

**El Estado Nacional entre dos tensiones: la globalización y la descentralización;
la integración y la fragmentación.
El caso de la Descentralización Educativa en la Provincia de Buenos Aires**

Marta Delgado¹
martaldelgado@hotmail.com

Introducción

Cuando analizamos los cambios cotidianos de los últimos años, cuando leemos los diarios, miramos televisión, y percibimos el ritmo con el que estos se han dado en los diferentes ámbitos de la vida – el social, el político, el cultural- hallamos que estamos viviendo una nueva época. Al mismo tiempo, hechos de enormes consecuencias históricas caracterizan nuestro presente: la desintegración del equilibrio de poder (consolidado luego de la segunda Guerra Mundial, alrededor de las hegemonías de los EEUU y la URSS) y el cierre del ciclo de la Revolución Industrial basado en ciertos elementos constitutivos de un modelo de producción capitalista apoyado en las viejas formas de energía (la electricidad y el petróleo).

Estos procesos, que se articulan, produjeron un replanteamiento de los conflictos del mundo y de las coordenadas de lucha; modificaron las relaciones de fuerza, los horizontes y los límites de las luchas interhegemónicas de los Estados; y pusieron en escena nuevos sujetos históricos. Hoy, el mundo es mucho más complejo y se caracteriza por una pérdida de los ejes clásicos con los que, hasta ahora, se había pensado la sociedad, la política, la economía y la cultura (centro y periferia, estados nacionales, imperios y colonias, clases dominantes y subordinadas). A este “descentramiento” se lo ha llamado “globalización” de mercado, de la comunicación, de la cultura, de la política². Ahora, como consecuencia de estas transformaciones nos invade un malestar que se define, básicamente, por la dificultad que hoy tenemos para hablar de “lo propio”. Como señala Canclini: ¿podemos decir hoy que un auto es argentino, español, inglés, si todas sus partes están hechas en cualquier lugar del planeta?³. Según algunos de los más sobresalientes antropólogos de nuestro tiempo, el impacto de la globalización alcanza a los grandes fenómenos constitutivos de la contemporaneidad: la extensión de las zonas urbanas hasta límites impensados, la multiplicación de las redes de transporte y comunicación, la uniformización de ciertas referencias culturales, la mundialización de la información y la imagen. De modo que, la pregunta esencial sigue siendo “¿cuál es nuestra identidad?”.

Lo anterior nos posiciona ante una encrucijada inevitable, porque no podemos detener el proceso ni ubicarnos en sus márgenes. Pues este proceso, que desde el neoliberalismo se llama globalización y desde otros sectores globalización (si se refiere a cuestiones materiales y económicas) o mundialización (si se refiere a los procesos culturales), es irreversible y su lógica es polar. Por un lado, tiende a la unificación (integración

¹ Marta Delgado es docente de la ex escuela media de la provincia de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como asesora de la Comisión de Educación del Senado de Buenos Aires.

² Sanguinetti, Luciano. “Globalización, dominación y localización”, Cap. VII, p.151, en *Comunicación y Medios, Claves para pensar y enseñar una teoría latinoamericana sobre comunicación*. Ediciones de Periodismo y Comunicación. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social. La Plata, Agosto 2001.

³ García Canclini, Néstor. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. Grijalbo. México, 1995.

económica, standarización de patrones culturales, etc.) pero, por el otro, impulsa la fragmentación, la diversidad.

Por otra parte, la globalización supone la conformación de un mercado mundial que todo lo transforma. A partir del postulado por el cual el mercado es La Ley y lo económico tiene más peso que lo político, convierte a la competitividad en motor de la sociedad, haciendo que empresas e individuos entren en un proceso de mejora continua, en busca de calidad y excelencia. Así, el individualismo se exagera.

Además, la acción de los medios masivos de comunicación convierte los asuntos políticos internos de los países en globales, el Estado se desplaza y ya no está en el centro de la sociedad sino en sus fronteras⁴. Hay una transformación de lo público debido a su mayor visibilidad y una pérdida de la autonomía relativa del Estado frente a la nueva dinámica social sometida al mercado. El Estado es permeado por cada flujo e influencia que llega del exterior.

Todo ello modifica radicalmente la relación de los sujetos con aquello que los rodea. Surge entonces un problema fundamental: la dificultad para encontrar nuestra propia identidad territorial y cultural. Hoy como nunca antes, el mundo es uno solo. Esta circunstancia vuelve significativo el problema planteado por el Otro, por lo Otro. Porque la identidad es siempre relacional, es decir, que las ideas que construyen las naciones, las ideologías, en general, todas las identidades, están en relación con ese otro⁵. Este hecho plantea encrucijadas mayores porque la constitución del sujeto requiere una mediación entre vida cotidiana y orden general. Este proceso es incomprensible sin un concepto de Estado. Pues el sujeto y el Estado se constituyen en un mismo movimiento⁶. Además, según Enzo Faletto, la llamada identidad nacional está estrechamente ligada a la percepción de ciertos elementos de igualdad: Educación, Justicia, etc.

Ahora bien, en Latinoamérica la globalización representa un problema grave debido a su situación de crisis dada por el alto endeudamiento y el profundo déficit. Sus Estados se encuentran entre dos tensiones: por un lado, su esfera de influencia es reducida por el proceso de globalización; por el otro, también lo es hacia el interior del propio país. Su soberanía es socavada por las acciones de los organismos que se mueven en los niveles supranacionales y por medidas surgidas de esos mismos organismos internacionales que desplazan potestades que eran propias de los niveles estatales subnacionales, ya sean provinciales o municipales. Estas medidas surgidas de los organismos internacionales de crédito –puramente neoliberales– obligan a los estados a su reforma, con la clara intencionalidad de reducir sus gastos y optimizar su eficiencia.

En Argentina, las consecuencias en el plano social de esas medidas adoptadas han ocasionado una crisis en su forma de integración interna que se expresa en un alto grado de inequidad social. Ésta se manifiesta en la distribución del ingreso, en las profundas diferencias de modos de vida y en la ausencia de valores compartidos.

El neoliberalismo comenzó a delinear su agenda en los '60. Desde algunos puntos de vista, supo combinar la reacción provocada por la permisividad reinante en esos años y la

⁴ Touraine, Alain. "Comunicación política y crisis de representatividad" en *El nuevo espacio público*. Gedisa. Bs. As., 1992. p. 49.

⁵ Sanguinetti, Luciano. Op. Cit., p. 153.

⁶ Lechner, Robert. "Estado y política en América Latina". Documento de trabajo. P. 18. Programa Flacso- Santiago de Chile, N° 96, setiembre de 1980.

añoranza de algunos sectores 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 que los sujetos sean independientes de un Estado asistencial y, por lo tanto, responsables de sí mismos. Pero tal vez, su acción más significativa, es la de privilegiar la consolidación de un modo de entender la sociedad, más específicamente, la "comunidad" y sus vínculos con el Estado y sus instituciones.

Así, una de las medidas sugeridas para aplicar en el área educativa es la descentralización del sistema hacia sus niveles inferiores. Decisión que puede llegar a tener consecuencias muy graves para los países latinoamericanos, en los cuales los 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. Este hecho no sólo marcó una forma de desarrollo económico, sino también una modalidad de formación de las sociedades, mediante procesos de integración social y de mecanismos de ampliación de la ciudadanía, a través de la educación y 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 es que esta matriz fundacional, definida como Estado céntrica por Cavarozzi⁷, 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 como mera receptora de esta prestación.

¿Confluencia de discursos?

En los '90, momento de aplicación de las políticas neoliberales en Argentina, en las escuelas, los docentes se sorprendían a sí mismos hablando de la necesidad de implementar micropolíticas que se pensaban como posibles en la década del '80, cuando, en nuestro país, recién se recobraba la democracia. Imaginaban estrategias de participación hacia el interior de las escuelas y hacia fuera, tratando de contactarse con la comunidad, dándose energía mutuamente para poder comprender y neutralizar el caos en que estaban sumergidas. Sobre todo, se imaginaban con una autonomía y un poder que les permitiría tomar decisiones para hacer más ágil su tarea y dar respuestas oportunas a los miles de problemas diarios que la obstaculizaban. Sentían el peso del Estado y las ataduras a un poder burocrático central. Querían "la libertad".

Las palabras de autoridades y funcionarios, los documentos, normas y reglamentaciones que de ellos provenían, y hasta los máximos cuerpos legales nacionales y provinciales, parecían entender y propiciar esas necesidades de la docencia. Pero ¿hablaban de lo mismo? ¿No era una contradicción que se les permitiera 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, la posibilidad y la capacidad de ejercer su control mediante la aplicación de mecanismos de regulación fuertemente centralizados? ¿No era ingenuo que los docentes pensarán en participar y en la posibilidad de tener poder para tomar decisiones, cuando se vivía ya en una realidad que margina y excluye alejando cada vez más a los ciudadanos del goce de sus derechos y sus bienes? ¿Se estaban entendiendo los

⁷ Cavarozzi, Marcelo: *Autoritarismo y democracia. (1955-1966). La transición del estado al mercado en la Argentina.* Ariel. Bs. As.,1997, p. 95.

sectores que intervenían en esta conversación? ¿Tenían el mismo significado los conceptos que utilizaban?

El oscuro mundo neoliberal de las palabras: la construcción del discurso pedagógico

Para poder comprender porqué se producían aquellas paradojas, se hace indispensable indagar en cómo se construye el discurso pedagógico.

Generalmente, se entiende a éste como el discurso propio del campo, es decir, al habla especializada en los temas educativos, las alocuciones que se producen en el aula, en la escuela, en los lugares donde ocurren los hechos pedagógicos⁸. Sin embargo, al deconstruirlo pueden verse la diversidad de reglas y elementos que lo conforman, el mecanismo a través del cual la clase dominante puede imponerse en el plano económico y reproducir la dominación hegemonizando el campo cultural; se pueden distinguir agencias, agentes y relaciones a través de las 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 de sí mismo y es transmisor de relaciones de poder externas a él. En su constitución intervienen múltiples variables; en él confluyen muchas voces.

Desde esta perspectiva, los principios que sustentan la política internacional en determinado momento, las opiniones de los sectores de poder empresarial y político, de los académicos, 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. Pero domina el discurso y le otorga contenido, aunque los términos utilizados sean los propios del campo educativo, el sector hegemónico. Sus ideas se transforman así en dominantes, pasan a ser las ideas compartidas por todos 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 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". Sin embargo, en ellos existen elementos ideológicos dominantes y estos términos de una referencialidad que todos creemos conocer, pasan así 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 necesita 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 porqué en la década del '80, gobiernos de muy distinto signo ideológico parecían dar las mismas respuestas a los problemas educativos. Me interesa aquí ver cómo se construyó, articulando las diversas voces, ese discurso en nuestro país: el que permitió, a partir de 1989, la implementación

⁸ Bernstein, Basil: *La construcción del discurso pedagógico*. Morata, Madrid, 1994.

de una Transformación Educativa que indica, de alguna manera, el triunfo de los sectores conservadores.

En primer lugar, el mundo asistía al auge del neoliberalismo y a la globalización de la economía, del poder, de las comunicaciones, 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 encontraban altamente presionados y afectados por las políticas de los diversos organismos internacionales y por la necesidad de resolver los dilemas que les ocasionaba la aceptación de su rol en este juego mundial y sus condiciones de participación en él. 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 tenían cada vez menor posibilidad de controlar, se daban procesos que tendían a la reducción de la esfera de influencia que hasta ese momento les había sido asignada y se traducían en reformas de los mismos. Éstas, tuvieron una especial consecuencia para los Estados latinoamericanos, y para el argentino, agobiados por un profundo déficit fiscal y endeudamiento externo pero, además, por el momento y modalidades en que estos Estados se habían constituido. La educación aparecía como nunca en las agendas políticas⁹, producto de decisiones de las nuevas alianzas, y los conceptos de “correspondencia” o “funcionalidad” entre educación, economía y sistema productivo tomaron nueva vigencia. Pero, a pesar de ello, en el debate profundamente ideológico sobre el rol que debía adoptar el Estado, la cuestión de si éste debía o no ocuparse de la educación, era central¹⁰.

En segundo lugar, organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI sugerían a los Estados latinoamericanos una serie de medidas para el área de salud y de educación, con la intención reducir sus gastos para corregir el alto déficit. En el mismo sentido se expresaban organismos como la CEPAL¹¹, por ejemplo, y aunque sus “consejos” no tenían la misma intencionalidad llamaba la atención el contenido de alguno de ellos. Cabe destacar aquí, al documento resultante de la “Conferencia Mundial sobre Educación para Todos” que tuvo lugar en Jomtiem, Tailandia, en marzo de 1990¹², y que fue patrocinada por el Banco Mundial, el PNUD, la UNESCO y UNICEF, y copatrocinada por otros catorce

⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. y Porrua, Miguel Angel: *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Grupo Editorial, México, 1993. Kliskberg, Bernardo. "Rediseñando al Estado en América Latina. Algunos temas estratégicos". Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Bol. 33. Chile, 1994.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". Documento CEDES/G.E.CLACSO/ N° 4. Bs. As., 1976.

¹⁰ Carnoy, Martín. "No podemos dejarle la educación al mercado". Clarín, Bs. As. 1996.

Carnoy Martín y Moura Castro, Claudio. "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. Bs. As., 1995.

Casassus, Juan: "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. Bol.3, Chile, 1993.

Puigross, Adriana: *Volver a Educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo XX*. Ariel, Bs. As., 1995.

Falleto, Enzo. "La función del Estado en América Latina". Revista Trimestral de la Fundación Foro Nacional por Colombia, 1994.

¹¹ CEPAL. UNESCO: "Educación y Conocimiento: Eje de transformación productiva con equidad". Chile, 1993.

¹² Mignone, Emilio. "Educación para todos. Reflexiones sobre la Conferencia Mundial de Tailandia". Propuesta Educativa N°5. FLACSO. Bs. As., 1991.

gobiernos e instituciones, entre ellos el BID. En las Reuniones Regionales de Consulta, anteriores a la Conferencia, algunos Ministros de Educación, entre ellos el argentino Antonio Salonia, explicaron el angustioso estado sus economías corroídas por la recesión, la inflación y agobiadas la deuda externa. Expresaron que sin una solución a esos problemas, especialmente al último, no estaban en condiciones de enfrentar los esfuerzos requeridos en el área educativa. 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 se aconsejó la movilización de recursos de la sociedad y la creación de nuevas alianzas. Se partía de la premisa de que los Estados, por sí solos, no estaban en condiciones de hacerse cargo de la totalidad de los gastos de la educación de sus pueblos. Se hacía 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 encontraba imbricada con un proceso necesario de **descentralización y nuclearización de la educación**. Se entendía por lo primero, la distribución de responsabilidades de la administración escolar, eliminando el centralismo que caracterizó a los sistemas latinoamericanos y que los condujo 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, la convertiría en una comunidad activa y participativa, en un foco de irradiación que aprovecharía del medio e influiría sobre él. Incluía, 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 del año 1995 surgía claramente, como en documentos anteriores, que la educación debía ser sostenida con la “participación” de la comunidad dado el déficit fiscal y endeudamiento del Estado. Además, es claro que en ese documento se entendía “participación” como donación de mano de obra y/o de dinero¹³.

En tercer lugar, en nuestro país diferentes organizaciones empresariales, asociaciones de bancos o centros de estudios económicos pertenecientes a distintas vertientes político-partidarias, analizaban la situación postulando la muerte definitiva del Estado de Bienestar y prescribiendo la descentralización y la delegación de funciones de gestión y de financiamiento a las propias escuelas y a sus comunidades, como el remedio apropiado para resolver la incapacidad del Estado para sostener la educación pública. Por ejemplo, los empresarios expresaban 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), debía estar en manos de los padres y miembros de la comunidad como una iniciativa vinculada a la descentralización. En el mismo evento se propuso la privatización total o parcial del nivel terciario de educación.

¹³ Torre, María Rosa: "Mejorar la calidad e la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial". Instituto Fronesis. San Pablo, 1995.

En cuarto lugar, el sistema educativo argentino, que había sufrido el primer gran golpe en los '70, se hallaba sumergido en una crisis cierta y muy profunda atribuida a diferentes factores: el desfinanciamiento, la falta de relación entre lo que la escuela enseñaba y lo que el mundo del trabajo exigía, la desconexión entre la escuela y la realidad, la diferencia notoria entre conocimiento escolar y científico, la ruptura del vínculo docente-alumno, la falta de respuesta de la escuela a las demandas de los diferentes sectores de la sociedad, etc. Según los seguidores de la teoría francesa, había una ruptura del contrato fundacional entre la escuela, el Estado y la sociedad ya que ninguno de ellos cumplía con su tarea. El Estado no financiaba, ni proveía educación de calidad; la escuela no enseñaba lo que el Estado necesitaba y la sociedad no acompañaba responsablemente la tarea de la escuela ni del Estado. Dada esa crisis, desde todos los sectores de la sociedad y desde el ámbito docente y académico, se clamaba por una reforma. Los docentes, específicamente, reclamaban una autonomía e independencia del Estado que les permitiera adecuar el trabajo de la escuela a las demandas de la comunidad y a las necesidades de los alumnos, convencidos de que sólo con su accionar y su voluntad iban a revertir la calidad e ineficiencia de su propia institución.

En quinto lugar, durante la Presidencia del Dr. Alfonsín se convocó a la realización de un Congreso Pedagógico Nacional con el objetivo de construir entre los diversos sectores el proyecto educativo que el país necesitaba. Debido a razones que merecerían otro análisis, 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 ellas, presente en el documento final, fue, precisamente, la de descentralizar al sistema y adecuar el curriculum a las necesidades regionales y locales. Hoy sabemos que esta propuesta se sostuvo porque era funcional al proyecto educativo de los sectores más reaccionarios.

De modo que las voces que construyeron el discurso pedagógico que posibilitó la Transformación Educativa en Argentina, fundamentaron sus ideas en marcos teóricos e ideológicos muy diferentes, pero todos convergían al sugerir a la descentralización como la estrategia pertinente. También queda claro que algunas de esas voces la proponían como el paso obligado para el ahorro estatal, mientras otras creían que permitiría intervenir e incidir más directa y rápidamente para mejorar a la escuela.

Menem al poder

Cuando el Menem asumió la presidencia en 1989, el neoliberalismo irrumpió desembozadamente en el escenario del Estado, ocupado hasta hoy por los sectores de poder económico, y tiñó inexorablemente la elaboración de todas sus políticas. Se asumió el pago de la deuda externa y se aceptaron las condiciones de los organismos internacionales. Estos condicionamientos se expresaron en tres leyes, pilares de gobierno: la Ley de Reforma del Estado, la Ley de Reforma Tributaria y la Ley de Emergencia Económica.

Por la articulación de la Ley de Reforma del Estado y la de Emergencia Económica, y con el objetivo de reducir gastos y lograr la eficiencia y la eficacia en la gestión, se llevaron a cabo las privatizaciones 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.

En Educación, estas medidas se tradujeron en la transferencia (acordada para acceder al Plan Brady) de los servicios educativos secundarios y terciarios a las diferentes provincias 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 para sostener los servicios traspasados “dejando librada la suerte de la educación a la mayor recaudación de impuestos coparticipables”. Sin embargo, el gobierno aseguraba que las jurisdicciones iban a tener el dinero necesario para sostener los servicios transferidos, debido a que la revolución productiva impulsada 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 pensaron en distintas soluciones al posible desfinanciamiento. 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. 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 los cuales intervenían todos los sectores de la comunidad educativa.

Entretanto, Pactos Fiscales¹⁴ y el Pacto Federal Educativo supeditaron 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 que hizo suponer que la transferencia de servicios educativos y de salud a las jurisdicciones provinciales estaba a salvo y que se iban a poder sostener con recursos jurisdiccionales “genuinos”. Con el tiempo, y ante la falta de una política de desarrollo productivo como la prometida, la recesión comenzó a mostrar su cara y la recaudación impositiva disminuyó notablemente. 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 que fue acaparado por la Nación. La imposibilidad de las provincias de asumir sus deudas creció y paralelamente aumentó la retención de su coparticipación por parte de la Nación.

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

El caso de la Provincia de Buenos Aires

¹⁴ Feletti Roberto y Lozano Claudio "Las crisis provinciales. Evaluación del reciente acuerdo Nación-Provincias". IDEP. ATE. Septiembre de 1992.

Pacto federal para el empleo, la producción y el crecimiento. Decreto 1807/93.

CEPAL. "La desarticulación del Pacto Fiscal: Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las últimas dos décadas". Bs. As., marzo de 1990.

Cetrángolo, Oscar. "El Pacto fiscal y las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias" . UIA, IDI. Octubre de 1993.

El 2000

En Buenos Aires, desde el 2000 -a ocho años de la primera transferencia del gobierno de Menem-, nos encontramos con propuestas de descentralización muy preocupantes porque es borroso el límite entre ésta y una intencionalidad encubierta de delegar funciones a los Municipios en el área de educación.

Cuando el actual Gobernador, Felipe Solá, ocupaba el cargo de Vicegobernador, enmarcaba esta delegación 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”. Decía 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”, aseveraba.

En igual sentido, pero no tan explícito, el Lic. José O. Bordón, a cargo en ese momento de la Dir. de Cultura y Educación de la Provincia, avanzaba 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 (...), tengan una mayor participación en la toma de decisiones”, aseguraba. Con ese objetivo creó las Unidades de Planificación Distrital para que, las personas mencionadas y los representantes más destacados del sector privado y productivo, pensarán el desarrollo de la tarea educativa. Mediante una carta de intención, solicitaba al Sr. Intendente del Distrito que convocara a los diferentes sectores para comenzar una tarea de toma de decisión compartida por ellos y en los espacios de desenvolvimiento de su tarea, para contribuir a la transparencia en la toma de determinaciones y en la asignación de recursos. Esta Unidad de Planificación tenía incumbencia en temas de infraestructura y en los estrictamente pedagógicos, como lo es la fijación de metas en términos de mejora de los resultados de aprendizaje por escuela. La preocupación por estas propuestas explícitas o encubiertas de delegar funciones educativas a los Municipios, se basa en la angustiada situación que atravesaban y atraviesan estos. 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 de impuestos debido a retenciones que, en algunos casos y al mismo tiempo, sufrió la Provincia. En algunos distritos estas Unidades de Planificación no pudieron ser constituidas porque alguno de sus integrantes, o varios, obstaculizaron su constitución al prever el peligro. En muy pocos distritos funcionaron como se había previsto pero, en algunos, pudo notarse el predominio de las propuestas del sector que poseía mayor poder. Por ejemplo, en los lugares en los que el grupo de Supervisores de la Escuela General Básica era muy poderoso, figuraban como prioritarias las obras de infraestructura para escuelas o dependencias pertenecientes a ese nivel del sistema. Afortunadamente, en todos los distritos, hubo resistencia para que estas Unidades intercedieran en lo estrictamente pedagógico.

El Lic. Bordón, Dir. Gral. de Escuelas de la Provincia, se vio obligado a renunciar debido a las críticas a su gestión basadas principalmente en el desmanejo presupuestario. Lo sucede su Subsecretario, el Prof. Mario Oporto.

A fines de 2001, las autoridades de la Provincia de Buenos Aires comenzaron a hablar de la necesidad de reducir los gastos debido al profundo déficit fiscal y endeudamiento que afectan a la jurisdicción. Siguiendo el patrón nacional de años anteriores, enmarcaban la

reducción presupuestaria en la Reforma del Estado. Hablaban de la necesidad de ajustar los gastos, racionalizar al Estado, reducir la burocracia y, en ese contexto, reducir el presupuesto educativo en 700 millones de pesos. Esta provincia, ya había declarado su emergencia económica en julio de ese año y había emitido bonos reemplazando al peso. Casi simultáneamente con el planteo de déficit hecho por la Prov. de Buenos Aires, se produce una explosión social que, junto a otras variables, causa la caída del gobierno de De la Rúa luego de las dolorosas jornadas del 19 y 20 de diciembre en las que se produce una feroz represión contra los que, indignados por el establecimiento del estado de sitio, salen a las calles y se reúnen en la Plaza de Mayo para expresar su descontento. Este hecho conmociona al país y, a partir de allí, con un nuevo gobierno, la situación de crisis social y económica se acelera y profundiza.

El 2002

“Compañeras y compañeros (...) sepan que nosotros tenemos algunos rumbos de los que no nos vamos a apartar: vamos a seguir teniendo una actitud descentralizadora permanente hacia los Consejos Escolares de la Provincia; **la Educación en la Provincia de Buenos Aires va a ser lo que los Consejos Escolares quieran que sea.** Para ustedes habrá cada vez más responsabilidades, pero es la única manera de llevar adelante esto. No se puede manejar (...) una empresa de 250 mil personas centralizadamente (...) Por el contrario, tiene que ser una suma de empresas, que piensen igual pero que ejecuten cada una a su manera. El pensamiento puede centralizarse, lo curricular puede centralizarse, pero la forma de ejecutar debe depender (...) de cada uno. El ganar responsabilidades generará muchos problemas, pero ningún crítico podrá decir que no estamos mejorando una situación de centralización excesiva que corregimos este año en todo lo que pudimos, y nunca será suficiente hasta que no tengamos una descentralización completa (...) La Educación no es propiedad, solamente, de tecnócratas ni de los profesionales de la educación; (...) tampoco es un hecho mágico; la Educación se construye todos los días, y es directamente proporcional a la realidad que se vive. No se puede pretender que alguien que está luchando por la vida (...) cuando envía a su hijo a la escuela o cuando va él mismo a comer a un comedor escolar, esté preocupado por la calidad educativa. **Quienes hablan de calidad educativa en aquellos lugares donde la lucha por la vida se resuelve en buena medida en la escuela, no saben de qué hablan** (...) Nosotros no vamos a renunciar a nada que implique mejoramiento; creemos que el magisterio y la capacitación del magisterio son hoy unas de las pocas carreteras ascendentes de inclusión social y de mejoramiento y movilidad social en la Provincia de Buenos Aires, y ustedes son los conductores de esa movilidad social. No existe un lugar de mayor contención que la escuela”

Gobernador de la Pcia. de Bs. As. , Ing. Felipe Solá¹⁵.

“La organización es nuestra vocación. Porque la política es discutir, debatir y decidir sobre la organización de la comunidad (...) Aquí, puntualmente, es decidir y debatir sobre la organización del sistema educativo que, en nuestro caso, es una comunidad muy grande. Nuestra comunidad está muy herida y muy fragmentada, y necesita de objetivos sencillos y alcanzables. Así fue siempre nuestra tradición ideológica: pensar en objetivos sencillos y realizables que hicieran más feliz a la gente y más grande a la Nación. Y es por eso que nosotros no queremos que la descentralización sea un objetivo estratégico. La descentralización es una

¹⁵ Primer Encuentro de Consejeros Escolares Justicialistas de la Provincia de Buenos Aires. Necochea, 29 y 30 de Agosto de 2.002. Documento final.

herramienta y el día que no sirva como tal, utilizaremos otra. Nuestro objetivo estratégico es que los chicos aprendan para que sean más felices y para que la Nación sea mejor (...) La educación tiene dos objetivos. Uno es social: cuanto más gente sea educada, mejor país tendremos. Y otro (...) individual, porque la gente se educa para ser mejor (...), para ser más feliz, para tener más opciones en la vida y no frustrarse, para no vivir en la mediocridad y en la tristeza (...) **La descentralización es un instrumento para llegar a esos objetivos. Con la centralización que teníamos hasta este momento, no íbamos a llegar (...)** Nos iba a explotar el sistema en las manos soberbias de quienes creíamos que desde el poder central podíamos abarcarlo todo. Y la participación es lo mismo, pero repitámoslo. La participación que ustedes nos exigen a nosotros, déjenla a los que dependen de ustedes en cada distrito. No hagamos una descentralización distrital luego, sino abramos los canales de participación. Porque nosotros venimos de un Movimiento que no cree que las ideas se imponen prepotentemente. Entonces, como nosotros tendemos al debate, sabemos que Perón nos incitaba a predicar. Porque cuando uno cree en algo, predica y debate. Y si es honrado, retrocede si se equivoca, porque esto es muy complejo (...) En este modelo, la descentralización sirve si nosotros tenemos -y acá sí es un modelo doctrinario- un gobierno centralizado que plantea las políticas, y un Estado descentralizado que las ejecuta, y Organizaciones Libres del Pueblo que se organizan en cada comunidad. En lo nuestro, el gobierno descentralizado, que es el gobierno central, y el Estado que se descentraliza en cada distrito, a través de instituciones como los Consejos Escolares, tiene que articularse con escuelas que se organicen libremente dentro de un sistema, autónomas (...) No escuelas que enseñen lo que se les da la gana, ni (...) aisladas, ni (...) anárquicas, pero sí escuelas que puedan llevar adelante un proyecto dentro de un sistema, que tiene objetivos superiores. En ese sentido, nosotros pensamos la descentralización (...) Yo creo que hay cosas que deben descentralizarse a nivel escuela; (...) a nivel distrito; que hay temas que deben descentralizarse a nivel regional y hay temas que no (...) La información, por ejemplo. Si tenemos información dispersa, ninguno de nosotros va a saber nada”.

Director General de Cultura y Educación de la Pcia. de Bs. As., Profesor Mario Oporto¹⁶.

Si bien estas palabras fueron pronunciadas en agosto de este año, ya en marzo, la profundización de la política descentralizadora era evidente. En ese mes se definió el presupuesto general de la jurisdicción. Allí se dice que la situación es mucho más grave que la planteada a fines de 2001 y, por lo tanto, la necesidad de reducir gastos también es mayor.

El gobierno provincial, ahora en manos del Ing. Felipe Solá, antes Vice Gobernador, persiste y enfatiza el ajuste de la anterior gestión pero se centra, principalmente, en la Educación. Una de las estrategias utilizadas para reducir los gastos en un 40% es la descentralización administrativa y operativa hacia el nivel distrital del sistema, en manos de los Consejos Escolares. En todos sus discursos e intervenciones los funcionarios afirman que lo hacen para otorgarle eficiencia a la gestión administrativa y niegan que esto implique una municipalización del sistema.

Los Consejos Escolares son órganos desconcentrados de la Dir. de Escuelas de la Provincia, que tienen como tarea constitucional la administración de los servicios educativos de cada distrito. Sus funcionarios son políticos elegidos en las elecciones generales. Hasta ahora, esos Consejos Escolares comunicaban a las autoridades centrales las necesidades del distrito y éste les enviaba el dinero para satisfacerlas.

¹⁶Idem.

Según la Resolución N° 694 de febrero de 2002, la Dir. Gral. de Escuelas enviaría a los Consejos Escolares el dinero para cubrir los gastos producidos en determinados rubros e indispensables para el trabajo de las escuelas en cada distrito: transporte escolar¹⁷, servicios sanitarios, pensiones y hospedajes de alumnos y un fondo para gastos urgentes. Este dinero lo mandaría de una sola vez o en cuotas y, si bien se trata de un monto total en cada rubro, la cantidad para cada distrito se definiría en función de sus alumnos y sus escuelas. Suponiendo que el dinero se repartiera en partes iguales entre los distritos, le correspondería a cada uno, por mes, \$4063 para transporte escolar y \$ 522 para los servicios sanitarios, por ejemplo. Un solo distrito, y no el más grande de la provincia, gastaba en el 2001, en esos rubros, \$15800 y \$ 671, respectivamente. Las preguntas son, entonces: ¿a quién acudirán en búsqueda del dinero faltante?, ¿a las autoridades municipales?, ¿a la comunidad?, ¿a las autoridades centrales? ¿No saciarán la totalidad de sus necesidades? ¿Cómo resolverán la situación? De hecho, cada uno las está resolviendo como puede. Hoy, en algunos distritos están quedando alumnos sin ir a la escuela porque no poseen transporte y, tal vez, más adelante las escuelas deberán suspender sus clases porque los pozos sanitarios están tapados. Es decir, la calidad de la educación que recibirán los chicos será diferente porque sus derechos a la misma, hoy, tampoco son iguales.

En los presupuestos provinciales de 1992 al 2000 se reiteró la presencia de un artículo que perjudica las finanzas de los municipios de Buenos Aires. Por el mismo se establecía una retención de la coparticipación municipal que en el ejercicio del año 2000, llegaba a 90 millones. Paradójicamente, en un momento de auge de las políticas de descentralización desde el discurso oficial, se centralizaba la recaudación del tributo más importante para los municipios: el inmobiliario rural.

“Las” palabras: descentralización, participación y autonomía

Llegado este punto, se hace indispensable indagar en el significado de estos tres conceptos que aparecen ligados entre sí, tanto en las propuestas que surgieron de los funcionarios y de los 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

¹⁷ El tema del transporte escolar es de mucha importancia para los distritos de la provincia de Buenos Aires, ya que, muchos chicos dependen del mismo para ir a la escuela. Cuando se implementó la Reforma Educativa, durante el gobierno de Menem, la escuela primaria, ahora EGB, pasó a tener de 7 a 9 años y, la escuela secundaria, ahora Ciclo Polimodal, de 5 a 3. O sea que, lo que antes eran el 1° y 2° año de la escuela secundaria, pasaron a ser el 8° y 9° de la nueva EGB. La discusión pasó a ser, marcada por un terrible economicismo, qué era más barato: implementar el 8° y 9° en los edificios de la ex escuela primaria, ahora EGB, o dejarlos en la secundaria, ahora Ciclo Polimodal, y simplemente cambiarles de nombre. Las autoridades decidieron dejarlos en los edificios de las escuelas secundarias y trasladar a los chicos en remises, taxis o combis a esas escuelas secundarias en las que se dictan los 8° y 9° de la EGB. Esta metodología se utilizó principalmente en los distritos rurales. Con el correr de los meses, la Dir. Gral. de Cultura y Educación de la Prov. de Bs. As. pagaba “salteado” a esos medios de transporte. Obviamente, los meses que no pagaba, los chicos no iban a la escuela. Obviamente, esto ayudó a que los alumnos con problemas socioeconómicos abandonaran. Este problema se agudizaría con la descentralización, porque las autoridades sólo mandarían a los Consejos Escolares el 60% del dinero necesario para pagar esos transportes o, tal vez, menos.

Derecha Latinoamericana, como Jordi Borja, miembro de la Nueva Izquierda post-marxista, son incondicionales defensores de la descentralización del Estado.¹⁸ 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 perfeccionamiento 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 Borja 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 socio-económica 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. Entonces, la pregunta es cómo puede la descentralización del Estado servir, unas veces, a la construcción de un proyecto nacional compartido (como piensan honestamente las personalidades antes nombradas) y, otras, a la fragmentación y desestructuración de una organización política o un sistema educativo como sucede en nuestro país. ¿Cómo puede servir a objetivos tan diferentes? De algún modo, la respuesta la da Coraggio cuando dice 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 primen¹⁹.

Es justificado, entonces, el temor a la descentralización propuesta en Argentina. También, la duda de que logre constituirse en una forma superior de organización de la sociedad. Pues la descentralización se propuso 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. Y en ese contexto, el país aceptó las sugerencias de los organismos internacionales de crédito, decidió reducir su Estado delegando, entre otras, su tarea de sostener la educación pública, transfiriendo, sin recursos, esta obligación a las jurisdicciones provinciales que ya estaban en agonía. Casi en el mismo acto, exigió a las provincias que "ajustaran" su propio Estado. Hoy asistimos a la presencia de tantos sistemas educativos como provincias tenemos, cuyas crisis, que pre-existían a la Reforma, se han agudizado.

¹⁸ CTERA "Aproximaciones sobre la transferencia de los servicios educativos para su discusión entre toda la comunidad educativa". Septiembre de 1991.

Cosse, Gustavo y Morduchowicz, Eduardo y Raschia, Jorgelina. "Las teorías del voucher y la municipalización: Análisis de propuestas y experiencias". Descentralización, privatización y nuevas políticas en el sistema educativo chileno. Ministerio de Cultura y Educación, Programa Estudios de costos del sistema educativo. Mimeo. Bs. As., 1997.

Espínola, Viola. "La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia". CIDE. Chile, 1994.

¹⁹ Coraggio, José L. "Economía y educación". Papeles de la CEAAL. Chile, 1990.

Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y Proyecto Popular. CIUDAD. SIAP. Ecuador, 1991.

Weiler, Hans. "Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?". Revista de Educación, 1992.

Además, después del enorme estallido ocurrido a partir del 19 y 20 de diciembre, la situación económica del país y de las provincias empeoró llegando a límites impensables: la pobreza alcanza hoy a más del 50% de la población.. Pero a pesar de ello y de que el país cayó en un default que le impediría cumplir sus obligaciones con los organismos internacionales de crédito, se pagaron vencimientos de la deuda pública con las reservas monetarias y se firmaron nuevos compromisos que comprometieron a las provincias a realizar nuevos ajustes. La provincia de Buenos Aires se comprometió con el Estado Nacional y, a través suyo, con el FMI, a recortar el presupuesto de educación mediante las siguientes estrategias: 1) modificación del Estatuto del Docente, asimilando el régimen de licencias a las de los empleados administrativos, lo que se traduce en un recorte; 2) reducción de las bonificaciones salariales pagadas a los docentes por trabajar en escuelas con determinadas características de ubicación, posibilidad de acceso o matrícula, porque la tarea en las mismas demanda mayor dedicación; 3) modificación de estructuras y cierre de cursos del Ciclo Polimodal, de la Educación de Adultos, de la Educación Artística y de la Educación Superior; 4) no cobertura de las suplencias de docentes que no estén desempeñándose frente a alumnos; 5) mejoramiento del sistema de control del ausentismo; 6) descentralización administrativa y operativa del sistema educativo hacia los Consejos Escolares de cada distrito. Estas estrategias de disminución de gastos están consideradas en el presupuesto para el corriente año y ratificadas en el Pacto Fiscal, firmado con la Nación. Si como consecuencia de la transferencia a las provincias se produce el surgimiento de tantos sistemas educativos como provincias tenemos en el país, en la Provincia de Buenos Aires pasaremos a tener 134 sistemas diferentes, o sea, tantos como municipios existen en su interior.

Con la palabra participación se da similar paradoja²⁰. Sectores progresistas y conservadores, le dan enorme énfasis. Ya ha sido trabajada la concepción de los organismos internacionales de crédito y de los sectores de poder económico. Con respecto a las propuestas de sectores docentes, académicos y políticos, realmente preocupados por resolver la grave situación educativa, pareciera que no tuvieron en cuenta los condicionantes que existen para lograr la participación real y no simbólica y que pueden desvirtuar aún las mejores intenciones. Pues se convocó y convoca a la participación en momentos de alto grado de recesión, desmovilización, polarización social, desarticulación de las organizaciones populares, desvinculación de la gente ya que el lazo que el trabajo producía ya no existe y, por lo tanto, sólo pueden hacerla efectiva los que están en condiciones socio-laborales favorables.

Una convocatoria seria a la participación, exigiría condiciones para que efectivamente pueda servir a la democratización. Desde lo político, sería necesaria una distribución del poder que facilite la participación en la toma de decisiones; desde lo social, 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; desde lo económico, políticas de distribución del ingreso que aseguran a la comunidad bienestar y tranquilidad en lo laboral; y desde lo ideológico, circulación de toda la información, veracidad de la misma y publicación de todos los actos de gobierno²¹.

²⁰ Anderson, Gary. "Towards authentic participation: deconstructing the discourses of participatory reforms in education". American Educational Research Journal, Vol 35. California State University, Los Angeles, United States, 1998.

²¹ Frigerio, G. y Poggi, M. "Participación: Experiencias en curso y comentarios conceptuales". Propuesta Educativa N° 2. FLACSO. Bs. As., 1992.

Según documentos de organismos internacionales y nacionales, la descentralización del sistema educativo mas la participación de las comunidades, dotarían a las mismas de esa autonomía por la que claman²². Las escuelas tendrían libertad para decidir sus acciones y cómo invertir los recursos con las 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 esta autonomía, en un contexto de racionalización de recursos como se ha dado en la Argentina desde 1989, sería una ficción más que una utopía realizable.

Vale la pena aquí bucear en el análisis de algunos académicos sobre este concepto. Para unos, la autarquía es 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. Para otros, es autónomo quien es libre e igual a otro en la determinación de su propia vida. ¿Pueden entonces las instituciones educativas ser autónomas en el marco de la descentralización, pero a la vez del ajuste y la recesión, o esto las limitada profundamente? Por otra parte, 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 insume mucha energía. Una energía que se toma del exterior, el cual, a su vez, brinda la información necesaria para poder hacerlo. O sea que, 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 excluido? ¿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 permita emprender acciones y actividades sin el riesgo de interferencias arbitrarias o injustas, que permita participar en cualquier instancia de construcción de consensos en condiciones de igualdad, sin el temor de que las mayorías se impongan²³.

Conclusiones

“Estamos viendo cómo educar a los chicos en la extrema pobreza, estamos viendo qué pasa con el federalismo. Estamos viendo cómo integrar el territorio, estamos replanteándonos cómo organizar la República y estamos preguntándonos sobre nuestra identidad y sobre la existencia del Estado Nacional. Era una agenda que queríamos superar: era una agenda del Siglo XIX. Y Perón, hace 25 años, nos planteaba una agenda del Siglo XXI. Entonces, lo peligroso de las crisis es que generan una rápida tendencia a mirar el pasado”.

Profesor Mario Oporto.

Dir. Gral. de Cultura y Educación de la Pcia. de Bs. As.²⁴.

²² Munin, Helena (comp.) “ La autonomía de la escuela: libertad y equidad? Un recorrido por la discusión alemana de los años ‘90”. AIQUE. Bs. As., 1999. “Freer Forms of Organization and the Effects of Inequality in Latin American Educational Systems: Two Countries in Comparison” en Compare, Vol 28, N° 3, 1998.

²³ Bolívar, Antonio. “El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la reestructuración y de la descentralización” en Pereyra, M y otros (comp.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Pomares. Barcelona, 1998.

²⁴ Idem p. 12.

Como dijimos, la descentralización en Argentina se plantea en el marco de una reforma del Estado. Por lo tanto, para comprenderla es necesario entender el porqué de la reforma y su naturaleza. Pues ésta implica, necesariamente, una reconfiguración del poder y de los marcos donde el Estado se construye, y una redefinición de las relaciones sociales²⁵. En primer lugar, si bien esta reforma se da con el auge neoliberal que propugna el fin de la ideologías, el debate que se produce ante la reforma de un Estado siempre es profundamente ideológico porque las posiciones que confrontan, las ideas que se juegan, pueden trasuntarse en distintos programas políticos para resolver los problemas de ese Estado. Por lo tanto, la dirección que asume la reforma de un estado nacional, según tienda a fortalecer la igualdad o a acentuar la desigualdad, nos muestra la ideología que prima en ese debate²⁶. En Argentina, donde el eje orientador del mismo llevó a una priorización de variables económicas, a que los parámetros de su concreción sean los de la eficacia y la eficiencia y a que la reforma se traduzca en su achicamiento y en la delegación de su tarea esencial, como es la redistribución igualitaria de los bienes sociales, queda claro qué sectores hegemonizaron el debate, y también su ideología. Queda al descubierto la alianza que ocupaba y 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. Es entendible también porqué, a pesar de la descentralización, emergieron ciertos dispositivos de control fuertemente centralizados como la evaluación nacional, el curriculum central y la formación y la capacitación docente.

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 adquieran un mayor protagonismo, pareciendo responder a sus reclamos de una mayor autonomía. Las experiencias de descentralización vividas por otros países, nos hace vernos como en espejo y temer por las consecuencias desestructuradoras negativas que esto traería para comunidades que carecen de hábitos autogestivos y sufren crecientes procesos de desigualación social, exclusión y recesión. Pues el resultado seguro, en este contexto, no sería otro que el fortalecimiento de las estructuras débiles y desiguales que hoy poseen nuestros distritos. Pero además, si tenemos en cuenta lo expresado al comienzo de este trabajo: ¿podremos en estas condiciones construir una identidad compartida y, en ese mismo proceso, reconstruir al Estado?

Por otro lado, se planteó a la estrategia de descentralización como la apropiada para dar poder de decisión. Pero, ***cambiar el lugar de la gestión no significa, necesariamente, cambiar el lugar del poder***. Se daría verdaderamente poder a la gente si se la dotara, además, de recursos materiales y simbólicos que le permitieran 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 del bien social “educación” es determinada por la negociación de los individuos librados a sus propios recursos, con una reducida presencia de la tarea compensatoria del Estado.

²⁵ Popkewitz, Thomas: *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, 1995.

²⁶ Bobbio, N. *Derecha e Izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Taurus. Madrid, 1995.

Pensar esta cuestión 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 es el único camino para, a largo plazo, poder reconstruir un Estado y 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 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: "Problemas públicos y agenda de gobierno". Grupo Editorial, México, 1993.
- Anderson, Gary. "Towards authentic participation: deconstructing the discourses of participatory reforms in education". American Educational Research Journal, Vol 35. California State University, Los Angeles, United States, 1998.
- Bernstein, Basil: "La construcción del discurso pedagógico". Morata, Madrid, 1994.
- Bolívar, Antonio. "El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la reestructuración y de la descentralización" en Pereyra, M y otros (comp.) Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Pomares. Barcelona, 1998.
- Bobbio, N. "derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política". Taurus. Madrid, 1995.
- Carnoy, Martín. "No podemos dejarle la educación al mercado". Clarín, Bs. As. 1996.
- Carnoy Martín y Moura Castro, Claudio. " 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. Bs. As., 1995.
- Casassus, Juan: "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. Bol.3, Chile, 1993.
- Cavarozzi, Marcelo: *Autoritarismo y democracia. (1955-1966). La transición del estado al mercado en la Argentina*. Ariel. Bs. As., 1997.
- CEPAL. "La desarticulación del Pacto Fiscal: Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las últimas dos décadas". Bs. As., marzo de 1990.
- CEPAL. UNESCO: "Educación y Conocimiento: Eje de transformación productiva con equidad". Chile, 1993.
- Cetrángolo, Oscar. "El Pacto fiscal y las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias" UIA, IDI. Octubre de 1993.
- Coraggio, José L. "Economía y educación. Papeles de la CEAAL. Chile, 1990. "Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y Proyecto Popular". CIUDAD. SIAP. Ecuador, 1991.
- CTERA "Aproximaciones sobre la transferencia de los servicios educativos para su discusión entre toda la comunidad educativa". Septiembre de 1991.
- Cosse, Gustavo y Morduchowicz, Eduardo y Raschia, Jorgelina. "Las teorías del voucher y la municipalización: Análisis de propuestas y experiencias". Descentralización, privatización y nuevas políticas en el sistema educativo chileno. Ministerio de Cultura y Educación, Programa Estudios de costos del sistema educativo. Mimeo. Bs. As., 1997.
- Espínola, Viola. "La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia". CIDE. Chile, 1994.
- Fallete, Enzo. "La función del Estado en América Latina". Revista Trimestral de la Fundación Foro Nacional por Colombia, 1994.

- Feletti Roberto y Lozano Claudio "Las crisis provinciales. Evaluación del reciente acuerdo Nación-Provincias". IDEP. ATE. Septiembre de 1992.
- Frigerio, G. y Poggi, M. "Participación: Experiencias en curso y comentarios conceptuales" Propuesta Educativa N° 2. FLACSO. Bs. As., 1992.
- García Canclini, Néstor. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. Grijalbo. México, 1995.
- Held, David. "Modelos de democracia" Alianza Editorial. Madrid, 1992.
- Kliskberg, Bernardo. "Rediseñando al Estado en América Latina. Algunos temas estratégicos". Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Bol. 33. Chile, 1994.
- OIT. "Incidencia del ajuste estructural en el empleo y la formación del personal docente". Ginebra, 1996.
- Lechner, Norbert. "Estado y política en América Latina". Documento de trabajo. Programa Flacso- Santiago de Chile, N° 96, setiembre de 1980.
- Martín, María Pía. "Integración al desarrollo: una visión de la política social. Chile en los noventa, Santiago de Chile, 1998.
- Mignone, Emilio. "Educación para todos. reflexiones sobre la Conferencia Mundial de Tailandia". Propuesta Educativa N°5. FLACSO. Bs. As., 1991.
- Munin, Helena (comp.) "La autonomía de la escuela: libertad y equidad? Un recorrido por la discusión alemana de los años '90". AIQUE. Bs. As., 1999. "Freer Forms of Organization and the Effects of Inequality in Latin American Educational Systems: Two Countries in Comparison" en Compare, Vol 28, N° 3, 1998.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". Documento CEDES/G.E.CLACSO/ N° 4. Bs. As., 1976.
- Pacto federal para el empleo, la producción y el crecimiento. Decreto 1807/93.
- Popkewitz, Thomas: "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, 1995.
- Puigróss, Adriana: "Volver a Educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo XX". Ariel, Bs. As., 1995.
- Sanguinetti, Luciano. *Comunicación y Medios, Claves para pensar y enseñar una teoría latinoamericana sobre comunicación*. Ediciones de Periodismo y Comunicación. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social. La Plata, Agosto 2001.
- Torre, María Rosa: "Mejorar la calidad e la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial". Instituto Fronesis. San Pablo, 1995.
- Touraine, Alain. "Comunicación política y crisis de representatividad" en *El nuevo espacio público*. Gedisa. Bs. As., 1992.
- Weiler, Hans. "Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?". Revista de Educación, 1992.