy distinto signo ideológico parecían dar las mismas respuestas a los problemas educativos de sus países.

Sin embargo, es interesante ver cómo se construye, articulando las diversas voces, el discurso pedagógico en nuestro país que permite a partir de 1989 la implementación de una Transformación Educativa que indica de alguna manera el triunfo de los sectores conservadores.

En primer lugar, en el mundo se asiste, como ya dijimos, al auge del neoliberalismo y a la globalización de la economía, del poder, de las comunicaciones y la información, a la fase superior de la transnacionalización de bienes y recursos

financieros y a un proceso de apertura y desdibujamiento de los escenarios nacionales. Los estados nacionales se encuentran altamente presionados y afectados por las políticas surgidas de los diversos organismos internacionales y por la necesidad y la urgencia de resolver los dilemas que les ocasionan la aceptación de su rol en este juego mundial y sus condiciones de participación en el mismo. Como producto de la aparición de dinámicas de creciente internacionalización de la producción y consumo de bienes, de monedas y de prácticas culturales a las que los Estados tienen cada vez menor posibilidad de controlar, se dan procesos que tienden a la reducción de la esfera de influencia que hasta ese momento les había sido asignada, y que se traducen en reformas de los mismos. Estas reformas tienen una especial consecuencia para los estados latinoamericanos, y para el argentino entre ellos, agobiados por un profundo déficit fiscal y endeudamiento externo pero, además, por el momento y modalidades en que estos estados se han constituido.

La educación aparece como nunca en las agendas políticas de los Estados, producto de decisiones de las nuevas alianzas, políticas y económicas que ahora los ocupan, y los conceptos de “correspondencia” o de “funcionalidad” entre educación, economía y sistema productivo toman nueva vigencia. Pero, a pesar de ello, en el debate profundamente ideológico sobre la nueva forma que debe adoptar el Estado, sobre cuál debe ser su rol, la cuestión de si éste debe o no ocuparse de la educación es una de las centrales.

En segundo lugar, organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional sugieren a los estados latinoamericanos y a los de otros continentes, con países también periféricos y con graves condiciones de endeudamiento, una serie de medidas a aplicar en el área de la salud y de la educación, con la intención de comenzar a corregir el alto déficit de sus cuentas fiscales reduciendo sus gastos en esas áreas.

En el mismo sentido se expresan organismos como la CEPAL, por ejemplo, y aunque sus “consejos” no tienen la misma intencionalidad detectada en los de los organismos acreedores, llama la atención el contenido de algunos de ellos. Cabe hacer una mención especial, por ser pertinente al tema que nos ocupa, al documento surgido de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos que tuvo lugar en Jomtiem, Tailandia, del 5 al 9 de marzo de 1990, una de las reuniones de varios de estos organismos sobre el tema educativo. El encuentro fue patrocinado por el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la UNESCO y UNICEF; y copatrocinado por otros catorce gobiernos e instituciones, entre ellos el BID.

En las Reuniones Regionales de Consulta, anteriores a la Conferencia final, algunos Ministros de Educación, entre ellos el argentino Antonio Salonia, explicaron el angustioso estado de las economías de la mayoría de los países de la re-

gión, corroídas por la recesión y la inflación y agobiadas por el peso de la deuda externa. Expresaron que sin una solución a esos problemas, especialmente del último, los gobiernos, los estados, no estaban en condiciones de enfrentar los esfuerzos requeridos en el área educativa por la comunidad mundial. Según el diagnóstico de la región, los países mostraban un nivel básico adecuadamente expandido pero de baja calidad, con altas tasas de deserción y repitencia, falta de equidad y con objetivos y contenidos que no se correlacionaban con los requerimientos globales de la sociedad. Hubo propuestas de reducción de la deuda externa y de contribuciones de los países industrializados para resolver la situación. Sin embargo, en el documento final de la Conferencia se aconseja a los países latinoamericanos la movilización de recursos de la sociedad y la creación de nuevas alianzas. El documento parte de la premisa, inserta en el texto, de que los estados, por sí solos, no están en condiciones de hacerse cargo de la totalidad de los gastos de la educación de sus pueblos. Se hace indispensable, por lo tanto, establecer acuerdos y distribuir responsabilidades y cargas con otros departamentos estatales, con docentes y administradores, padres de familia y comunidades locales, empresas, sindicatos, cooperativas, iglesias y organizaciones no gubernamentales de todo tipo.

Esta estrategia se encuentra imbricada, igualmente, con un proceso necesario de descentralización y nuclearización de la educación. Se entiende por descentralización a la distribución de responsabilidades de la administración escolar, eliminando el centralismo que ha caracterizado a los sistemas latinoamericanos y que los ha conducido al gigantismo burocrático, a la ineficiencia administrativa y pedagógica, al aislamiento social, a la exacerbación del sindicalismo docente y al despilfarro de recursos. La nuclearización de la escuela convierte ésta en una comunidad activa y participativa, en un foco de irradiación que aprovecha el medio e influye sobre él. Incluye necesariamente la flexibilización del currículum, permitiendo adaptaciones y adiciones en cada región, y a nivel institucional, del modelo nacional.

Es importante recordar también que en el documento del Banco Mundial de 1995 sobre política educativa surge claramente, como en documentos anteriores, que la educación debe ser sostenida con la “participación” de la comunidad dado el déficit fiscal y endeudamiento del Estado. Es claro en ese documento, además, que se entiende a la palabra “participación” como donación de mano de obra y/o de dinero.

En tercer lugar, en nuestro país, diferentes organizaciones empresariales, asociaciones de bancos, o centros de estudios económicos pertenecientes a distintas vertientes político-partidarias analizan la situación por la que atraviesa el sistema educativo argentino, postulan la muerte definitiva del Estado de Bienestar y además prescriben la descentralización y la delegación de funciones de gestión y de

financiamiento a las propias escuelas y a las respectivas comunidades como el remedio apropiado para resolver la incapacidad del Estado para seguir sosteniendo a la educación pública. Por ejemplo, los empresarios expresan en el diario Clarín del 28 de octubre de 1993, como resultado de un seminario organizado por las Fundaciones Navarro Viola y Konrad Adenauer con intervención de la ONG Conciencia, la UIA y la Fundación Macri, que la supervisión y control de la gestión de las unidades educativas oficiales (públicas) debe estar en manos de los padres y miembros de la comunidad como una iniciativa vinculada a la descentralización. En el mismo evento se propone la privatización total o parcial del nivel terciario de educación.

En cuarto lugar, el sistema educativo argentino, al que se le había asestado el primer gran golpe en los años '70, se encuentra sumergido en una crisis cierta y muy profunda atribuida a diferentes factores. El desfinanciamiento al que se lo ha venido sometiendo, la falta de relación entre lo que la escuela enseña y lo que el mundo del trabajo exige, la desconexión entre la escuela y la realidad que la circunda, la diferencia notoria entre el conocimiento escolar y el conocimiento científico, la ruptura de vínculos entre los docentes y sus alumnos, la falta de respuesta de la escuela a las demandas de los diferentes sectores de la sociedad, son algunas de las razones que tratan de explicar esa crisis. Según los seguidores de la teoría francesa, hay una ruptura del contrato fundacional entre la escuela, el Estado y la sociedad, ya que ninguno de ellos cumple con la tarea a la que se había comprometido. El Estado no financia ni provee a sus habitantes de una educación de calidad, la escuela no enseña lo que el Estado necesita que conozcan sus ciudadanos, y la sociedad no acompaña responsablemente la tarea ni de la escuela ni del Estado. Dada esta crisis, desde todos los sectores de la sociedad y desde el ámbito docente y académico se clama por una reforma del sistema educativo. Los docentes, específicamente, reclaman una autonomía e independencia del Estado que les permita adecuar el trabajo de la escuela a las demandas de la comunidad que la rodea y a las necesidades de los chicos que atienden, convencidos de que sólo con su accionar y su voluntad van a revertir la mala calidad e ineficiencia de su propia institución.

En quinto lugar, durante la Presidencia del Dr. Alfonsín se convoca a la realización de un Congreso Pedagógico Nacional con el objetivo honesto de construir consensuadamente, entre todos los sectores de la sociedad, el proyecto educativo que el país y su sociedad necesitaban y reclamaban. Debido a múltiples razones que merecerían un análisis específico, el Congreso fue hegemonizado por una mayoría circunstancial que representaba a los sectores más conservadores de la sociedad. Las propuestas de los sectores más progresistas y de los representantes de la educación pública quedaron en una peligrosa minoría. Una de las propuestas de esos sectores progresistas que perduró en el documento final del Con-

greso es, precisamente, la de descentralizar al sistema educativo y adecuar el currículum a las necesidades regionales y locales. Hoy vemos claramente que esta propuesta pudo ser sostenida porque también era funcional al proyecto educativo de los sectores más reaccionarios que participaron en él.

Como vemos, todas las voces que interactúan y construyen el discurso pedagógico que permite que la Transformación Educativa sea posible fundamentan sus ideas en marcos teóricos e ideológicos muy diferentes, pero todos convergen al sugerir a la descentralización como la estrategia pertinente para lograr el cambio buscado. También queda claro que algunas de esas voces proponen a la descentralización como el paso obligado a dar si se desea ahorrar gastos del Estado, mientras otras creen que la misma permitirá intervenir e incidir más directa y rápidamente para mejorar a la escuela.

MENEM AL PODER

Cuando el Dr. Menem asume el poder en 1989, el neo-liberalismo irrumpe desembozadamente en el escenario del Estado, ocupado ahora por los sectores de poder económico, y tiñe inexorablemente la elaboración de todas sus políticas.

El nuevo gobierno asume el pago de la deuda externa y acepta las condiciones de política que le son impuestas por los organismos internacionales de crédito. Estos condicionamientos se expresan en tres leyes que serán sus pilares: la Ley de Reforma del Estado, la Ley de Reforma Tributaria y la Ley de Emergencia Económica. En esta última se encuentra comprendida la Ley de Flexibilización Laboral, que logró sancionarse hace muy poco tiempo debido a las enormes resistencias encontradas en las centrales sindicales de los trabajadores.

Por la articulación de la Ley de Reforma del Estado N° 23696 y Dto. 562/89, y la de Emergencia Económica N° 23697, y con el objetivo de reducir gastos y lograr la eficiencia y la eficacia en la gestión, se llevan a cabo las privatizaciones de las empresas del Estado y la racionalización administrativa en los organismos centralizados y descentralizados a través de retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas y cierres y fusiones de secretarías, departamentos o dependencias estatales.

En educación, estas medidas se traducen en la transferencias de servicios educativos a las diferentes provincias (acordadas para acceder al Plan Brady) con el objetivo de reducir en 900 millones los gastos del Estado nacional por ese concepto, ya que es vetado, en la Ley de Presupuesto del año 1992 N° 23990, el artículo 39° que aseguraba a las provincias los recursos que les permitirían sostener los servicios traspasados “dejando librada la suerte de la educación a la mayor recaudación de impuestos coparticipables”. Sin embargo, el gobierno nacional aseguraba que las jurisdicciones iban a tener el dinero necesario para sostener los servicios educativos transferidos, debido a que la revolución productiva impulsada

por él iba a traer aparejada una mayor recaudación tributaria favorecida por lo establecido por su ley de reforma del sector. De cualquier modo, las gestiones provinciales pensaban ya en distintas soluciones en el caso de que se produjera un desfinanciamiento del sistema educativo respectivo. La provincia de Salta, por ejemplo, sancionó en 1990 su proyecto legislativo de Cogestión Participativa por el cual las escuelas eran sostenidas por el Estado y por asociaciones intermedias y/o gremios. La provincia de Buenos Aires se ufana diciendo que el problema de financiamiento lo tenía resuelto a través de los Consejos de Escuela creados durante la gestión del Gobernador Antonio Cafiero.

En el interín, los Pactos Fiscales y el Pacto Federal Educativo supeditaban la recepción por parte de las provincias de la masa de recursos coparticipables a la aplicación de la Reforma Administrativa a sus respectivos estados y a la implementación gradual de la Ley Federal de Educación acordada en el seno del Consejo Federal integrado por todos los ministros provinciales.

En un primer momento existió un ascenso recaudatorio, lo que hizo suponer que la transferencia de servicios educativos y de salud a las jurisdicciones provinciales estaba a salvo y que éstos iban a poder ser sostenidos con recursos jurisdiccionales “genuinos”. Con el paso del tiempo, y ante la falta de una política de desarrollo productivo como se había prometido, la recesión comenzó a mostrar su cara y la recaudación impositiva disminuyó notablemente a pesar de los múltiples esfuerzos realizados mediante acciones específicas de la Dirección General Impositiva. Hubo una modificación de la distribución primaria de impuestos coparticipables, recibiendo las provincias el 34,62% de la masa impositiva en lugar del 56,66% que les correspondía por Ley. En 1995 esta distribución en desmedro de las provincias se amplió, porque el 3% de aumento del IVA (del 18% al 21%) no fue coparticipable, sino acaparado enteramente por la Nación. La imposibilidad de las provincias de asumir sus deudas fue creciendo, y paralelamente fue aumentando la retención de su coparticipación por parte de la Nación.

Hoy las provincias argentinas están en una situación caótica. Su situación interna y el abandono financiero de la Nación han llevado al quiebre a su sistema educativo, ocasionando la fragmentación del sistema educativo nacional. Cada provincia aplicó la Reforma educativa como pudo para acceder a los recursos coparticipables y finalmente recurrió a cualquier método para poder financiar a sus escuelas, acudiendo, en algunos casos, a metodologías encubiertas de privatización o municipalización.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES: AÑO 2000

Nueve años después de haberse realizado la primera transferencia dentro del gobierno del Dr. Menem, en la provincia de Buenos Aires nos encontramos con

propuestas de descentralización altamente preocupantes: es borroso el límite entre ésta y una intencionalidad encubierta de delegar funciones a los municipios en el área de la educación.

El Vicegobernador Felipe Solá enmarca esta delegación de funciones en la autonomía municipal, argumentando que “no hay verdadera autonomía si no se es responsable de la gestión de los servicios como salud, educación y seguridad. Los Intendentes y sus Concejos Deliberantes deben saber lo que pasa en cada escuela”. Dice que hay que descentralizar poder y presupuesto, y dejar ministerios pequeños para definir y controlar las políticas. “La verdadera transferencia de poder es la transferencia de la responsabilidad de los servicios”, asevera.

En el mismo sentido, pero no tan explícitamente, el Licenciado José Octavio Bordón, a cargo de la Dirección de Cultura y Educación de la Provincia, avanza en un programa de descentralización del sistema educativo provincial. “El objetivo es impulsar una política de planificación distrital, en la que los intendentes, los consejeros escolares y los inspectores de cada Rama de la enseñanza del Distrito, tengan una mayor participación en la toma de decisiones de la educación de los chicos”, asegura. Con ese objetivo creó las Unidades de Planificación Distrital, que, con la presencia de las personas ya nombradas y los representantes más destacados del sector privado y productivo de la región, han de pensar el desarrollo de la tarea educativa del distrito. Mediante una carta de intención, solicita al Sr. Intendente del Distrito que convoque a los diferentes sectores para comenzar una tarea de toma de decisión compartida por los propios actores y en los espacios de desenvolvimiento de su tarea, a fin de contribuir a la transparencia en la toma de determinaciones y en la asignación de recursos. Esta Unidad de Planificación Distrital tiene incumbencia en los temas de infraestructura y en los estrictamente pedagógicos, como lo es la fijación de metas en términos de la mejora de los resultados de aprendizaje por escuela.

La preocupación por estas propuestas explícitas o encubiertas de delegar funciones educativas a los municipios en nombre de la descentralización se basa en el conocimiento de la angustiada situación que hoy atraviesan los distritos, la cual nos les permite hacer frente ni siquiera a sus gastos habituales. A la recesión que los aqueja debido al desmantelamiento de sus actividades productivas y de sus pequeñas empresas se agregan las retenciones que han sufrido de su masa coparticipable, debido a retenciones que, en algunos casos y al mismo tiempo, sufrió la provincia.

Por la reforma del Impuesto a las Ganancias se asignó el 16% de este impuesto a distintos destinos provinciales: el 10% se destina al Fondo de Reconstrucción del Gran Buenos Aires; el 4% a las provincias, excluida Buenos Aires; el 2% va como aporte al Tesoro Nacional y es distribuido por el Ministerio del Interior.

Cuando se dispuso la transferencia de los servicios educativos y de salud y de algunos programas sociales, se estableció un esquema de financiamiento de los mismos a partir del 1ro. de enero de 1992. Según el mismo, se retiene de la participación de cada jurisdicción, en la distribución secundaria de recursos coparticipados, un monto equivalente al costo de los servicios nunca menor al promedio mensual recibido entre abril y diciembre de 1991.

Por los pactos fiscales celebrados a partir de 1992 se modificó la distribución de recursos. De acuerdo a tal modificación, las provincias ceden el 15% de la masa coparticipada al Tesoro Nacional para gastos del sistema previsional y operativos. A cambio de ello, éste se comprometió a transferirles una cantidad mínima de recursos anuales. Se decidió, además, separar la suma de 43,8 millones de pesos mensuales de la masa coparticipada y distribuirla entre casi todas las provincias -excluidas Buenos Aires, Corrientes y Chaco- en proporciones diferentes a las establecidas en la Ley 23.548, modificándose, de este modo, el reparto secundario.

En los presupuestos provinciales de 1992 al 2000 se reitera la presencia de un artículo que perjudica las finanzas de los municipios de Buenos Aires. Por el mismo se establece una retención de la coparticipación municipal que en el ejercicio del año 2000 llega a 90 millones de pesos.

Paradójicamente, en un momento de auge de las políticas de descentralización desde el discurso oficial, se centraliza la recaudación del tributo más importante para los municipios: el inmobiliario rural.

“LAS” PALABRAS: DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN Y AUTONOMÍA

Llegado este punto del análisis, se hace indispensable indagar en el significado de estos tres conceptos que aparecen fuertemente ligados entre sí, tanto en las propuestas que surgen de los funcionarios y de los distintos sectores de poder económico como en las de algunos docentes, académicos o capas medias de la sociedad.

El término *descentralización* mantiene un alto grado de ambigüedad, tanto por la multiplicidad de conceptos que denota como por la heterogeneidad social y política de quienes levantan esa bandera. Tanto Hernando de Soto, representante de la Nueva Derecha Latinoamericana, como Jordi Borda, miembro de la Nueva Izquierda post-marxista, aparecen como incondicionales defensores de la descentralización del Estado.

Para el primero, es el instrumento de la auténtica revolución liberal que rompe con el mercantilismo mediante la privatización de la producción del derecho según su orden natural. Según de Soto, “las reglas que producen los hombres espontáneamente, nacen de la experiencia, de la constatación del éxito y del per-

feccionamiento de la práctica, dando fuerza y coerción a aquellas instituciones privadas formales e informales que están funcionando hoy mejor que el Estado. Un proyecto nacional que trate de lograr un consenso explícito sobre objetivos comunes, es imposible en un país heterogéneo o populoso”.

Jordi Borda considera a la descentralización político-administrativa como un medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como la transformación socioeconómica de tendencia igualitaria. Coincide con de Soto en la futilidad de tratar de acordar proyectos nacionales cuando sugiere la necesidad de llegar a nuevos consensos a través de estructuras políticas próximas, representativas y globales como son las locales y regionales.

La pregunta es entonces, cómo puede la descentralización del Estado servir, en algunas ocasiones, para la construcción de un proyecto nacional compartido por toda la comunidad, tal como piensan honestamente las personalidades antes nombradas, y en otras ocasiones, para fragmentar y desestructurar una organización política o un sistema educativo, tal como hemos observado en la descentralización aplicada hasta ahora en nuestro país y en países vecinos. ¿Cómo puede la descentralización servir a objetivos tan diferentes? De algún modo, la respuesta la da José Luis Coraggio cuando dice que una de las deducciones que puede hacerse es que un proceso de descentralización puede asumir cualquiera de esos desarrollos alternativos y que los resultados dependen de los puntos de partida o de los factores que primen.

Es justificado entonces nuestro temor con respecto a la descentralización propuesta en nuestro país cuando analizamos su contenido y las condiciones en que ésta se propugna y que dudemos de que logre constituirse en una forma superior de organización de la sociedad. La descentralización se propone en el marco de la Reforma del Estado, de la Reforma Tributaria, de la Emergencia Económica y de la vigencia del contenido de ciertos documentos internacionales y de cartas de intención suscriptas para acceder al Plan Brady. En ese contexto, el país acepta las sugerencias de los organismos internacionales de crédito. Decide reducir su Estado nacional, delegando, entre otras, su tarea de sostener a la educación pública, transfiriendo sin recursos esta obligación a las jurisdicciones provinciales que ya están comenzando a ver la agonía de sus economías. Casi en el mismo acto, exige a las provincias que también “ajusten” a su propio Estado. Hoy asistimos a la presencia de tantos sistemas educativos como provincias tenemos, cuyas crisis, que preexistían a la Reforma, se han agudizado.

Con la palabra *participación* se produce similar paradoja. Tanto los sectores progresistas como los sectores conservadores, dan enorme énfasis a la misma. Ya se ha aclarado más arriba cuál es la concepción que de este término tienen los organismos internacionales de crédito y los sectores de poder económico de nuestro país. Con respecto a las propuestas en este sentido que provienen de sectores

docentes, académicos y políticos que están realmente preocupados por resolver la grave situación educativa y creen en la participación como la estrategia más apropiada para resolver algunas cuestiones relacionadas con las escuelas, no están teniendo en cuenta los condicionantes que existen para lograr la participación real y no simbólica de la sociedad, y que desvirtuarían aún a las mejores intenciones. Se convoca a la participación en momentos de alto grado de recesión, desmovilización, polarización social, desarticulación de las organizaciones populares, desvinculación de la gente entre sí (ya que el lazo que el trabajo producía ya no existe para todos), y por lo tanto, sólo pueden hacerla efectiva los que están en condiciones socio-laborales favorables.

Una convocatoria seria a la participación, en cualquier área, exige determinadas condiciones para que efectivamente pueda servir a la democratización. Desde lo político, es necesaria una efectiva distribución del poder que facilite la participación en la toma de decisiones. Desde lo social, es necesaria la existencia de representaciones positivas en torno a la participación: deseos de participar por parte de la comunidad, seguridad de los interesados de que sus decisiones van a ser seriamente llevadas a cabo, acciones de gobierno que eviten la segregación y marginación de algunos sectores. Desde lo económico, políticas de distribución del ingreso que aseguren a la comunidad bienestar y tranquilidad en lo laboral. Desde lo ideológico, circulación de toda la información, veracidad de la misma y publicación de todos los actos de gobierno.

Según los documentos de los organismos internacionales y algunos nacionales, la descentralización del sistema educativo, más la participación de las comunidades que lo rodea, dotaría a las mismas de autonomía, de esa autonomía por la que claman. Las escuelas tendrían libertad para decidir sus acciones y cómo invierten los recursos con los que se las subvenciona o aquellos que obtienen a través de sus propias actividades, definiendo por sí mismas el orden de importancia de sus necesidades. Pero en un contexto de racionalización de recursos como se ha dado en la Argentina desde 1989, esta autonomía pasaría a ser una ficción más que una utopía realizable.

Vale la pena aquí bucear en el análisis de este concepto que han realizado algunos académicos. Según ellos, la autarquía es una condición de la autonomía que consiste en la capacidad para administrarse. Consiste en la calidad o condición del ser que no tiene necesidad de otro para subsistir o desarrollarse, es decir, es la condición de bastarse a uno mismo, de subsistir por sí. Según otros, es autónomo quien es libre e igual a otro en la determinación de su propia vida. ¿Pueden entonces las escuelas o las instituciones educativas, en general, ser autónomas en el marco de la descentralización, pero a la vez del ajuste y la recesión, o están profundamente limitadas por la realidad económica que las circunda y ahoga?

La *autonomía* también tiene que ver con la independencia. Un ser que quiere ser autónomo necesita aprender a auto-organizarse. Este aprendizaje se basa en un serio trabajo de construcción y reconstrucción de esa autonomía, lo que consume mucha energía. Esta energía se toma del exterior, el cual a su vez brinda la información necesaria. La autonomía implica, al mismo tiempo, eco-dependencia; dependencia del medio que nos rodea. ¿Qué fuerza, qué información podrán tomar las escuelas para ser autónomas, para aprender a auto-organizarse, de un exterior tan pobre, tan carenciado, tan excluido como ellas? ¿Qué tipo de sujeto podrán construir en ese diálogo entre un adentro y un afuera igualmente empobrecidos? El tema se agudiza y complejiza cuando advertimos que no todas las escuelas poseen una estructura que les permita emprender acciones y actividades sin el riesgo de interferencias arbitrarias o injustas, que les permita a ellas y a sus integrantes participar en cualquier instancia de construcción de consensos, en condiciones de igualdad, sin el temor de que las mayorías se impongan.

CONCLUSIONES

La descentralización del sistema educativo argentino es planteada en el marco de una reforma de su Estado. Por lo tanto, para comprenderla es necesario entender por qué se realiza tal reforma y cuál es su naturaleza, porque ésta implica, necesariamente, una reconfiguración del poder, de los marcos donde éste se construye, y una redefinición de las relaciones sociales.

En primer lugar, si bien esta reforma se da en un escenario de auge del neoliberalismo que propugna el fin de la ideologías, el debate que se produce ante la reforma de un Estado es siempre un debate profundamente ideológico, porque las posiciones que confrontan, las ideas que se ponen en juego en ese debate, pueden trasuntarse en distintos programas y acciones políticas a llevar adelante para resolver los problemas que preocupan y aquejan a ese Estado. Por lo tanto, la dirección que asume la reforma de un Estado nacional, según ésta tienda a fortalecer la igualdad o a acentuar la desigualdad entre sus ciudadanos en la solución de esos problemas, nos muestra la ideología que prima en ese debate. Cuando vemos que el eje orientador de ese debate en Argentina ha llevado a una priorización de variables económicas, que los parámetros utilizados para su concreción son los de la eficacia y la eficiencia, y que la reforma se ha traducido en su achicamiento y en la delegación de su tarea esencial, la redistribución igualitaria de bienes sociales como la educación y la salud, nos queda claro qué sectores hegemoneizaron el debate, además de cuál es su ideología. Queda al descubierto la alianza que ahora ocupa al Estado, y que la propuesta de descentralizar y dar autonomía a la escuela está ligada a la reducción del presupuesto educativo, es decir, al problema que presenta el financiamiento del sistema. Entendemos ahora también por qué, a pesar de proponer la descentralización de algunas cuestiones,

emergen ciertos dispositivos de control fuertemente centralizados como la evaluación nacional, el curriculum central y la formación y la capacitación de los docentes.

Decisiones como la de descentralizar al sistema educativo y delegar funciones a las comunidades puede llegar a tener consecuencias muy graves para países como los latinoamericanos, la Argentina entre ellos, porque sus estados precedieron a sus sociedades. En algunos de esos países los estados se constituyeron a partir de la crisis del '30 y en otros a partir de la Segunda Guerra Mundial, durante el proceso de sustitución de las importaciones o de desarrollo hacia adentro. Este hecho no sólo marcó una forma de desarrollo económico, sino también una modalidad de formación de las sociedades latinoamericanas, mediante procesos de integración social y de mecanismos de ampliación de la ciudadanía, a través de la educación y de la creación de condiciones de vida menos discriminadoras por vía de la expansión de los sistemas de salud, vivienda y seguridad social. Pero lo más importante a tener en cuenta en relación con el tema que nos ocupa es que esta matriz fundacional moldeó un espacio para la sociedad civil, definió su forma de vinculación con el Estado y constituyó un sistema educativo fuertemente referenciado en el Estado nacional, posicionando a la sociedad civil como mera receptora de esta prestación.

Desde 1989 se han ido trasladando las responsabilidades del sistema educativo desde el Estado nacional hacia su base. Hoy la Provincia de Buenos Aires intenta proponer a los municipios formas de organización que convoquen a las comunidades para que éstas adquieran un mayor protagonismo, pareciendo responder a sus reclamos de una mayor autonomía. Las experiencias de descentralización vividas por países vecinos nos hacen vernos como en espejo y nos llevan a temer por las consecuencias desestructuradoras negativas que esto traería para nuestras comunidades, que carecen de hábitos autogestivos y que sufren crecientes procesos de desigualación social, de marginación, de exclusión y de recesión. El resultado seguro de tal práctica descentralizadora, en este contexto, no sería otro que el fortalecimiento de las estructuras débiles y desiguales que hoy poseen nuestros distritos.

Se plantea a la estrategia de descentralización como la apropiada para dar poder a la gente. Pero cambiar el lugar de la gestión no significa, necesariamente, cambiar el lugar del poder. Se da verdaderamente poder a la gente cuando se le dota, además, de recursos materiales y simbólicos que le permitan ejercer en condiciones de igualdad la delegación de funciones. En realidad, la política de descentralización dentro de las reformas educativas propuestas por la corriente neoliberal no es más que un mecanismo sofisticadísimo para crear nuevos patrones de gobernabilidad, control y regulación de las sociedades. El Estado regulador e igualador deja paso a formas societales privadas de gestión. La distribución

MARTA DELGADO

del bien social *educación* es determinada por la negociación de los individuos entre sí librados a sus propios recursos con una reducida presencia de la tarea compensatoria del Estado.

Pensar en esto seriamente debería ser la obligación de todo gobierno, porque en esta nueva economía global el principal recurso económico es el conocimiento pero además porque para los países periféricos educar bien a su gente es el único camino para, a largo plazo, poder construir un país más justo con otro lugar en el mundo. La educación adquiere entonces una centralidad nueva porque es la principal proveedora de ese conocimiento. Diseñar políticas públicas que aseguren la llegada del conocimiento, y por tanto de la educación, a todos los ciudadanos por igual, es la única vía posible, y esa tarea le corresponde, sin lugar a dudas, al Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. y Porrua, Miguel Angel 1993 *Problemas públicos y agenda de gobierno* (México: Grupo Editorial).
- Anderson, Gary 1998 "Towards authentic participation: deconstructing the discourses of participatory reforms in education", en *American Educational Research Journal* (Los Angeles) Vol 35.
- Bernstein, Basil 1994 *La construcción del discurso pedagógico* (Madrid: Morata).
- Bolívar, Antonio 1998 "El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la reestructuración y de la descentralización", en Pereyra, M. y otros (Compiladores) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos* (Barcelona: Pomares).
- Bobbio, N. 1995 *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política* (Madrid: Taurus).
- Carnoy, Martín 1996 "No podemos dejarle la educación al mercado", en *Clarín* (Buenos Aires).
- Carnoy Martín y Moura Castro, Claudio 1995 "Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?" Documento de Antecedentes para el Banco Interamericano de Desarrollo. Documento para el Seminario sobre la Reforma Educativa. BID. (Buenos Aires).
- Casassus, Juan 1993 "Debe el Estado ocuparse aún de la educación?. Análisis desde las dimensiones de la regulación y la legitimación". Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (Chile).
- CEPAL 1990 *La desarticulación del Pacto Fiscal: Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las últimas dos décadas*. (Buenos Aires) Marzo.
- CEPAL. UNESCO 1993 *Educación y Conocimiento: Eje de transformación productiva con equidad* (Chile).
- Cetrángolo, Oscar 1993 "El Pacto fiscal y las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias" UIA, IDI. Octubre.
- Coraggio, José L. 1990 *Economía y educación. Papeles de la CEAAL*. (Chile).
- Coraggio, José L. 1991 *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y Proyecto Popular* (Ecuador: CIUDAD. SIAP).
- CTERA 1991 *Aproximaciones sobre la transferencia de los servicios educativos para su discusión entre toda la comunidad educativa*. (Buenos Aires) Septiembre.
- Cosse, Gustavo y Morduchowicz, Eduardo y Raschia, Jorgelina 1997 "Las teorías del voucher y la municipalización: Análisis de propuestas y experiencias", en *Descentralización, privatización y nuevas políticas en el sistema educa -*

- tivo chileno*. Ministerio de Cultura y Educación, Programa Estudios de costos del sistema educativo. Mimeo. Buenos Aires.
- Espínola, Viola 1994 *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia* (Chile: CIDE).
- Feletti Roberto y Lozano Claudio 1992 *Las crisis provinciales. Evaluación del reciente acuerdo Nación-Provincias* (Buenos Aires: IDEP. ATE). Septiembre.
- Frigerio, G. y Poggi, M. 1992 "Participación: Experiencias en curso y comentarios conceptuales", en *Propuesta Educativa* (Buenos Aires: FLACSO) N° 2.
- Held, David 1992 *Modelos de democracia* (Madrid: Alianza Editorial).
- Kliskberg, Bernardo 1994 "Rediseñando al Estado en América Latina. Algunos temas estratégicos", en *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe* (Chile).
- OIT 1996 "Incidencia del ajuste estructural en el empleo y la formación del personal docente" (Ginebra).
- Martín, María Pía 1998 *Integración al desarrollo: una visión de la política social. Chile en los noventa* (Santiago de Chile).
- Mignone, Emilio 1991 "Educación para todos. reflexiones sobre la Conferencia Mundial de Tailandia", en *Propuesta Educativa* (Buenos Aires: FLACSO) N° 5.
- Munin, Helena (Compiladora) 1999 " La autonomía de la escuela: libertad y equidad? Un recorrido por la discusión alemana de los años '90". (Buenos Aires: AIQUE).
- Munin, Helena 1998 "Freer Forms of Organization and the Effects of Inequality in Latin American Educational Systems: Two Countries in Comparison", en *Compare*, Vol. 28, N° 3.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo 1976 "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". Documento CEDES/G.E.CLACSO (Buenos Aires). N° 4.
- Pacto federal para el empleo, la producción y el crecimiento. Decreto 1807/93.
- Popkewitz, Thomas 1994 "Sociología Política de las Reformas Educativas" (Madrid). Morata, 1994 "Decentralization, Centralization and Discourses in Changing Power Relationships: the State, Civil Society and the Educational Arena". Mimeo. Wisconsin University. Madison, United States.
- Puigross, Adriana 1995 *Volver a Educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo XX* (Buenos Aires: Ariel).

Torre, María Rosa 1995 *Mejorar la calidad e la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial* (San Pablo: Instituto Fronesis).

Weiler, Hans 1992 “Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?”, en *Revista de Educación*.

NOTA

1 Docente de Enseñanza Media, Provincia de Buenos Aires, Argentina.