

DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA: ¿PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS O DESREGULADORES EN LA EDUCACIÓN ARGENTINA?

El énfasis puesto en el aporte potencial de la educación al desarrollo económico y social de los países de la región puso de manifiesto los profundos déficits que mostraban los respectivos sistemas educativos. En este contexto, se elaboraron y se pusieron en práctica reformas educativas que intentaron modificar esa situación.

INTRODUCCIÓN

A comienzos de los '90 la educación y el conocimiento se constituyen en el eje central alrededor del cual giran los debates acerca de las estrategias de desarrollo, tanto económico como social, de los países latinoamericanos. Las ideas fuerza que direccionaron el abordaje de las problemáticas educativas en los diferentes países latinoamericanos aparecen en el documento elaborado por CEPAL/UNESCO en 1992. En dicho documento, «Educación y Conocimiento, eje de la Transformación Productiva con Equidad», se considera a la generación y distribución del conocimiento como herramienta fundamental para el desarrollo de América Latina en un marco de creciente equidad social.¹

El énfasis puesto en el aporte potencial de la educación al desarrollo económico y social de los países de la región puso de manifiesto los profundos déficits que mostraban los respectivos sistemas educativos. En este contexto, se elaboraron y se pusieron en práctica reformas educativas que intentaron modificar esa situación.

Las reformas mencionadas se llevaron a cabo en un contexto generalizado de reformulación de los Estados latinoamericanos en el marco de un período de extensión y consolidación de la democracia como forma de gobierno. El estado nacional, con las características propias del modelo de bienestar adquiridas en la posguerra, fue duramente criticado. Se le cuestiona su ineficiencia, su burocratización y centralismo en lo administrativo.

En lo político su incapacidad para mantener la gobernabilidad en un marco de crecientes demandas sociales, y en lo social su imposibilidad de satisfacer las demandas de los sectores más necesitados.

La tendencia a la globalización, por otro lado, disminuye la capacidad de decisión de los Estados nacionales. "En un mundo que avanza hacia un solo mercado de bienes y servicios, tecnología y capital" (García delgado, 1994) y donde los flujos financieros se mueven a una velocidad sin precedentes, las limitaciones a la intervención del estado es-

1 En este documento se analiza la contribución potencial de la educación a la propuesta socio-económica elaborada por la CEPAL durante 1990.

tán no sólo impulsadas desde adentro, sino también fuertemente condicionadas por poderosos factores de decisión externos"².

Como ocurre con la mayoría de los fenómenos sociales que se desarrollan en América Latina, este proceso de reforma estatal es "un correlato de la crisis de los Estados surgidos en los países centrales a partir de la posguerra". Aunque es posible establecer un conjunto de características distintivas que le otorgan especificidad a los cambios operados en América Latina.

Una de estas características es que la crisis del Estado Benefactor se produce en los países desarrollados en un contexto caracterizado por el logro de los fines para los cuáles había sido creado. Por otro lado, en los países desarrollados se critica básicamente el aspecto "keynesiano" del estado, es decir su intervención en la economía, y no su rol redistribuidor, es decir su componente "benefactor" (Isuani, y otros, 1991).

Todas estos argumentos subyacen en los discursos legitimadores de las profundas reformas a las que estamos asistiendo en nuestro país. Este estado emergente ha recibido distintas denominaciones: Estado Postsocial, Neoliberal, Democrático Liberal, etc., y se podría caracterizar en términos generales, como un estado que abandona su papel interventor en la economía, constituyéndose en garante de las reglas del juego, y que delega en el mercado la capacidad de llevar adelante el modelo de desarrollo y distribución de bienes mediante la privatización de sus empre-

sas. Es un estado que orienta su modelo de acumulación a la competitividad externa más que al mercado interno. Prioriza el equilibrio fiscal mediante el aumento de la recaudación impositiva y la reducción del gasto público. Trata de optimizar su capacidad de gestión a través de estrategias que pasan por la descentralización y la regionalización de muchas de sus funciones. En otras palabras, estamos en presencia de un estado que paulatinamente corre y redefine las fronteras entre él mismo y la sociedad civil, transfiriendo responsabilidades hacia ésta última y el mercado.

En este contexto, ¿es posible pensar en una mayor democratización de la educación a raíz de las reformas implementadas en los '90 en nuestro país? ¿Las estrategias de descentralización y autonomía, (ejes de la reforma) deben ser entendidas como instrumentos para lograr una mayor calidad y equidad en la educación, con el objetivo de obtener una mayor democratización en el acceso al conocimiento?

El propósito de este trabajo no es brindar respuestas acabadas a estos interrogantes sino que, en virtud de la brevedad del tiempo disponible, solo me permitirá una primera aproximación al abordaje de la problemática de uno de los ejes de la reforma educativa en el contexto de la reforma del Estado: la descentralización y la autonomía institucional.

LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL ESTADO NEOLIBERAL

El estado Benefactor, fortalecido a partir de la segunda guerra mundial se caracteriza-

2 Tiramonti, G; Braslavsky, C; y Filmus, D; (comp) Las Transformaciones de la educación en diez años de democracia, 1995 (pág. 13).

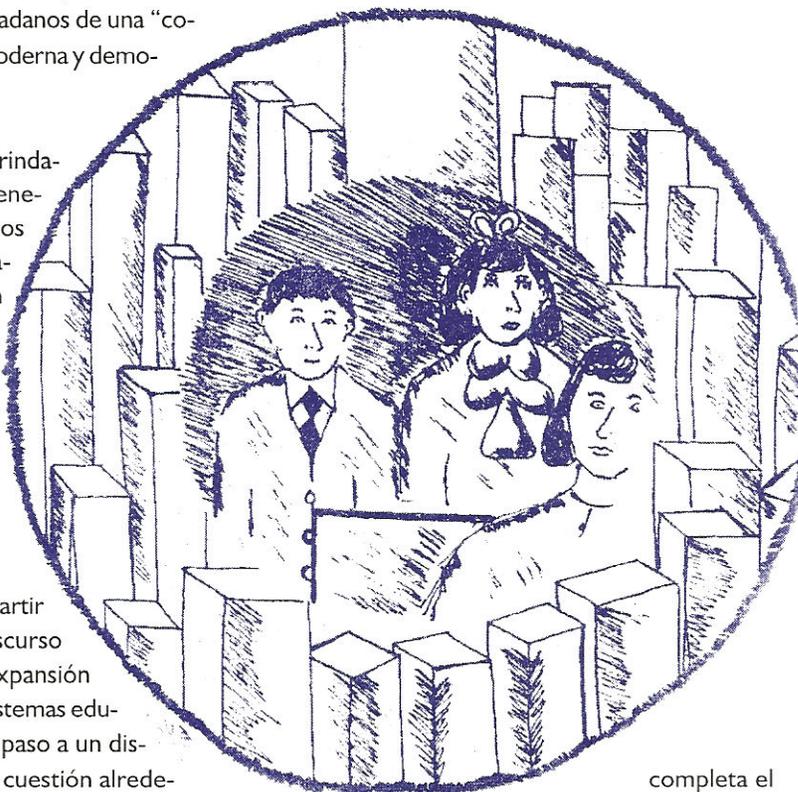
ba por una fuerte intervención en la economía y por una provisión de servicios públicos de servicios sociales (educación, vivienda, salud,) entendidos como derechos sociales y como un problema de responsabilidad colectiva hacia los ciudadanos de una "comunidad nacional moderna y democrática"³

En el contexto brindado por el estado Benefactor en los distintos países latinoamericanos en general y en Argentina en particular, la educación se caracterizó por la expansión cuantitativa de los sistemas educativos nacionales.

Sin embargo, a partir de los años '70 el discurso que propiciaba la expansión cuantitativa de los sistemas educativos, va dejando paso a un discurso que centra la cuestión alrededor de la calidad de la educación. En este sentido, es decir como medio para lograr la calidad de la educación, se promueven estrategias políticas tendientes a la descentralización y la autonomía educativa⁴.

En nuestro país el proceso de descentra-

lización adopta la forma de la provincialización de los sistemas educativos. Con la sanción de la Ley 24.049, conocida como la Ley de Transferencia Educativa, se



completa el traspaso de la totalidad del sistema educativo.

Este último paquete de transferencias, al igual que los anteriores, se efectivizaron sin el consentimiento del total de las provincias. Coincidiendo con Filmus (1996), podemos

3 Mishra, R., en *El Neoliberalismo o el surgimiento del mercado educativo*, Angulo rasco, F. y otros (2ª edición, 1999).

4 Por descentralización educativa se entienden distintas cuestiones que adquieren característica diferentes según el contexto y las motivaciones que las provoquen. Así, bajo la denominación de Descentralización educativa se enmarcan procesos tales como: privatización del servicio educativo, transferencia a los municipios de la gestión educativa, provincialización de establecimientos educativos nacionales, etc. (Silvia Novick de Senén González, 1994).

decir que en estas mal llamadas descentralizaciones prima una lógica económica,⁵ ya que estas transferencias se realizan sin que se implementaran estrategias que otorgaran a las jurisdicciones "una reasignación de recursos para continuar con la prestación de los nuevos servicios".

En este contexto las obligaciones presupuestarias y administrativas que demanda el funcionamiento de las instituciones se distribuyen entre los gobiernos provinciales y la base del sistema. Las provincias son las responsables del pago de los salarios docentes, mientras que las propias escuelas a través del aporte de las cooperadoras o la comunidad en que se insertan, obtienen los recursos para cubrir el resto de sus gastos. En este contexto, podríamos decir que la descentralización desliga al Estado Nacional de la provisión directa de recursos para la "reproducción y ampliación del sistema. Esto no excluye las acciones de intervención del centro que, a través de los proyectos especiales, aporta recursos extraordinarios para compensar las desigualdades extremas (Plan Social) o recompensar las iniciativas institucionales (Plan Escuela Nueva), financiar acciones de formación docente e invertir en innovación y control evaluativo..... Todas estas actividades están generando nuevos lazos entre las instituciones y el ministerio nacional que revierten el movimiento descentralizador"⁶.

Esta suerte de «premios y castigos» implementados desde el estado nacional, genera, por un lado, una suerte de competencia entre los establecimientos escolares con el objetivo de captar mayor cantidad de matrícula. Es decir por el "cliente" (o consumidor). Y en tercer lugar, pone de manifiesto la recentralización del control y la cultura en las instancias nacionales, así como la desregulación del sistema educativo.

Estas cuestiones remiten, en términos de Angulo Rasco, a "empresarializar la educación". Entendiendo esto como un movimiento de privatización indirecta, que está más vinculado con el funcionamiento del servicio que con la titularidad del mismo. Para que esto sea posible el estado debe intervenir asegurando la selección de los contenidos culturales (necesarios para la obtención de los objetivos propuestos) y un sistema de control de los mismos. Una vez que esto se consigue, el paso próximo es la desregulación del sistema escolar. (Angulo Rasco, F., 1993, 1994, 1999).

El término *desregulación* proveniente del campo de la economía política, remite a eliminar la intervención estatal en aquellas áreas en las que no sea absolutamente necesario. Si esto se traslada al campo de la educación podría pensarse que una descentralización implementada desde una lógica predominante

5 Daniel Filmus sostiene que en los procesos de descentralización prevalecen distintas lógicas políticas: en algunos procesos prevalecen lógicas economicistas, en las que se prioriza el ahorro del gasto público; en otros se dan lógicas tecnocráticas. En estos casos la descentralización es vista desde una lógica instrumental y su objetivo principal es controlar y hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones. En otros casos se propone la mejora de la calidad educativa. Y en otros procesos es posible distinguir una lógica de inspiración democrática. Estado, Sociedad y Educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y desafíos. (1996).

6 Tiramonti, G. "El escenario Político Educativo de los '90", en Revista Paraguaya de Educación.



les y serán evaluadas externamente.

Por otro lado las demandas hacia la educación se van a centrar en el reclamo de una educación que garantice la inserción en un mercado laboral cada vez mas restringido y cambiante. La calidad de la educación por lo tanto, estará estrechamente vinculada con "*las necesidades del mercado y los requisitos cognitivos y actitudinales que requieran los empleadores*" (Angulo Rasco, 1999: 31/32).

En esta breve caracterización algunos rasgos de las reformas educativas implementadas en la mayoría de los países latinoamericanos, y por ende en Argentina, es posible concluir que:

- 1) Las escuelas que estén en mejores condiciones, que cuenten con mayores recursos humanos y económicos podrán ofrecer mejor servicio que garantice una mejor inserción en el mercado laboral. Hacia ellas se dirigirán la mayor cantidad de demandas de los "clientes - consumidores".
- 2) La privatización del sistema educativo en su totalidad sería imposible para el estado, pero si es posible imprimir al sistema educativo una dinámica empresarial.

temente económica como en el caso argentino, se encuadra en realidad en una lógica más cercana a la *desregulación educativa*. En este marco las escuelas deberán asumir una *autonomía* para la que no aseguran recursos técnicos ni presupuestarios. Las escuelas desarrollarán su actividad cumpliendo con los objetivos propuestos desde los niveles centra-

3) Por último, a raíz de la provincialización del sistema educativo, las jurisdicciones provinciales, conjuntamente con los aportes de la comunidad y de las cooperadoras, deberán hacerse cargo del financiamiento de las instituciones. Pero esto no remite a una mayor autonomía, sino que en realidad se produce una recentralización del poder y de los códigos culturales a transmitir a través de las evaluaciones externas y de los "premios

y castigos" otorgados a las escuelas con fondos obtenidos mediante acuerdos realizados por el gobierno nacional con los organismos internacionales.

Todas estas cuestiones redefinen y desvirtúan en la práctica los objetivos democratizadores que las estrategias implementadas en el marco de una real descentralización deberían proponer para el sistema educativo.

BIBLIOGRAFÍA

- . Angulo Rasco, F. y otros Escuela Pública y Sociedad Neoliberal, Miño y Dávila, España, Enero de 1999.
- . Filmus, Daniel (comp) Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo. FLACSO/ Eudeba, Buenos Aires, Mayo, 1999.
- . Estado, Sociedad y educación en la Argentina de fin de Siglo. Proceso y Desafíos, Troquel, Bs. As. , Marzo de 1996.
- . Filmus, D. Tiramonti, G; Braslavsky, C; y Filmus, D, (comp) Las Transformaciones de la Educación en diez años de Democracia, FLACSO/ Tesis Norma, Argentina, 1995.
- . García Delgado, D. Estado & Sociedad. La Nueva relación a partir del Cambio Estructural. FLACSO/ Tesis Norma, Noviembre de 1994.
- . Paviglianiti, N. Diagnóstico de la Administración Central, MEJ, Bs. As. 1989.
- . Senén González, S. y Arango, A. " La descentralización educativa, ¿Política económica o política fiscal?", en Oszlak, O (comp) Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego, CEA, UBA, Bs. As. 1997.
- . "Una Nueva Agenda para la descentralización educativa", en Revista Iberoamericana de educación, España, Enero - Abril de 1994.
- . Tiramonti, Guillermina; "El escenario Político Educativo de los '90", en Revista Paraguaya de Sociología, Año 33, N° 96, Mayo- Agosto de 1996.