

Diseño de políticas educativas. Actores, instituciones y propuestas de descentralización durante la década del 90 del siglo XX en argentina.

Lic. Mariela Andrea Carassai
macarassai@unq.edu.ar
Universidad Nacional de Quilmes

La pregunta que guía este trabajo, interpela ¿cómo se conformaron las discusiones en torno al rol del Estado en las propuestas de políticas de descentralización educativa en la década de 1990 en Argentina?

El objetivo de esta investigación es identificar e indagar el “Diseño de políticas educativas. Actores, instituciones y propuestas de descentralización durante la década de 1990 del siglo XX en Argentina”.

Para ello, se tomarán las diferentes propuestas¹ de descentralización que surgieron en la década mencionada, a los efectos de poder identificarlas y

¹ Se han detectado cinco alternativas de descentralización educativa, además de la implementada, provenientes de Organismos como el Banco Mundial, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Grupo Sophia, la Fundación de Investigaciones Mendoza, FCPYS-UNCUYO, 16 al 18 de noviembre de 2016
sitio web: <http://elmeccs.fahce.unlp.edu.ar> - ISSN 2408-3976

analizarlas. Desde un primer acercamiento al tema puede afirmarse que las propuestas de descentralización de los diferentes administradores de los sistemas educativos en América Latina, parecieran haber surgido estimuladas, en gran medida, por la creencia en las serias deficiencias demostradas por el Estado central como proveedor y administrador monopólico de los recursos públicos destinados a la educación y es por ello, que muchas de estas marcaron la necesidad de una reconfiguración en las funciones de éste.

El tema de la descentralización en la década del 90 del siglo XX en Argentina, como discusión acerca de la política educativa, no es novedoso. Hay numerosos estudios sobre el tema y sus implicancias. La gran mayoría asociados a los cambios en la relación entre el Estado y la sociedad. Otros autores como Ozslak (1997), señalan que las reglas fundantes en que se basan esos vínculos no ha cambiado el sistema capitalista de organización social, sino más bien hubo cambios en los actores, sus estrategias y los "resultados del juego"², se trata de "un profundo replanteo del rol y la agenda del Estado, así como de sus relaciones con la sociedad civil" (Ozslak, 1997).

Discusiones sobre la descentralización en el contexto de la reforma educativa

A continuación se planteará la discusión respecto a rol del Estado en las políticas de descentralización según diversos autores³, con el objeto de poder dar cuenta acerca de los estudios que se realizaron respecto al tema y poder esbozar los comienzos del análisis en relación al tema de la presente investigación.

Económicas Latinoamericanas y el Instituto de Investigaciones Pedagógicas "Marina Vilte" de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina.

² El autor se refiere a "una redefinición de las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre ambas esferas", es decir, entre el Estado y la sociedad civil (Ozslak, 1997).

³ Tiramonti, G., (2005); Feldfeber M. e Ivanier A., (2003); Filmus, D., (1997); Ozslack, O., (2001); Puelles Benítez M., (1994); Senén González, S., (1994); Rodrigo, L., (2006A); Rodrigo, L., (2006B).

En dicha discusión la pregunta acerca del rol de Estado y de lo local estuvo presente, principalmente bajo los conceptos de calidad educativa, eficiencia y eficacia. Sin embargo diversos autores coinciden en que lo que primó en dichas políticas, en forma solapada, fue el financiamiento de la educación.

Diversas discusiones se veían atravesadas por lineamientos que provenían de organismos externos. Uno de los más relevantes, fue el Banco Mundial. Rodrigo (2006) asiente que "estos lineamientos intervienen en la definición de políticas nacionales, ya sea como consecuencia de los préstamos económicos brindados o como el resultado de su capacidad para ofrecer asesoramiento técnico".

Pero lo recurrente en las discusiones acerca del tema de las políticas de descentralización, es el rol del estado. Autores como Oslak (2001) plantea de algún modo esta pregunta cuando indica que "los procesos de descentralización, privatización y desregulación han replanteado la pregunta sobre "de qué debe ocuparse el estado nacional", aunque la misma se ha formulado casi siempre desde el punto de vista "de lo que no debe hacer" y no desde lo que le resulta indelegable".

Otra cuestión que no resulta novedosa y que se desprende de lo expuesto anteriormente, es que la oleada de políticas neoliberales fue una tendencia internacional; cuyos propósitos entre otros, se relacionaban a dar mayor poder de decisión a los actores locales con el objeto de modernizar la gestión del Estado.

A favor de esta afirmación, Filmus (1997) plantea que "todo proceso de descentralización exige la redistribución de las responsabilidades de los actores intervinientes". Así, plantea las distintas lógicas que han signado a las políticas de descentralización, destacando las lógicas economicistas, las concepciones tecnocráticas, lógica pedagógica y la lógica de inspiración democrático-participativa.

Las discusiones más tradicionales de la época, consistían en puntualizar aspectos a favor y en contra de llevar adelante políticas descentralizadoras. Cabe aclarar que al respecto, no existen estudios acerca de casos exitosos de políticas de descentralización. Dicho esto, autores como Puéllez Benítez (1994), plantean puntos a favor y en contra de este tipo de políticas educativas. Como beneficio, plantea una mayor participación ciudadana y mayor eficiencia y junto a estos, argumentos políticos y técnicos. En contra, plantea la exacerbación del "sentimiento particularista en detrimento de la conciencia nacional" y que las políticas de descentralización estarían condicionadas por el entorno. Otros autores incorporan en su análisis, los antecedentes históricos que ya daban cuenta de modificaciones en el rol del Estado⁴.

Por su parte, Senén Gonzalez (1994) analiza distintas experiencias de países (México, Chile, Brasil, Colombia y Argentina) y distingue rasgos comunes que se relacionan y desprenden de los procesos de descentralización educativa "reseñados alrededor de los ejes contexto, estrategia y motivaciones". Dentro del "contexto" indica rasgos relacionados a la crisis, ajuste y reforma del Estado; los antecedentes e historia del proceso de descentralización educativa y la cultura centralista. En "estrategia", plantea rasgos relacionados a la dirección y orientación de los procesos de descentralización educativa y la heterogeneidad de situaciones. Y por ultimo en "motivaciones", que existen múltiples motivaciones. El texto aporta una descripción sobre los distintos países señalados, pero no avanza en problematizar acerca del rol del Estado.

⁴ Algunas referencias al respecto pueden ser: la ley Láinez, promulgada en 1905, que permitió la creación de escuelas primarias gestionadas directamente por el Estado nacional en territorios provinciales, luego se derogó en 1970; en 1962 se intentó transferir a las instituciones educativas nacionales de nivel primario a las jurisdicciones provinciales, que luego se anuló y solo se transfirieron 23 escuelas de la provincia de Santa Cruz; en 1968 y 1970 que también fracasó; en 1978 se transfirieron los servicios educativos a las provincias y el Consejo Federal de Educación (que fue creado en 1972) , fue la encargada de establecer relaciones entre las distintas provincias y la Nación; en 1991 se sancionó la Ley de Transferencia de Servicios Educativos nacionales a las jurisdicciones regionales del país de la educación media y no universitaria y por ultimo, la sanción de la Ley Federal de Educación, N°24.195. Fuentes: Tiramonti, G., (2005); Feldfeber M. e Ivanier A., (2003); Filmus, D., (1997); Oszlack, O., (2001); Rodrigo, L., (2006A); Rodrigo, L., (2006B).

En este último punto, si bien plantea distintas organizaciones sociales, no plantea que desde éstos sectores, los actores como sindicatos, puedan presentar propuestas de política educativa. Lo plantea más bien, como una presión de los grupos "por temor a la atomización de su poder de negociación y de representación" (Senén Gonzalez, 1994).

El abordaje de Puéllez Benítez (1994) plantea que se trata de "la distribución territorial del poder", que no es estática, sino más bien dialéctica en sentido hegeliano: "a mayor poder centralizado se enfrenta siempre una tendencia descentralizadora; a mayor descentralización se opone siempre una fuerza centralizadora". De este modo indica "los Estados centralizados tiendan a utilizar técnicas de desconcentración como respuesta a las fuerzas centrífugas que exigen tal o cual grado de descentralización; por el contrario, los Estados descentralizados tienden a utilizar técnicas de planificación, coordinación y cooperación como respuesta a las fuerzas centrípetas que piden un mayor grado de centralización".

El abordaje del texto de Filmus (1997) plantea la lógica de la transferencia en Argentina que fue iniciada anteriormente a la sanción de la Ley Federal de Educación de 1993. Hay un acuerdo que las primeras políticas de transferencia de responsabilidades se dio en 1978, durante el gobierno militar; sin embargo se acuerda también que éstas se relacionaron más bien a políticas de desconcentración (Tiramonti, 2005; Filmus, 1997; Senén González, 1994).

El recorrido en el análisis plantea la lógica fuertemente presupuestaria. Puéllez Benítez (1994) indica al respecto que distintos sectores que fomentaban la descentralización, privilegiaron el aspecto presupuestario de la transferencia.

Asimismo lo destaca Oslak (2001) cuando expone que "la transferencia de competencias administrativas y de servicios del gobierno central a unidades subnacionales tiene sentido sólo si va acompañada de la entrega de los instrumentos fiscales y financieros que permitan su ejercicio"; aunque que

dichos procesos tienen efectos sobre "la estructura de poder a nivel local e, indirectamente, a nivel nacional", su análisis se refiere a los recursos y a la autonomía en la toma de decisiones sobre este aspecto.

En ese contexto, Filmus (1997) plantea, en el contexto de la implementación de la Ley Federal de Educación, que serán desafíos para este tipo de políticas educativas la capacidad de concertación, ya que los procesos de descentralización conllevan una fuerte tendencia hacia el privilegio de los intereses y sentimientos particularistas por encima de los nacionales (Puellez Benítez, M. 1993); también la información y evaluación las plantea como relevantes; a fin de garantizar estrategias dirigidas a garantizar una efectiva igualdad de posibilidades, la capacidad de compensación y por último, la capacidad de innovación y transformación pedagógica.

Si bien asiente un corrimiento del Estado a partir de la crisis del Estado de Bienestar, cuando indica que "la desatención por parte del Estado nacional sumada a la desigualdad de las situaciones regionales, provocaron la profundización de la segmentación educativa" (Filmus, 1997) que señala, más bien como una desconcentración; hace falta profundizar en qué aspectos o dimensiones aparece ese corrimiento del Estado, se trate de una política de descentralización o desconcentración.

Puellez Benítez (1994), suscribe que "el problema de la descentralización es un problema fundamentalmente político, es un problema ligado a la organización territorial del poder del Estado".

En este sentido, Tiramonti (2005) realiza un análisis de la política educativa de los 90 y plantea que las "propuestas que circularon en ese momento y que se adoptaron acríticamente sin considerar la específica situación educativa del país y las posibilidades de cambio que se abrían a partir de esta realidad".

Indica que la lógica de las reformas educativas de los 90 han sido la entronización de "los valores del mercado y el consumo desplazando aquellos que provienen de la esfera de la política" (Tiramonti, 2005). Lo que implica en términos de Filmus (1997), las lógicas de economicistas y concepciones tecnocráticas de las políticas de descentralización de los 90, con argumentaciones en su legitimación, relacionadas a la "crisis fiscal del Estado y de burocratismo de su aparato administrativo".

Mientras que para Senén González (1994), "la descentralización educativa en Argentina, país federal, consistió en la provincialización de los servicios que aún estaban en manos del gobierno nacional".

Feldfeber e Ivanier (2003) señalan que tradicionalmente la lógica de las políticas educativas en Argentina, intento regular conductas individuales e institucionales y manejó la asignación de recursos materiales y económicos, y que las políticas de descentralización, plantean un corrimiento del Estado a través de una política de "delegación de poder".

De modo que las políticas de descentralización se basaron en "una política de transferencia impulsada por objetivos fiscales dentro de la reforma del Estado, que trasladó responsabilidades en un contexto de reorientación de las políticas sociales" (Feldfeber e Ivanier, 2003).

Popkewitz (1995) en Feldfeber e Ivanier (2003) indican que "las propuestas de descentralización combinadas con formas centralizadas de definición de los parámetros comunes y de evaluación de los resultados pueden significar redistribuciones del modo en que se ejerce el poder, de manera que lo que aparentemente es una entrega de capacidades de decisión, luego resulta ser una nueva forma de situar la relación entre quienes ejercen el control y quienes creen haberlo conquistado.

Dicho trabajo, luego realiza un análisis de “las características de la política de descentralización puesta en marcha en Argentina durante la década de los noventa, centrandó la atención en la transferencia de las instituciones de formación docente dependientes del Estado a los estados provinciales”.

Este trabajo aporta en el sentido de cómo se ha desarrollado las políticas de capacitación y formación docente durante los 90. Sin embargo, sólo se refiere a este aspecto.

Puéllez Benítez (1994), plantea interrogantes que pueden dar comienzo a un análisis que revele el rol del Estado. Las preguntas se refieren a cuestiones de “organización nuclear del Estado” según ésta autora:

- a) ¿quién toma la decisión sobre la ordenación básica de la educación?, es decir: ¿quién determina el número de niveles educativos (primaria, secundaria, etc.) que constituirán el sistema educativo, el número de cursos académicos que integrarán los niveles, la duración de la escolaridad obligatoria, los requisitos de acceso de un nivel educativo a otro?
- b) ¿quién establece las condiciones para obtener los correspondientes títulos académicos; quién expide los títulos?
- c) ¿quién toma la decisión sobre el currículo, es decir, el conjunto de objetivos, contenidos, métodos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles educativos que componen el sistema educativo?
- d) ¿quién controla, inspecciona o supervisa el sistema educativo?
- e) ¿quién financia el sistema educativo?

Así, plantea tipos ideales de descentralización educativa: “modelo centralizado, modelo de descentralización intermedia, modelo de descentralización federal, modelo de descentralización federal y comunal, modelo de descentralización comunal y académica”

Esto plantearía una primera aproximación para indagar otras propuestas de descentralización, fuertemente invisibilizadas por la discusión de la crisis del Estado.

Sin embargo, no es finalidad para este trabajo establecer en principio, modelos de descentralización, sino más bien dar cuenta en qué aspectos o dimensiones se plantea un rol distinto del Estado, en propuestas coexistentes provenientes de distintas organizaciones no gubernamentales o internacionales respecto a la reforma educativa de la década del 90.

Se advierten en principio que otras organizaciones no gubernamentales o gremiales, han participado de la discusión de las políticas de descentralización educativa, no sólo en oposición a la lógica neoliberal o de defensa gremial docente; sino elaborando propuestas que plantean un rol distinto del Estado a lo que primaba en esa década.

Para comenzar el análisis, se utilizarán las siguientes categorías⁵:

- Gobierno de las instituciones escolares
- Provisión escolar
- Organización Escolar
- Financiamiento
- Personal escolar
- Currículum e Instrucción
- Evaluación
- Estudiantes

Una primera aproximación conceptual a dichas categorías, permite comenzar a definir las del siguiente modo:

⁵ Se utiliza el término categoría de análisis, propio de la metodología cualitativa que indica que es un modo sistemático de desarrollar y refinar las interpretaciones de los datos; incluye la reunión y análisis de todos los temas, ideas, conceptos, interpretaciones y proposiciones (Taylor y Bodgan, 1992). Se empezaron a construir a partir del análisis de las propuestas. Se encuentran en revisión.

- *Gobierno de las instituciones escolares*: se considera aquí el/los nivel gubernamental responsable de la administración y del diseño e implementación de las políticas educativas.
- *Provisión escolar*: los aspectos relacionados con la decisión de crear e instalar una institución escolar que en conjunto contribuyen a la determinación de su carácter de privada o estatal. Se incluyen aquí toda una serie de matices específicos vinculados a la estructura edilicia, a la construcción de la identidad institucional y a la propiedad legal.
- *Administración y gestión institucional*: se trata de los aspectos vinculados a la instalación de órganos de gestión, administración y control del servicio en el nivel de la institución (i. e. director, vicedirector, consejo de escuela). En otras palabras, quién o quiénes gestionan y administran recursos, quién o quiénes se encuentran autorizados para tomar decisiones atinentes a las políticas internas de la escuela.

Organización Escolar. Se considera que resulta oportuno, subdividir esta categoría de la siguiente manera:

- *Organización y planificación*: en referencia a un conjunto de aspectos asociados a la estructura organizativa de la institución. Dichos aspectos abarcan desde el criterio para la distribución y agrupamiento de los alumnos y docentes hasta las prescripciones atinentes al modelo teórico que debe utilizarse para efectuar el proceso de planificación y presentar el documento escrito ante las autoridades educativas. A su vez, se incorporan las prescripciones en torno a la dimensión administrativa de la institución, tales como las referidas al sistema de archivo de documentos.

- *Financiamiento*: aquí se incluyen dos grupos de elementos. Por un lado, el conjunto de decisiones que se refieren a las fuentes de los recursos económicos, los responsables de su administración y de su distribución o destino. Por el otro, los aspectos regulados que se asocian directamente al sostenimiento económico de la escuela, subsidios monetarios directos y subsidios indirectos.
- *Personal docente*: conjunto de aspectos referidos a los recursos humanos de la institución. Desde los requisitos para acceder a un cargo docente, condiciones y requisitos para ascender de puesto, hasta decisiones relacionados con la identidad institucional.
- *Estudiantes*: todos los aspectos referidos a los alumnos de la institución, desde requisitos de admisión hasta la elección del uniforme escolar.
- *Curriculum e instrucción*: se trata de las decisiones relacionadas con los procesos de enseñanza-aprendizaje (contenidos educativos, métodos de enseñanza y textos escolares), es decir, aspectos pedagógicos y didácticos que definen la propuesta educativa de la institución diferenciándola del resto de las escuelas.
- *Evaluación*: incluye el conjunto de prescripciones en relación con el control del funcionamiento cotidiano de la institución por parte de las autoridades estatales y los mecanismos y orientaciones a los que deben ajustarse las escuelas en procesos internos para otorgar un valor (evaluar) a las tareas cotidianas.

Este trabajo se enfrenta al desafío de poder desentrañar en las distintas propuestas de descentralización surgidas en esa década, cómo se planteaba el rol de Estado frente a este contexto de discusión tan polarizada entre quienes

defendían la centralidad o la descentralidad del Estado en lo que se refiere a decisiones de política educativa.

Algunas reflexiones finales

Problematizar sobre el diseño de políticas públicas, en este caso, de descentralización, nos lleva a comprender la complejidad de las discusiones y al mismo tiempo, observar que muchas de ellas quedaron invisibilizadas.

El análisis de las propuestas de descentralización, algunas provenientes de fundaciones o bien de organismos no gubernamentales, internacionales o gremiales, permite dar cuenta de las diversas discusiones que planteaban distintos actores de la escena educativa.

La descentralización, tal como lo plantea Oszlak (2011), implica una redistribución del poder, ya que es un "proceso que implica la devolución o transferencia hacia niveles inferiores del Estado pero, al mismo tiempo, implica mantener y fortalecer algunas funciones de los Estados centrales". Esta definición resulta relevante, ya que en principio, se infiere que la definición de la Ley Federal de Educación Nº24.195 (1993), implicaba una cierta desresponsabilización por parte del Estado en cuestiones, por ejemplo, relacionadas al financiamiento; quedando su función más bien vinculada a la evaluación del sistema educativo.

Para Oszlak (2011) el "Estado nacional debe mantener cometidos de formulación de políticas globales, de dirección y orientación, de regulación, planificación, control, evaluación y otras por el estilo". Las políticas de descentralización entonces, si bien plantea una delegación de funciones, hay otras que son responsabilidad del Estado.

Asimismo resulta compleja una definición unívoca, teniendo en cuenta la conformación del Estado nacional Argentino, donde muchas de las instancias

nacionales, regionales y locales pueden intervenir paralelamente distintas instancias gubernamentales.

Para Oszlak (2011) plantear una política educativa descentralizadora, implica un proceso de negociación, donde lo histórico recupera sentidos que deben contemplarse y al mismo tiempo, y las definiciones deben incorporar otros actores más allá del Ejecutivo y los aliados partidarios del gobierno e incorporar no sólo a actores estatales, sino también a los no estatales; ya que esto tiene implicancias en la legitimidad.

De este modo, el dar cuenta acerca de lo político en clave histórica, para luego adentrarse en aquellas propuestas de descentralización educativas también participaron, o al menos intentaron, actores no estatales en la discusión y problematización acerca del rol del Estado.

Bibliografía

- Abélès, Marc. 1997. "La antropología política: nuevos objetivos, nuevos objetos", en *Revista internacional de Ciencias sociales*, núm. 153, septiembre, Antropología. Temas y perspectivas, I. Más allá de las lindes tradicionales (UNESCO); disponible en: <http://www.unesco.org/issj/rics153/abelespa.htm#maat>.
- Ballart X. (1992). "¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?". Aproximación sistemática y estudio de caso. Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- Feldfeber, M. e Ivanier, A. (2003). La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 8, N. 18, 421-445.
- Filmus, D. (1997). La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto. Ponencia presentada en el Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación, CLAD. San José de Costa Rica.
- Foucault, Michel. Respuesta a "Esprit", Contestación al Círculo de Epistemología. En: *El discurso del poder*. Folios Ediciones. 1985.
- Oszlack, O. (2001). Estado y sociedad: nuevas fronteras y reglas de juego, *Enoikos*, Año IX, N. 19, 164-179.
- Puellez Benítez, M. (1994): «Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa», en *Revista Iberoamericana de Educación*, 3, www.campus.oei.org/oeivirt/rie03.htm
- Rodrigo, L. (2006). La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90. *Revista Complutense de Educación*. Vol. 17 Núm. 1 (2006) 89-100
- Rodrigo, L. (2006). Organismos Internacionales y Reformas Educativas El Banco Mundial, la OEI y la política de descentralización educativa en la Argentina de los años noventa. *Revista de Educación*, 341. Septiembre-diciembre 2006, pp. 845-866
- Subirats, J. (2005). Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. Instituto de

Gobierno y Políticas Públicas Universidad Autónoma de Barcelona. Ekonomiaz Nº 60, Vol. I 3er Cuatrimestre. IX Congreso CLAD

Subirats, J. (2010) "Saber si lo que hacemos sirve de algo: la evaluación de políticas públicas en España." Temas para el debate, Nº. 192 (nov.), pp. 27-30.

Subirats, J. (2010); Políticas Publicas e Inclusión Social. Factores Territoriales y Gobiernos Locales. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. UAB. Disponible: http://www.academia.edu/351253/Politicass_publicas_e_inclusion_social.

Consulta: Septiembre 2014.

Subirats, J. Otra sociedad, ¿otra política? Barcelona: Icaria editorial, 2011.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue. L., y Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel.

Subirats, Joan (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Madrid. INAP. Ballart, Xavier (1992). ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso. Ed. M.A.P.

Tamayo S. M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En: Bañón, R, y Carrillo, E. (comp.) La nueva Administración Pública, Madrid, Alianza

Taylor, S. y Bodgan (1992). Introducción a los métodos cualitativos de investigación, Paidós, Barcelona.

Tiramonti, G. (2005) Modernización educativa en los 90. Buenos Aires: Temas, cap. 4.