

La Descentralización a Partir de las Políticas de Transferencia: el Caso del Sistema Educativo Argentino

Mariana Alonso Brá

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Resumen: Este trabajo aborda la cuestión de la descentralización del sistema educativo argentino a partir de las políticas de transferencia. La perspectiva elegida sigue el recorrido histórico de la “cuestión”: su surgimiento, sus primeras resoluciones y las últimas experiencias de transferencia, privilegiando un tratamiento más global, con perspectiva histórica en un periodo extenso (1880-1993). Sin desconocer la especificidad propia de lo nacional, lo regional e incluso de aquello que se construye como propiamente educativo, el trabajo se propone poner en perspectiva este tipo particular de políticas para reflexionar acerca de los nuevas resignificaciones de lo estatal, particularmente de los nuevos sentidos respecto de la “educación pública”.

Abstract: *On the light of transference's policies the study addresses the question of Educational Decentralization at Argentine. The approach follows the historical path of “dispute”: its appearance, the first resolutions and the last transfer experiences, for this reason we show a global treatment from a historical perspective in an extensive period (1880-1993). Although we known the particularity of the national, regional, as well as what is built up as properly educational, the study proposes to put in perspectives these specific policies to think about the new meanings of state, specially about the new meaning of “public education”.*

Introducción

Con este trabajo nos proponemos abordar una de las direcciones frecuentes de las políticas públicas en los países latinoamericanos a partir de los ochenta, y una cuestión por lo menos tematizada a nivel internacional—en torno a la problemática del Estado— en las dos últimas décadas.

Si bien este artículo intenta problematizar el tema desde un conjunto determinado de políticas, las de transferencia de competencias desde niveles centrales del Estado hacia instancias locales (que de ninguna manera agota aquello que se discute, tanto desde ámbitos académicos como políticos, bajo el apelativo de descentralización) y, a su vez,

considera un sector específico del aparato estatal, el sistema educativo argentino; creemos que permite trazar continuidades y proyectar algunos aspectos, en principio, comunes a otros procesos de transferencia del ámbito estatal. Más aún, pensamos que se trata de una cuestión, en general, y de un tipo de políticas, en particular, a partir de las cuales, es posible observar ciertos aspectos de la trama política, económica y social del escenario latinoamericano posterior a la crisis mundial de los setenta.

En el sentido mencionado, sin intentar desconocer la especificidad propia de lo nacional, lo regional e, incluso, de aquello que se construye como propiamente educativo, creemos que el peso creciente de las determinaciones externas a lo nacional—agudizada en los países del Tercer Mundo— y la creciente integración, especialmente, pero no sólo económica, presenta un panorama de llamativa uniformidad en el contexto latinoamericano donde, para los años noventa, es posible señalar, en trazos gruesos, algunas líneas comunes: progresiva concentración del capital, creciente polarización social con niveles acentuados de exclusión y reducción de los aparatos estatales.

Desde esta perspectiva, consideramos que el análisis de la política educativa argentina no agota el panorama señalado, sino más bien es expresión de estos profundos cambios y, en este sentido, los contiene. Es decir, la cuestión de la descentralización, en nuestro caso, del sistema educativo, mirada desde una perspectiva, exclusivamente técnico-administrativa o técnico—pedagógica queda reducida, incompleta, sin problematizar. Creemos que sólo se vuelve interpretable tramada en estas transformaciones económicas, políticas y sociales; éstas si bien claramente exceden el ámbito nacional, conllevan una recreación propia desde él y una apropiación particular desde la esfera educativa.

Por otro lado, en términos teórico—metodológicos, el trabajo parte de considerar una perspectiva particular de análisis de las políticas públicas. Este tipo de abordaje sostiene que es posible el análisis del Estado “en movimiento” a partir de un estudio de las políticas estatales que considere el proceso social tramado alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que Estado y otros actores (clases, sectores, organizaciones) adoptan políticas. Desde esta perspectiva “cuestiones” serían aquellos asuntos —demandas, necesidades— “socialmente problematizadas” por determinados

actores con capacidad de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. En otros términos, una cuestión se construye –se torna problemática– a partir de la toma de posición de distintos actores con poder suficiente para alcanzar dimensión social; las políticas públicas serían, entonces, las tomas de posición de un actor particular, el Estado, que intenta (o dice intentar) alguna forma de resolución de la cuestión planteada.

...creemos posible focalizar el estudio de la dinámica de las transformaciones sociales siguiendo la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución. Las sucesivas políticas o tomas de posición de diferentes actores frente a la cuestión, y la trama de interacciones que se van produciendo alrededor de la misma, definen y encuadran un proceso social que puede constituirse en privilegiado objeto de análisis para acceder a un conocimiento más informado sobre el Estado y la sociedad latinoamericanos, y sus mutuas interrelaciones (Oszlak y O'Donnell, 1982: 87).

Ahora bien, estas tomas de posición en torno de una cuestión no son unívocas, ni permanentes en el tiempo. Generalmente cambian y son contradictorias, especialmente al interior del propio aparato burocrático, pero también de cualquier otra organización que las define. Por ello, este proceso de definición habitualmente involucra un “conflicto de políticas” que moviliza distintas estrategias de negociación o bloqueo, y expresa la heterogeneidad de intereses presentes en el aparato estatal o institucional.

Puede ocurrir que la cuestión tenga un inicio autónomo por parte del Estado, dando cuenta de cierto grado de autonomía relativa y variable entre Estado y sociedad. Esta autonomía relativa permite hablar de una inserción de las políticas públicas en una estructura de arenas, donde las interpenetraciones y relaciones bidireccionales entre el Estado y la sociedad civil están signadas por distintos grados de negociación, poder, influencia y cooptación.

La descentralización del sistema educativo argentino no parece ser resultado directo de un asunto socialmente problematizado, sino más bien, parece haber sido considerado en la agenda como problema generado y legitimado desde el propio Estado, expresando este grado de autonomía relativa respecto de la sociedad civil. A su vez, estas políticas impactan, en primera instancia, en el interior del propio aparato estatal, provocando un fuerte “reordenamiento” intraburocrático.

Con lo señalado no pretendemos plantear la existencia de un Estado independiente de la sociedad civil, sino dejar abierta la posibilidad de que se trate de un conjunto de políticas que surgen, por lo menos más inmediatamente, de la problematización acerca de la imagen que construye el Estado sobre sí mismo. Es decir, partimos de que la relación Estado-sociedad es muy compleja y que se manifiesta en penetraciones mutuas –más aún, los límites entre ambos son difusos–, pero esto no implica pensar en constantes, equivalentes o simétricas intensidades de penetración. Por esto suponemos que, en el caso de la cuestión elegida, las primeras iniciativas para implementar estas políticas parten del propio Estado, a mediados de los cincuenta, y no son resultado directo de demandas sociales; la problematización social aparecerá claramente sólo en una segunda instancia: una vez que el Estado toma posición frente a la cuestión. En el desarrollo y resignificación de la cuestión, para finales de los setenta, esta situación parece modificarse y es posible identificar más claramente otros actores de peso con tomas de posición definidas que problematizan la cuestión en un sentido similar a la posterior resolución estatal.¹

Finalmente, cabe señalar que el trabajo sigue el recorrido histórico de la cuestión; para ello, consideramos necesario partir de la constitución del sistema educativo (Ley 1420, 1884), permitiéndonos reconstruir el “otro lado” de la cuestión: la centralización. De esta forma se privilegió el tratamiento más general de una cuestión en un periodo extenso (1880-1993), frente a la posibilidad de haber abordado, en particular, alguna de las políticas de transferencia implementadas.

Algunas notas previas acerca de la descentralización

La descentralización, como tema de las ciencias sociales tanto como proceso real de reorganización del Estado, está hoy presente en la agenda de todos los países de América Latina. Es un asunto que está presente además en el interior de corrientes político-ideológicas y teóricas contrapuestas, de proyectos sociales divergentes. Desde el FMI hasta propugnadores del basismo anarquista parecen

¹ Vale la pena tener en cuenta que, más allá de la posibilidad de identificar actores involucrados en la problematización de la cuestión, aun en el caso en que el Estado inicia con gran autonomía una cuestión, las decisiones posteriores vinculadas a las mismas no dejan de estar influidas por las posiciones adoptadas por otros actores (Oszlak y O'Donnell, 1982).

coincidir en que hay que descentralizar el Estado. ¿Podría decirse que hay un consenso acerca de la necesidad y oportunidad de descentralizar los Estados Nacionales? ¿Es éste un caso excepcional de realidad que se impone más allá de ideologías e intereses? ¿O es más bien un producto de la ideología antiestatista que caracteriza estos tiempos? (Coraggio, 1991: 191).

Sin duda, este aparente consenso y protagonismo de los procesos de descentralización en las agendas de gobierno refiere a la centralidad que adoptaron este tipo de políticas en el marco de las reformas de Estado. Éstas aparecen como “necesarias”, una vez superada la crisis de la deuda, proceso por el que atravesaron varios países latinoamericanos en la década de los ochenta. El reinicio de las negociaciones con los organismos internacionales de financiamiento, a fines de los ochenta, impuso como requisito el ajuste de los aparatos estatales, a fin de disminuir el déficit fiscal y garantizar el cumplimiento de los nuevos compromisos acordados. En este sentido, este tipo de organismos promovió un conjunto de “sugerencias” con direcciones precisas: desregulación de los mercados nacionales, privatización de las empresas y servicios públicos y descentralización de los aparatos burocráticos.

Ahora bien, ¿por qué este requisito, que surge claramente como condición, a mediano plazo, del refinanciamiento de las deudas externas, consigue contruir un considerable consenso desde diferentes sectores con intereses aparentemente distintos y aun contradictorios, y naturalizarse en el discurso de las políticas públicas como un “bien deseable y necesario”?

El significante descentralización tiene una larga historia, imposible de considerar en este breve trabajo pero que, como tal, se encuentra tramado desde el siglo XIX en los contenidos ideológicos de los primeros anarquistas y permanece en el discurso de numerosos movimientos sociales de los setenta. En todos los casos construye una cadena de significantes con los de participación popular y democratización auténtica. Nuestra hipótesis es que, aun desde el sentido común,² arrastra algunos de estos significados atados a aquellos discursos. O, por lo menos, el discurso de las políticas públicas intenta legitimarse en esta potencialidad, quedando

² Consideramos el concepto de sentido común desde la perspectiva gramsciana.

nuevamente asociado en este tipo de discursos a los significantes de *participación comunitaria*, *federalismo* o *desarrollo local*, aun cuando las condiciones nacionales e internacionales en términos económicos, sociales y políticos han cambiado radicalmente.

El abanico de posiciones teórico-políticas respecto a estos procesos de descentralización posteriores a los setenta va desde planteamientos alineados directamente a estas recomendaciones de los organismos internacionales y caracterizables, en términos muy generales y en su conjunto, como posiciones neoliberales; a aquellas otras que, aun evaluando este sentido más promovido de las descentralizaciones en un contexto de crisis, consideran que puede contener un proyecto democratizador o promover el desarrollo socioeconómico local; y, finalmente, aquellos que interpretan el proceso como motorizado desde los organismos internacionales como una de las herramientas que permiten “adecuar” las sociedades latinoamericanas a las nuevas reglas de juego del capitalismo, generadas a partir de los profundos cambios que trajo la crisis de los setenta, último punto de inflexión del Estado social y del modelo de acumulación de la posguerra.

La primera posición señalada contiene una dimensión administrativa y económica del problema: se establece la necesidad de reducir en el aparato estatal las relaciones de subordinación y aumentar las autonomías de las instancias locales, de manera que sea posible una gestión más eficaz, en la medida que los decisores se encuentran más cercanos a la situación a resolver y a los sujetos involucrados, y más eficiente, ya que un aparato burocrático excesivamente centralizado conlleva “naturalmente” un crecimiento incontenible y ociosamente costoso. Este traspaso de competencias desde los niveles centrales a los locales genera una “sana” reducción y ajuste del Estado central en el contexto de un fuerte déficit fiscal nacional. La variante más externa de esta posición es la privatización, que también puede leerse bajo el principio de descentralización como traspaso al mercado de partes del aparato estatal (especialmente aquellas referidas a los servicios públicos) considerando que el interés privado particular (el capital movilizado por la ganancia y el usuario desde su posición de comprador de un servicio) es el mejor criterio ordenador de una gestión eficiente y eficaz, en relación con el interés público o general, arbitrario y ajeno a la regulación “natural” del mercado.

La segunda postura, privilegiando la dimensión política del proceso descentralizador, se caracteriza por presentar una ubicación dual respecto de las transferencias:

... es esta profunda ambigüedad [el sentido más profundo de las actuales políticas de transferencia en una coyuntura de crisis] la que hace posible pensar en la descentralización como posibilitante de una mayor participación popular y eficacia en la gestión municipal, pero también como política puede ser funcional a fines menos progresistas como, por ejemplo, el de la distribución de los costos de la crisis y el ajuste hacia abajo, en momentos en que los Estados centrales –presionados para reducir su déficit fiscal– parecen no tener otra cosa que compromisos y deudas para repartir (Peñalva, 1990: 15).

Es decir, si bien se considera como funcionales a las políticas de ajuste del Estado nacional, el sentido último de éstas es disputable y los resultados de su implementación no son uniformes. O sea, no existirían fuertes condicionamientos estructurales que obturasen totalmente la posibilidad de que el traspaso de competencias a niveles inferiores redundase en una mejora de la gestión, un aumento de la participación de las comunidades locales, o una oportunidad para promover el desarrollo local:

... hoy parece posible constatar que ante la retirada del Estado nacional y el debilitamiento de los movimientos sociales urbanos que en el pasado lo habían tenido como referente, la escena urbana y el ámbito local son testigos del surgimiento de nuevos actores territoriales (organizaciones de base y gobiernos o agentes municipales) que en medio de la pobreza e, inclusive, a partir de sus carencias en relación con el poder local, se plantean la construcción de un nuevo orden social en el espacio de la “pequeña política”, de una política a la que le habrían descubierto su dimensión territorial. Las potencialidades del cambio cifradas en la acción municipal entrañan, en este sentido, la expectativa de fortalecimiento o de reconstrucción de un tejido socio-político en torno al cual pudieran verificarse y recrearse formas más democráticas de vinculación y articulación entre el Estado y la sociedad civil (Peñalva, 1990: 13).

Sin embargo, desde otras perspectivas teóricas, esta potencialidad de las transferencias queda recluida a expresiones de deseo:

... una reforma de carácter político administrativo no puede, por sí sola, modificar el tipo de sociedad en que se implanta. No hay fundamento que respalde el supuesto de que se van a tomar más en cuenta los intereses populares a medida que se institucionalicen formas de poder “local”. En sociedades crecientemente integradas, económica y territorialmente, bajo fuerte influencia externa, no es concebible impulsar políticas de distinta orientación a las que son impulsadas nacionalmente dentro de cada país. Las reformas descentralizadoras, en boga en América Latina, responden principalmente a las necesidades planteadas por la reestructuración capitalista y apuntan a

solucionar problemas de ésta, antes que a los postulados de los ideólogos progresistas en la materia (de Mattos, 1989: 124).

Este tipo de posiciones considera que la descentralización, tramada indisolublemente en la actual dinámica capitalista mundial, no puede alterar los condicionamientos que ella le impone. Es decir, lo que una reforma de este tipo podría modificar es sólo la distribución territorial de la administración del poder en el ámbito acotado de un territorio nacional; no puede provocar por sí misma una transformación en las bases económicas, políticas o ideológicas del poder, condicionadas por factores estructurales y no por su distribución territorial.

Una de las características centrales del capitalismo actual, resultante de la crisis de los setenta, es su internacionalización creciente a partir de una progresiva movilidad del capital, especialmente en lo que se refiere al sector financiero. Estos cambios estarían afectando significativamente las condiciones para la valorización del capital y las modalidades de la organización social del trabajo, tanto en el espacio nacional como en el internacional. Es decir, la nueva dinámica de acumulación produce un debilitamiento progresivo de los vínculos nacionales y regionales del capital, a la vez que, encuentra en los estados nacionales un obstáculo para asegurar el crecimiento progresivo de esta movilidad, condición necesaria para la transectorialización y transregionalización que requiere la nueva lógica de acumulación (de Mattos, 1989: 122).

En este marco, se profundiza la discrepancia estructural existente entre los procesos controlados por el valor (capitales movilizados por la ganancia) y los controlados por el poder (actividades estatales que aseguran la reproducción de las relaciones sociales de producción capitalista, más allá de los intereses individuales de cada capitalista) (Offe, 1985).

En la tensión señalada se inscribirían, entonces, las actuales políticas de descentralización, contenidas en los procesos de reforma estatal. Éstas, junto con las privatizaciones, apuntarían a atenuar esta discrepancia estructural entre los procesos controlados por el valor y aquéllos por el poder, disminuyendo los niveles de regulación estatal y reorientando su intervención, no sólo económica, sino también política y social.

Creemos que en el caso del sistema educativo, las transformaciones que se producen en el sentido de educación pública (que excede el

proceso de transferencia como mecanismo técnico, legal o administrativo) hacen pensar en la dirección antes referida. Las transferencias parecen estar expresando un cambio cualitativo del sentido del aparato educativo en la relación Estado-sociedad civil. Pero este cambio sólo se torna claramente visible teniendo en cuenta “el otro lado” de la cuestión: la centralización del sistema.³

La conformación del sistema educativo: en torno a la centralización

Es necesario tener en cuenta que la conformación del sistema educativo en el país, se realiza en forma simultánea a la consolidación del Estado y de las relaciones sociales de producción capitalistas.

Como punto inicial de referencia histórica, sería necesario considerar la década de los ochenta, momento en el cual se dictaron los cuerpos legales fundamentales de la educación. Es entonces cuando comienza a conformarse y desarrollarse el sistema educativo moderno en el país. Este sistema, una vez conformado, expresa un modelo educativo dominante que podría conceptualizarse como Sistema de Instrucción Pública Centralizado Estatal –SIPCE– cuyas principales características son: de hegemonía estatal y subsidiariedad privada, escolarizado, verticalizado, burocratizado, ritualizado y autoritario (Puiggros, 1990: 17).

Sin duda, este modelo educativo dominante no es ajeno a la lógica de un Estado en consolidación, con la tarea por delante de construir una

³ Desde nuestra perspectiva la conformación de la descentralización como “cuestión” problematizada desde el propio Estado, requiere necesariamente considerar el período previo, ya que sólo puede definirse como “necesidad” burocrática en nuestro caso, en relación con un antes “insatisfactorio” del aparato estatal: “Analizar el lapso previo al surgimiento de una cuestión y el proceso a través del cual ésta se convierte en tal, es importante no sólo para interpretar efectos posteriores sino, también, para iluminar algunos de los problemas más generales sobre las características del Estado y las nuevas modalidades que asumen sus patrones de interacción con la sociedad civil” (Oszlak y O’Donell, 1982: 89).

nación.⁴ Uno de los atributos de estatidad⁵ que va adquiriendo el Estado en su complejo proceso de formación, es la capacidad para internalizar una identidad colectiva mediante símbolos que refuercen sentimientos de pertenencia y solidaridad social. Este atributo es construido por el Estado a partir de penetraciones activas en la sociedad, entendibles como expropiaciones de espacios sociales. La construcción de la nación involucra especialmente un tipo de penetración: la ideológica. Éste, se lleva a cabo mediante “la creación y difusión de símbolos reforzadores de los sentimientos de nacionalidad” (Oslak, 1990: 95).

El sistema educativo tuvo un lugar privilegiado en este tipo de penetración ideológica. Se constituyó en una herramienta indispensable para tal fin. Es sólo a partir de aquí que pueden leerse algunas de las características fundamentales del sistema, especialmente las que aquí nos interesan: hegemonía estatal, verticalización, burocratización; elementos claves que hicieron posible la normativización y homogeneización ideológico-cultural y permitieron colaborar en la consolidación definitiva del Estado e incorporar a la población a un nuevo orden económico.

La homogeneización sólo es posible desde estructuras centralizadas de gestión, la descentralización generaría dispersión y diversificación, impensables en la lógica de un Estado en consolidación que necesita unificar y normar patrones de comportamiento social dictados desde una instancia central. Ésta, a su vez, también debe desarrollar prácticas activas de control, de manera tal que no se produzcan “desviaciones” y garantizar la direccionalidad unívoca del proceso. Esto conduce a la expansión creciente del aparato burocrático que ya resulta en crecimiento por la sola inclusión progresiva al sistema de distintos sectores de la población.

Simultáneamente, el proceso de conformación del Estado, como Estado nacional, implicó un fuerte avance sobre las autonomías provinciales. Esto se manifestó a partir de mecanismos de penetración

⁴ Acerca de la constitución mutua del Estado y las Clases dominantes en el país y del imperativo de la construcción de lo nacional ver: Quiroga, H. (1985), *Estado, crisis económica y poder militar. 1880-1981*, Buenos Aires: CEAL.

⁵ Consideramos estatidad como: "la serie de propiedades que va adquiriendo el Estado en su proceso de formación" (Oslak, 1990: 13).

cooptativa que, en el caso particular del sistema educativo, garantizaban su expansión y un proceso de efectiva uniformización aun en espacios fuera de su jurisdicción formal (Oszlak, 1990: 114).

En materia educativa este avance se reflejó en distintas instancias relacionadas con lo normativo:

- La influencia determinante de la Ley 1420 (1884) sobre los criterios de normativización de la enseñanza elemental en todo el país. Cabe tener presente que esta ley sólo tenía alcance nacional ya que las provincias, según el art. 5º de la Constitución, tenían incumbencia exclusiva sobre la enseñanza primaria.
- El otorgamiento de subsidios del gobierno nacional a las provincias para el sostenimiento de la enseñanza elemental (ley 463 de 1871, ley 2737 de 1890, ley 3599 de 1897).
- La Ley Lainez (núm. 4874 de 1905) que legitima la acción directa, en materia educativa, del gobierno central sobre los gobiernos provinciales. Por esta ley se establece que el Consejo Nacional de Educación puede directamente fundar en las provincias escuelas primarias regidas por la Ley 1420.
- Proyectos parlamentarios que profundizaban la centralización en manos del Consejo Nacional de Educación.

En 1912, J. Ramos Mejía —presidente del Consejo— presenta un proyecto de creación simultánea de 1 000 escuelas en el marco de la Ley Lainez. Consideramos que este proyecto, en particular, expresa la problemática que afrontan los gobernantes durante el Centenario:⁶ el terror frente al aluvión inmigratorio, la presencia de las masas en la

⁶ El "Centenario" se refiere al centenario de la revolución de mayo (1810) hito de la independencia nacional (su declaración "formal" es posterior, 1816). El Centenario, entonces, es en 1910 y es considerado un momento de particular esplendor del modelo oligárquico agro-exportador en el país. A su vez, en términos de política, aparece una fuerte preocupación, desde la clase dirigente, respecto de la construcción de lo nacional frente al "aluvión inmigratorio" y el "terror de la desintegración nacional". Lo escolar se constituye en un espacio privilegiado para esta constitución del "ser nacional" y se incorporan los rituales patrióticos laicos a las prácticas escolares. Faltaría agregar, que el conjunto de políticas de la época tiene una matriz claramente positivista en la concepción de lo nacional y de la ciudadanía. Es un periodo atravesado por los sentidos civilización/barbarie.

escena política y el fantasma de la desintegración nacional. El lugar que le cabía al sistema educativo frente a estas cuestiones no era despreciable: disciplinar y normalizar.

Por otro lado, en 1935, 23 años más tarde y en otro contexto político-social, aquel proyecto se profundiza en otro que señala la importancia de que todas las escuelas provinciales del país pasen a la órbita del Consejo Nacional, entregando las provincias al gobierno nacional las correspondientes rentas para el sostenimiento de las escuelas. Este proyecto se fundamenta en el fracaso de la universalización efectiva de la enseñanza elemental.⁷

Aquí nos vemos obligados a hacer algunas salvedades: la cuestión acerca de la centralización del sistema educativo no puede reducirse exclusivamente a actos formales, en nuestro caso la legislación —si bien la ley es una marca profunda de la voluntad estatal en la medida que expresa, sin mediaciones, la condición del Estado como instancia de dominación, habilitando la coerción legítima para su cumplimiento—. ⁸

Sería necesario, entonces, poder reconstruir históricamente la cuestión en un sentido completo: sobre qué recursos y estrategias el Estado problematiza la cuestión, cuáles son las diferentes definiciones de ésta a través del periodo histórico tomado, cuáles sus resoluciones posibles, qué sectores se oponen, qué tipo de alianzas se construyen.

La segunda aclaración es que esta toma de posición no fue unívoca, ni homogénea ni permanente. Existen proyectos parlamentarios en sentido contrario (en 1927 de transferencia de escuelas del gobierno nacional a las gobernaciones de los territorios nacionales, en 1928 de traspaso a las provincias de las escuelas Lainez). De todas maneras, estos proyectos no logran concretarse en ley, y esto parece ser más que un dato.

⁷ Es importante recordar que alrededor de esta época comienza a definirse en el país, como salida a la crisis de los treinta, el Estado interventor. La necesidad de una mayor regulación y control en materia económica resulta consonante con la necesidad de una mayor intervención en lo político y social, especialmente, del Estado nacional. El ámbito educativo no resulta ajeno a esta fuerte tendencia de la época.

⁸ La definición conceptual del Estado como instancia de dominación se encuentra desarrollada en: Graciarena, J. (1995), *El Estado latinoamericano en perspectiva*, Of. de Publicaciones, Buenos Aires: CBC.UBA.

A esta altura podríamos preguntarnos acerca de la “eficiencia” y “eficacia” de un sistema educativo con una fuerte centralización de su gestión en este periodo tratado. Es decir, ¿esta estructura particular, con una alta centralización y fuerte verticalización, responde a una lógica técnica y neutral políticamente? O, más bien, ¿las cuestiones centralización/descentralización deberían interpretarse y entenderse desde otras perspectivas que contengan la dimensión histórica, política, social y político-pedagógica? En este sentido, pensamos que sólo a partir de ello resulta legítimo construir parámetros de eficiencia y eficacia.

Durante la Década Infame (1930-1940) este Sistema de Instrucción Pública Centralizado Estatal comienza a sufrir las primeras transformaciones: se comienza a desarrollar un sector del sistema privado y asistencialista, donde los rituales laicos del Centenario se ven en parte desplazados por rituales religiosos. Este sector del sistema se orienta fundamentalmente hacia los sectores populares que el sistema educativo no había atendido eficazmente. Fundamentalmente, estos nuevos segmentos diferenciales del sistema adquieren un papel importante en la formación y disciplinamiento de la mano de obra, a través de la inculcación de hábitos de trabajo, orden, higiene y moralidad (Puiggros, 1988).

Durante la etapa peronista⁹ la enseñanza religiosa queda incorporada al sistema educativo; es decir, submida en la lógica estatal, y sus rituales son articulados de manera compleja con la simbología estatal peronista. A su vez, el sistema es capaz de incorporar demandas populares acumuladas durante la Década Infame que presionaban sobre el Estado: el acceso efectivo de los sectores populares a la educación primaria y media, educación obrera, del adulto. Se produce una ampliación significativa del sistema que avanza sobre nuevos espacios sociales y, con ello, se refuerza la hegemonía estatal. Los niveles de centralización del sistema no se modifican y en principio parecen no registrarse presiones en esta dirección, por parte de los sujetos sociales involucrados.

⁹ Acerca de la caracterización político, social y económica del periodo cfr. Quiroga, H. (1985). En cuanto al populismo como ideología ver: Rouquie, A. (1990).

Desde esta perspectiva podría afirmarse que durante esta etapa se produce el mayor despliegue del sistema de educación pública y, a su vez, constituye su punto de inflexión en muchas de sus características constitutivas: centralización, burocratización, verti-calización.

A partir de 1955 comienzan a aparecer los antecedentes más explícitos de la cuestión objeto de este trabajo, que curiosamente se plantea con tomas de posición simétricamente inversas a las que había asumido el Estado desde la constitución del sistema educativo hasta la etapa peronista.¹⁰

El surgimiento de la cuestión

Si bien de 1880 a 1955 no se puede hablar de homogeneidad y única dirección en las tomas de posición del Estado (en relación con ellas, sería necesario analizar en profundidad cada periodo histórico significativo: la década de los ochenta, el Centenario, la Década Infame y la etapa peronista y, a su vez, en cada uno de ellos, la modalidad de intervención del Estado en materia educativa, los actores implicados, las diferentes iniciativas y respuestas al interior del aparato burocrático, los “conflictos de políticas” existentes y, en un sentido más general, el conjunto de intereses y sujetos políticos, económicos y sociales en juego y su particular articulación con el Estado y su aparato), se podría afirmar que existe un fuerte elemento de continuidad:

... se coincidió en el deseo, en la voluntad y en la expectativa de la existencia de un Estado-Nación. (...). Comprendieron [Sarmiento, R. Rojas y Perón] que el Estado era el instrumento indispensable para consolidar una hegemonía nacional sea cual fuere la clase o sector de clase que dirigiera el bloque hegemónico (Puiggrós, 1988: 30).

Esto se manifestó en la educación como una práctica esencialmente estatal que colaboraba en la construcción de ese Estado-nación y que por lo tanto mantenía una fuerte concentración de gestión en sus

¹⁰ Creemos que estos cambios de dirección que se producen en la conformación del sistema educativo y, más profundamente, en la concepción de la educación como "cosa pública" y, en este sentido, como propiamente estatal, están en consonancia con una lenta y honda transformación social, política y económica que comienza a producirse en el país a partir de mediados de los cincuenta, inicios de los sesenta. En relación con la lenta erosión del modelo social de acumulación ver: Num, J. (1987).

instancias burocráticas centrales. Es en este sentido que, en un nivel muy agregado de análisis, podría afirmarse que la centralización educativa –entendida en un sentido amplio, no sólo como mecanismo de gestión administrativa– predominó en la agenda del Estado durante este largo periodo.

Desde mediados de la década de los cincuenta en adelante, este proceso parece revertirse; aparecen los primeros intentos más consistentes desde el Estado de llevar adelante una gradual descentralización del sistema y de favorecer la expansión de la educación privada:

Desde 1955 comenzó el embate del liberalismo católico y los empresarios laicos, católicos y de otras comunidades religiosas en contra de la educación estatal y a favor de los subsidios a la empresa educativa privada (...) La demanda de subsidios para la escuela privada tomó el doble sentido de fortalecimiento de la educación privada y de vaciamiento del sistema de educación pública (Puigros, 1988: 28).¹¹

En el marco señalado se instala la cuestión de la descentralización. Ahora bien, cabría preguntarse si tanto estos intentos más sistemáticos de redireccionar la política educativa hacia la descentralización del sistema como el proceso de expansión creciente de la enseñanza privada, no estarían dando cuenta de progresivas fisuras en el modelo educativo, hasta la época, claramente dominante. Ambos procesos comenzarían a poner en cuestión la hegemonía estatal en el sistema o, por lo menos, a problematizarla.

El punto inicial de las políticas de transferencia, en un sentido estrictamente legislativo, se instala con el decreto 7977 de 1956. En éste se señala (art.11): “El Consejo Nacional de Educación podrá transferir a las provincias todas o algunas de las escuelas nacionales en

¹¹ En relación con la educación religiosa, principal referente de la educación privada en este periodo histórico, la última etapa del gobierno peronista (posterior a la crisis del 53 y en el marco del conflicto con la Iglesia) lesionó seriamente sus intereses: en 1954, se anuló la Dirección e Inspección de Educación Religiosa, se suspendieron los subsidios estatales y finalmente, se anuló la obligatoriedad de la enseñanza religiosa en establecimientos estatales. Creemos que se trata de datos valiosos para comprender, más inmediatamente, el apoyo del gobierno militar, posterior al golpe de 1955, a este sector de la educación, correspondiendo el respaldo informal directo de la Iglesia a la revolución libertadora.

las condiciones que se establezcan en los convenios que concierte *ad referendum* el Poder Ejecutivo Nacional”.

Esta marca normativa inicial del proceso fundamenta la transferencia en la reorientación de la política educativa hacia el federalismo: “... Estimulando la acción provincial, las tradiciones y modalidades regionales para que el educando no se sienta ajeno a los mismos (...) con detrimento del mejor empleo de las aptitudes y de su solidaridad con la tierra que lo vio nacer. (...) La unidad nacional no puede sino robustecerse del vigor y de la conciencia de la responsabilidad con que las partes cumplen su función dentro del régimen federal”.

Este tipo de fundamentos basados en una mayor participación de las provincias y en la “corrección” del sistema centralizado hacia la efectivización del federalismo será, de aquí en más, el tipo de discurso que legitime las políticas de transferencia. “Federalismo-transferencia” aparecerán como significantes amalgamados que, portadores de distintos significados de acuerdo con el periodo histórico, legitimarán desde el “bienestar general” la cuestión de la descentralización.

Los antecedentes legislativos son: Ley de Presupuesto de los ejercicios 1960/61 y 1961/62, el decreto 495/662, la Ley 17.878 de 1968, y la Ley 18.568 de 1970.

En general, todos estos intentos de transferencia a las provincias se caracterizaron por establecer convenios entre el Poder Ejecutivo Nacional y los gobiernos provinciales, con una instancia posterior de corroboración por parte de las provincias involucradas. Lo que ocurrió en realidad, es que la mayoría de las provincias no los celebraron y, en el mejor de los casos, hubo algunas pocas que los corroboraron (Bravo, 1979).

La principal resistencia de los gobiernos provinciales frente a la transferencia se refería a la imposibilidad de sostener el servicio con recursos propios y demandaban, en general, un aumento de los niveles de coparticipación. Esta política de bloqueo permanente por parte de los gobiernos provinciales fue sumamente eficaz: a pesar de haberse sancionado numerosas leyes y de haberse creado instancias formales e informales de negociación, las transferencias no pudieron ser llevadas a cabo.

El intento más firme, llevado adelante durante la presidencia de Frondizi, implicaba una transferencia unilateral; es decir, se prescindía del acuerdo provincial (D 495/62). Éste resultó fallido, ya que su fecha de implementación coincidió con el golpe militar. Sin embargo, habitualmente la estrategia seguida por el Estado nacional preveía como indispensable una instancia de consenso previo con los estados provinciales.¹²

Aparentemente, la cuestión de la descentralización del sistema se plantea, problematiza y legitima como tal desde el propio Estado, en sus instancias centrales—Estado nacional—y se dirige a un cambio en su propio aparato burocrático; es en este sentido que expresa fuertes contradicciones al interior del mismo: Estado nacional *vs.* Estado provincial.

Las permanentes marchas y contramarchas en la resolución de la cuestión (pensemos que el primer antecedente con fuerza de ley es de 1956 y que recién hasta 1976 no se puede efectivizar ninguna transferencia) tiene como explicación más inmediata, especialmente la negociación acerca de la disponibilidad de recursos financieros, pero además, tecnológicos, humanos y de infraestructura.

Un tercer actor que entra en esta escena, dominada por los gobiernos nacional y provinciales, son los docentes afectados por la transferencia y sus demandas que, en principio, parecen ser aisladas e inorgánicas. Se centran en el potencial deterioro de las condiciones de trabajo (régimen de concursos, de cargos, montos salariales, régimen de licencias, etc.) como consecuencia del posible cambio de jurisdicción. De todos modos, sería necesario profundizar la investigación en este sentido.

Los padres y estudiantes que serían actores potencialmente afectados, en principio, no se encontrarían movilizados en torno a la cuestión, especialmente en el periodo considerado. Esto podría explicarse porque están imposibilitados de movilizarse para

¹² Acerca de este periodo histórico y las particularidades del desarrollismo en la Argentina (especialmente en cuanto a las diferencias en las prácticas de gobierno respecto de otros países latinoamericanos donde produjo la ampliación del aparato estatal y una mayor intervención incluso en materia educativa) ver: Rouquie, 1990

modificarla.¹³ En este último sentido, es importante tener en cuenta para un análisis posterior que, a excepción de la presidencia de Frondizi, el resto de los intentos de transferencia mencionados se dan en periodos de dictaduras militares.¹⁴

Una primera resolución de la cuestión: las transferencias efectuadas en 1978

La cuestión de la descentralización del sistema educativo se instala con fuerza nuevamente a partir de 1976, con el último gobierno militar. Desde los inicios de su gestión la cuestión aparece problematizada; en septiembre de ese año se incluye en la agenda del Consejo Federal de Educación, instancia que reúne a los ministros de educación nacional y provinciales. Las resoluciones de esta asamblea disponen la transferencia de las escuelas primarias de jurisdicción nacional a las provincias, las cuales presentan un proceso por etapas: la primera, donde los gobiernos provinciales se harían cargo de “la conducción de los servicios” manteniendo el gobierno nacional la financiación, el personal y los bienes; las etapas siguientes conllevarían una gradual transferencia de estos compromisos en el marco de convenios que se fuesen estableciendo.

Resoluciones posteriores del Consejo Federal (1977) precisan los aspectos a considerar para efectivizar definitivamente la transferencia (tipo de financiación, definiciones sobre la infraestructura, la administración del personal, legislación específica para la educación privada; en general, las etapas y los métodos a implementar). A fines del mismo año, se señala “la necesidad de apresurar el proceso de transferencia”, frente al peligro de que demorase indeterminadamente y se diluyera como en las experiencias anteriores. Sólo seis meses después, en junio de 1978, se sancionan las leyes 21.809 y 21.810. Por

¹³ ... sin embargo, no existe una correspondencia necesaria entre la situación de un actor en relación con una cuestión y su propensión a movilizarse activamente en la defensa o cuestionamiento de dicha situación. Ello puede ocurrir porque el actor no percibe debidamente su condición actual o la considera “natural” o porque no puede movilizarse para modificarla por falta de recursos o amenaza de ser reprimido (Oszlak y O’Donell, 1982: 90).

¹⁴ En relación con las implicancias políticas, económicas y sociales de los golpes militares, del extenso periodo 1930-1976. Ver: Rouquie, A. (1982).

la primera se faculta al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a transferir a las provincias las escuelas primarias y preprimarias dependientes del Consejo Nacional de Educación, fundamentado esto en tres sentidos simultáneos:

- Constitucionalmente, en el efectivo cumplimiento del art. 5° de la Constitución Nacional.
- Nuevamente, en el federalismo:

No es posible permanecer ausentes de la realidad de un país que, como el nuestro, ofrece en su geografía las más diversas características sociales, económicas y humanas (...). No podemos seguir formando hombres y mujeres desde los controles remotos de la capital federal.

- En la mejora de la gestión “técnico-administrativa”:

Nadie mejor que los gobiernos provinciales para llevar al mejor nivel la conducción técnico-administrativa que la enseñanza debe alcanzar con sensibilidad local. (...) La pesada mecánica de que disponemos lesiona seriamente a la escuela en todo el país y torna improductivo el resultado del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Esta ley rompe en varios sentidos con la estrategia que venía adoptando el Estado nacional:

Se trata de un proceso “drástico”, unilateral desde el PEN, que establece la obligación de las provincias de aceptar los servicios transferidos. La figura formal de convenio previo y traspaso gradual, presente en las resoluciones previas, desaparece.

En cuanto al financiamiento, elemento clave en la comprensión de esta política, queda totalmente a cargo de los gobiernos provinciales. En el art. 12 se establece:

Las erogaciones que por cualquier concepto se originen a partir del 1 de enero de 1978 [con efecto retroactivo] respecto de los servicios que se transfieren, estarán a cargo de las provincias. La Nación los abonará a cuenta de ellas, hasta tanto las provincias se encuentren en condiciones de hacerlo por sí. Los importes resultantes de lo dispuesto serán reintegrados al Tesoro Nacional afectando para ellos los fondos que le correspondan a las respectivas provincias del producido de los nacionales coparticipables.

Este cambio abrupto de estrategia debería ser leído a la luz de los diferentes grados de autonomías relativas de los actores implicados; fundamentalmente, Estado nacional/estados provinciales. Además, sería necesario considerar los cálculos de reacción respectivos, sus capacidades de implementar políticas activas o de bloqueo, sin perder

de vista el tipo de régimen político, burocrático—autoritario, en que se inscriben estas políticas.

La Ley 21.810 también rompe con los antecedentes de transferencia, ya que la cuestión de la descentralización se profundiza a partir de la asignación de competencia, en materia de educación primaria, a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego. Ambas aún dependientes de la jurisdicción nacional. En su art. 11 establece idénticas condiciones que la ley 21.809 en cuanto al financiamiento.

En este caso, aparecen en escena dos nuevos actores, la MCBA y la Gobernación de Tierra del Fuego. Entonces, para construir un panorama completo, sería necesario analizar por un lado el juego de estrategias y alianzas Estado nacional/estados provinciales y, simultáneamente, al interior del primero, la dinámica entre las diferentes instancias: PEN/MCBA/Gobernación del Territorio Nacional. Ésta, probablemente haya dado lugar a una red de políticas y estrategias de acción al interior del propio aparato nacional que aun guardando una probable linealidad, al tratarse de gobiernos *de facto*, deben haber adquirido cierta trama particular.

En principio, parecería no existir ningún tipo de evaluación oficial acerca del impacto de este proceso de transferencia y esto, sin duda, ofrece un dato interesante acerca del sentido mismo de este tipo de políticas.

Teniendo en cuenta algunos indicadores muy generales, contruidos a partir de datos fragmentarios y considerando, como periodo de análisis, todo el gobierno militar (1976-1983) es posible señalar las siguientes tendencias (Braslavsky; 1983):

- Disminución del ritmo de crecimiento de la tasa de escolarización primaria.
- Disminución, en términos absolutos, de la cantidad de establecimientos de enseñanza primaria.
- Consecuencia de la primera y segunda variables: aumento muy significativo de alumnos por escuela (en términos absolutos, la matrícula no decreció).
- Disminución del número de docentes.
- Desplazamiento de docentes desde el sector público al privado.

- Aumento de la absorción de matrícula primaria por la enseñanza privada.

A pesar de tratarse de datos que no fueron contruidos con la finalidad explícita de evaluar el proceso de transferencia, permiten dar indicios sobre la direccionalidad de estas políticas que, si bien resultan difíciles de ponderar con exactitud en el conjunto de las políticas educativas desarrolladas durante este gobierno militar, conllevaban por sí mismas un impacto considerable sobre el nivel primario del sistema. En este sentido, resulta lícito formular algunas interrogantes:

¿Estas políticas realmente favorecen la mejora de la gestión educativa y por tanto la calidad del servicio?

Al tratarse de una transferencia unilateral, ¿implicaron una mayor participación de los estados provinciales? ¿O es legítimo buscar su sentido más inmediato en causas económico-financieras del Estado nacional?

¿Es posible trazar una vinculación bastante directa entre la cuestión más general de la descentralización del sistema y la expansión de la educación privada?

Estas políticas, ¿en qué medida estarían dando cuenta de un cambio profundo del rol del Estado en materia educativa?

A su vez, ¿de qué manera estos cambios que se producen en el sistema educativo se traman con otros de la esfera estatal compartiendo un sentido consonante en la redefinición del Estado?

Hacia la resolución definitiva de la cuestión: la experiencia de transferencia de 1992

La cuestión de la descentralización del sistema se plantea nuevamente a partir de la gestión presidencial de Menem. En 1990, el Ministerio de Educación presenta un proyecto de transferencia que problematiza nuevamente la cuestión aludiendo, otra vez, al carácter unitario y centralista del sistema educativo y legitimándose en la necesidad de otorgarle un auténtico “carácter federal”. La descentralización aparece como respuesta lógica a este problema y las políticas de transferencia como el mecanismo más adecuado para operativizarla:

Nos guía una concepción federal de la organización del Estado y de la vida comunitaria y, esa misma concepción, preside el proyecto educativo que concebimos. No podríamos avanzar en una concepción descentralizadora de la educación que abarcará la plenitud de todas sus implicancias, si mantuviéramos

*un centralismo del sistema nacional que ha mostrado todas sus falencias (...). Estamos seguros que la educación en manos de las autoridades locales, será más eficiente, será mejor...*¹⁵

El acento sobre el federalismo, como principio legitimador del proceso de transferencia, se suma a fundamentos técnicos: la eficiencia. Construir una sólida fuente de legitimación, de este segundo proceso de transferencia es vital, ya que se decide avanzar hacia las escuelas medias y superiores que, a diferencia del anterior proceso (1978) que encuentra una fuerte legitimación formal-legal en la Constitución (art.5º);¹⁶ esta transferencia de los niveles restantes no tiene ningún aval de ese tipo.

En documentos oficiales¹⁷ se instala como finalidad “trascendente” de la transferencia: la calidad de la educación tomando distancia, de esta forma, del proceso de transferencia anterior que, para esta época, ya se le considera, con un consenso bastante generalizado, resultante de causas “extraeducativas” de orden presupuestario. Esta necesidad de “construir el acontecimiento”, las nuevas transferencias en torno a la mejora cualitativa del sistema, está haciendo visible, a manera de un negativo fotográfico, el cuestionamiento de otros actores acerca de su legitimidad, considerándola objeto de resolución de “otra” cuestión: el déficit fiscal nacional.

Si partimos de considerar que toda política pública se inserta en una “estructura de arenas” donde entran en juego distintos actores que tienen diferentes tomas de posición frente a la cuestión y, más importante aún, con capacidades diferenciales de incidir sobre el Estado en la determinación de la dirección y sentido de estas políticas (Oszlak y O’Donnell, 1982); se hace ineludible, para una comprensión más completa de estas políticas, tener presente en qué consistieron, por lo menos, algunas de estas posiciones:

Uno de los actores de particular importancia, por la capacidad de presión y recursos político-económicos que moviliza, resulta ser el

¹⁵ Discurso del presidente C. Menem, 11 de septiembre de 1990, en Vazquez, Finnegan (1991).

¹⁶ Según este artículo de la Constitución Nacional, la educación elemental es competencia de los gobiernos provinciales e indelegable al gobierno nacional.

¹⁷ Bases para la transformación educativa, Ministerio de Cultura y Educación. 1991.

conjunto de organismos internacionales de financiación, los cuales tienen un vocero particular, en el caso de la definición de las políticas educativas durante esta década, en el Banco Mundial (BM). Como representante de la banca acreedora, sus tomas de posición, y las presiones que ejerce en este sentido, se dirigen a la reducción del gasto fiscal, de manera tal que se verifiquen los cumplimientos del pago de intereses de la deuda externa. El incumplimiento de éstos significaría un grave desequilibrio económico, ya que interrumpiría el flujo de crédito externo, elemento clave del actual modelo económico sobre el cual se construyó “la estabilidad” financiera después de la crisis hiperinflacionaria de 1988. En este sentido, sus tomas de posición y su capacidad de presión sobre las políticas públicas no resulta nada despreciable.

Si bien este organismo tiene como finalidad más inmediata el cobro de los intereses acordados, este objetivo aparece mediado a partir de definiciones generales de política para la región que exceden lo económico y abordan lo político y social. En relación con el financiamiento de la educación y, específicamente, a la cuestión de la descentralización, su toma de posición, para fines de los ochenta, es la siguiente:

La mayor descentralización, incluida una mayor libertad de acción para las escuelas privadas mejorará la eficacia dentro de las escuelas que además fomentará el espíritu de competencia entre ellas. Si aumenta la competencia se ofrecerán más servicios educacionales, disminuirán los costos y los estudiantes y sus padres dispondrán de una selección más amplia de las escuelas. ... La descentralización, ya sea se lleve a cabo a través de las escuelas privadas o públicas locales, permite a padres y alumnos participar más activamente en la elección de la calidad, el tipo de educación que desean y el modo de obtenerla (Banco Mundial, 1988: 38).

Es decir, la cuestión de la descentralización queda inmediatamente asociada, como elemento co-constitutivo a la expansión de la educación privada. Descentralizar, en este sentido particular, implica simultáneamente aumentar la eficacia (como “más servicios educacionales”) y la eficiencia (como “reducción de costos”). Este aumento se efectiviza en la medida que entren en juego criterios de mercado “espíritu de competencia” al interior del sistema.

En cuanto a la calidad, ésta quedaría resguardada con el libre juego de la oferta (escuelas públicas y privadas) y la demanda (padres y alumnos) que se vehiculizaría por el principio de autonomía del

consumidor (padres y alumnos tendrían la “libertad” de elegir entre las ofertas disponibles en el mercado).

Esta perspectiva rompe el sentido de la educación como derecho, construido socialmente durante, por lo menos, cinco décadas, e instala definitiva y claramente una nueva concepción como servicio personal; es decir, como bien de consumo. Lo educativo sólo es concebible, como tal, desde una matriz mercantil. Esto supone su inexistencia por fuera del mercado. Éste de por sí, además, resulta ser el garante de su eficiencia y eficacia; lo que presume la lógica estatal —una administración que atienda a necesidades construidas desde otros parámetros no fijados a los criterios de mercado— como obstáculo de una administración “adecuada” del sistema.

Es así que la distinción escuela pública/escuela privada se desdibuja: las primeras se conciben como “empresas estatales” que, en igualdad de condiciones, salen al mercado a ofrecer sus productos: el conjunto privado/público se homogeneiza desde esta matriz mercantil.

Esta toma de posición del BM en torno a la descentralización conlleva una fuerte resignificación de la cuestión que excede, la propuesta de un mecanismo técnico (las transferencias) que facilite una “gestión más eficiente” del sistema educativo. En realidad conlleva un profundo cambio en las reglas de juego Estado—sociedad civil, desde las prácticas educativas: resemantiza el propio sentido de educación pública.¹⁸

Lejos de considerar que la comprensión de las políticas públicas, en general, y de las de transferencia de escuelas, en particular, se agota en la mera aplicación mecánica de estas “sugerencias” de los organismos acreedores, pensamos que resultan ser un dato indispensable a evaluar a la hora de reconstruir las distintas tomas de posición del Estado en torno a la cuestión y, más específicamente, en el análisis de los mecanismos de implementación de estas políticas. Esto cobra más visibilidad si se tiene presente que una de las principales fuentes de

¹⁸ Es importante tener en cuenta que estas posiciones del Banco Mundial se flexibilizan para mediados de los noventa y comienza a aparecer la “cuestión social” como problema a atender en los procesos de ajuste. Cabe aclarar que para este entonces, ya se han efectivizado la mayor parte de los procesos de reforma sugeridos para la región. (Informe Anual. Banco Mundial, 1997).

financiamiento, para llevar adelante este último proceso de transferencia, resultó de un crédito externo del BM por 215 millones de dólares.¹⁹

Finalmente, en 1992 se promulgó la ley 24.049 que facultó al Poder Ejecutivo Nacional sobre la transferencia de escuelas medias dependientes del Ministerio de Cultura y Educación y del Consejo Nacional de Educación Técnica a las jurisdicciones provinciales y a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires; además, transfirió facultades y funciones sobre los establecimientos privados. Los requisitos específicos de la transferencia se fijarían por convenio entre las provincias y el Poder Ejecutivo y deberían ser refrendados por las legislaturas provinciales. En cuanto al financiamiento, éste quedaría a cargo de las provincias a partir de retenciones sobre los importes de coparticipación.

En esta ley, la enseñanza privada tiene un tratamiento especial: se garantiza la libertad de enseñanza —doctrinaria, curricular y pedagógica— y, de especial interés, se asegura totalmente el régimen de aportes estatales, según los parámetros ya fijados a nivel nacional.

Si es cierto, como suponemos, que la cuestión de la descentralización se comprende, por lo menos de manera más inmediata, en el contexto de reducción del déficit fiscal, la no reducción de las subvenciones a la enseñanza privada estaría dando cuenta de la presencia de otros actores que también presionan y determinan las políticas públicas. Como referente de peso de la educación privada se podría considerar el Consejo Superior de Enseñanza Católica que, para agosto de 1991, definía así su toma de posición frente a las transferencias:

En el momento presente la transferencia de los servicios educacionales de la nación a las provincias no aparece como consecuencia de la madurez social o de los logros alcanzados por el sistema escolar. Aparece más bien como un voluntarismo que surge de necesidades presupuestarias y lo grave es que tales necesidades no se resuelven con las transferencias, sólo cambian de lugar. Lo que hoy es problema de la nación pasará a ser mañana problema de las provincias; pero no sólo seguirá sin resolverse, presumiblemente, se agravará.... El tema parece regido por una constante incertidumbre ... y hay incertidumbre en

¹⁹ Este crédito se vehiculizó en Programas de Cooperación Técnica. Ministerio de Cultura y Educación. *Acciones desarrolladas. Mayo 1993-abril 1994*, 1994, p.3.

los agentes educativos que ignoran cuál será su suerte en el futuro inmediato (...) En síntesis, la transferencia aparece como un bien deseable, realizada en condiciones adecuadas pero se impone una gran prudencia (CONSUDEC, agosto, 1991).

En otro artículo de esta institución se señala directamente la necesidad de un tratamiento diferencial para la transferencia de los servicios de gestión privada y la exigencia de que se respeten los derechos adquiridos (CONSUDEC, septiembre, 1991).

Entonces, la cuestión de la descentralización y, específicamente, la política de transferencia genera incertidumbre ya que se explica como consecuencia de necesidades presupuestarias nacionales. La posición es dual: por un lado, se la considera un “bien deseable” pero, se la percibe con “temor”: que atente contra los derechos adquiridos, fundamentalmente, las subvenciones estatales y los niveles de autonomía alcanzados en relación con la normativización del resto del sistema. Es decir, el apoyo a las políticas de transferencia estará absolutamente condicionado al cumplimiento de estas exigencias.

Para la misma época, la Asociación de Entidades Educativas Privadas Argentinas (ADEEPRA) lanza un comunicado de prensa que explicita directamente sus demandas en relación con la cuestión: continuidad de los subsidios y giro puntual, coherencia en los criterios de aranceles –para evitar que las normas provinciales sean más restrictivas que las nacionales–, respeto por los planes de estudio, mantenimiento edilicio y de infraestructura, garantizar su participación en las decisiones a tomar y, en general, respeto por los derechos adquiridos. O sea, el piso de la negociación son los criterios vigentes al momento –aquellos de la jurisdicción nacional– (ADEEPRA, septiembre, 1991).

Sin duda, estas tomas de posición tuvieron una fuerte incidencia sobre la definición de estas políticas ya que se expresan directa y totalmente en el texto de la ley.

En realidad, el nudo de la cuestión, donde las tomas de posición de nación no habilitaba márgenes importantes de negociación, se establecía en la relación con los gobiernos provinciales. En general, hubo reiteradas demoras y permanentes renegociaciones para refrendar los convenios. El punto de inflexión visible eran los recursos materiales; las provincias presentaban serios obstáculos: la imposibilidad de hacerse cargo del aumento de las inversiones

necesarias, las demoras en la percepción de los montos ya comprometidos desde el nivel nacional, la falta de estructuras técnico-políticas y, fundamentalmente, la profundización de sus déficits fiscales.

A su vez, estas dificultades señaladas a nivel provincial se trasladaron a los docentes transferidos que tuvieron atrasos en la liquidación de sus sueldos, la imposibilidad de optar por su obra social y la demora en la equiparación salarial que implicaba el cambio de jurisdicción.

Para mediados de 1993, estos impactos sumados a la media sanción en la Cámara de Senadores de la Ley Federal de Educación que, en alguna medida, reforzaba y profundizaba los sentidos de la transferencia, generaron una fuerte movilización social de gremios docentes, padres e incluso estudiantes, que se articuló en torno a la “defensa de la educación pública”. Las presiones de estos actores se tradujeron en algunas modificaciones del proyecto, que se manifestaron en el texto de la ley en ambigüedades y, aun, contradicciones: principalidad del Estado-fortalecimiento de los segmentos privados, gratuidad-arancelamiento, federalismo-fortalecimiento del PEN, participación en las responsabilidades-recentralización de los mecanismos de control (Paviglianiti, 1994:10).

Simultáneamente a la sanción de la ley federal, se publica un documento de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) con el auspicio del Consejo Empresario Argentino (CEA).²⁰ Debido a la magnitud y peso de los actores involucrados, consideramos importante su toma de posición:

El el documento se señala como propósito “formular una propuesta de descentralización del sistema educativo en los niveles elemental y medio”. Esta propuesta contempla tres puntos esenciales: I. Descentralización administrativa en su máxima posibilidad: municipalización. II. Flexibilización laboral extrema: se plantea la

²⁰ FIEL/CEA, *Descentralización de la escuela primaria y media*, 1993. El CEA reúne un conjunto de instituciones que representa los actores más fuertes en materia económica del país: la Cámara Argentina de Comercio, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Unión Industrial Argentina y la Sociedad Rural.

necesidad de anular todos los estatutos que regulan la actividad docente y corregir la “sobreeexpansión” del número de maestros. III. Implementación de criterios de mercado en toda la lógica del sistema: autonomía total de las escuelas, constitución de la figura “director-empresario”, competencia entre establecimientos, evaluación de la calidad con criterios de “marketing”, promoción en todas las instancias de la expansión de la enseñanza privada; en este último sentido, incluso, se recomienda aumentar los aportes estatales creando subvenciones a las inversiones que se realicen en este tipo de establecimientos.

La posición señalada no sólo resulta muy próxima a la del BM sino que la extrema en algunos sentidos. La cuestión de la descentralización es totalmente resignificada y la municipalización, si bien se articula con el resto de propuestas, no conlleva la ruptura cualitativa que las otras involucran, sólo un aumento de intensidad del cambio en la dirección sugerida. Ésta, creemos, se expresa más claramente en la flexibilización del trabajo docente, el tipo de definición de “calidad” educativa que se propone, la relación que se fija entre establecimientos (y, por lo tanto, la representación del sistema educativo que conlleva) o la misma concepción de escuela que se supone. Estas otras propuestas resultan más significativas para dar cuenta de la toma de posición de estos actores, ya no sólo en cuanto a las transferencias sino en relación con la educación de la población y, especialmente, al lugar que le corresponde al estado respecto de ella. Nuevamente la cuestión de la descentralización del sistema parece desbordar en la gran cuestión de la educación pública.

Consideramos que el intento más acabado de resolución hasta el momento de la cuestión de la descentralización del sistema, se encuentra formalizado en la Ley Federal de Educación, marco que excede las políticas de transferencias y que, en este sentido, redefine el significado de la descentralización.

Si bien tenemos presente que la ley sólo manifiesta la voluntad –por cierto ambigua y contradictoria– del Estado frente a la resolución de una cuestión y que de ninguna manera agota todas las perspectivas de análisis de una política pública, pensamos que resulta ser actualmente, una de las señales más estimulantes en torno de la cual se posicionan los diferentes y variados actores involucrados.

Desde esta perspectiva, nuestra hipótesis es que la cuestión de la descentralización culmina en otra: “la reforma”, a la vez que, afluyen a ésta muchos de los sentidos contenidos en aquellas políticas de transferencia.

Sin duda, la ley federal, construida discursivamente desde la política educativa como reforma educativa,²¹ es decir, como cambio total, deja clausurada la cuestión de la descentralización que sólo será problematizada por algunos actores sociales (como los sindicatos docentes) en forma ocasional y amalgamada a la “gran” cuestión de la reforma.

Pensamos que el análisis de las cuestiones “descentralización” y “reforma” y la investigación de sus particulares trayectorias permiten dar cuenta de la dinámica de las transformaciones, no sólo socioeducativas, sino políticas, sociales y económicas en las que se sobredeterminan. La prolongación de una cuestión en otra sólo aparece cuando la perspectiva elegida considera el análisis de la redefinición del sentido del Estado, en cuanto a la educación de la población, como expresión de una profunda transformación de la relación Estado-sociedad civil.

Un comentario final

La cuestión centralización/descentralización recorre toda la historia del sistema educativo. A grandes rasgos, podrían señalarse dos extensas etapas:

La primera, que transcurre durante la formación, consolidación y posterior expansión del Estado-nación (1870-1955) donde se va construyendo un sistema educativo que acompaña los vaivenes y contradicciones del Estado nacional y resulta ser su materialización directa, herramienta indispensable en su formación y posterior desarrollo. La centralización del sistema es un atributo que define al

²¹ Nos referimos a la construcción discursiva de Ley Federal como reforma en el sentido de que, más allá de los cambios importantes que introduce en el sistema (Reestructuración de niveles académicos, complementariedad de la enseñanza privada, redefinida como oficial de gestión privada y el aumento de la escolaridad obligatoria) en el discurso de las política educativa aparece como: cambio profundo, transformación radical o conversión absoluta. Sentidos que no parecen verificarse en las prácticas cotidianas de las escuelas.

sistema mismo y es indisociable de la hegemonía estatal en materia educativa.

En una segunda etapa, se instala la cuestión de la descentralización que se manifiesta en políticas de transferencia. Parecería, entonces, que se sigue el recorrido inverso: la práctica educativa que el periodo de conformación del Estado fue “expropiada” a la sociedad civil, se “devuelve” a ella y es así que comienza a ser la lógica del mercado, no ya la estatal, la que se presenta como “adecuada”. Cabría preguntarse cuál es la resignificación profunda de la práctica educativa en este contexto, y de aquello que se concebía como educación pública. Esta pregunta, sin duda, acompaña otra mayor: ¿hacia qué Estado?

marianaab@coneau.edu.ar

Bibliografía

- Bravo, H. (1979), “Antecedentes de la transferencia de escuelas nacionales hasta 1961”, en *Jornadas de análisis de los resultados de las transferencias de escuelas*, Buenos Aires, mimeo.
- Bravo, H. (1994), *La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos*, Biblioteca política argentina, Buenos Aires: CEAL.
- Braslavsky, C. (1983), “Estado, burocracia y política pública”, en *Tedesco, J.C.*
- _____ (1983), *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*, Buenos Aires: FLACSO.
- Coraggio, J. (1990), “Las dos corrientes de descentralización en América Latina”, en *Ciudades sin rumbo*, Investigación urbana y proyecto popular, Quito: Ciudad.
- De Mattos, C. (1989), “Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción”, en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 104, Caracas.
- Graciarena, J. (1995), *El Estado latinoamericano en perspectiva*, Buenos Aires: Of. de Publicaciones CBC.UBA.
- Num, J. (1987), “Cambios en la estructura social de la Argentina”, en AAVV, *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires: Puntosur.
- Offe, C. (1985), “La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad”, en AAVV; *Capitalismo y Estado*, Madrid: Ed. Revolución.
- Oszlak, O. y O'Donnell G. (1982), “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, año I, núm. 1, Caracas.
- Oszlak, O. (1990), *La formación del Estado argentino*, 2a. edición, Buenos Aires: Ed. de Belgrano.
- Paviglianiti, N. (1993), *Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina del noventa*, Buenos Aires: Libros del Quirquincho.
- _____ (1993), “Ley Federal de Educación. Sus disposiciones principales”, en *Serie Movimiento Pedagógico*, Escuela Marina Vilte, Buenos Aires: CTERA.
- Peñalva, S. (1990), “Descentralización y cambios en la relación Estado/sociedad: los desafíos locales de la crisis y la gestión municipal”, en *Revista Cambios*, Buenos Aires: MCBA.

La Descentralización a Partir de las Políticas de Transferencia: el Caso del Sistema Educativo Argentino

- Puiggrós, A. (1990), *Sujetos, disciplina y curriculum en los orígenes del sistema educativo*, Buenos Aires: Galerna.
- _____ (1989), "Sistema educativo. Estado y sociedad civil en la reestructuración del capitalismo dependiente", en *Propuesta Educativa*, año II, Buenos Aires:FLACSO.
- Quiroga, H. (1985), *Estado, crisis económica y poder militar 1880-1981*, Buenos Aires: CEAL.
- Rouquie, A. (1990), "Hegemonía militar, Estado y dominación", en *Las ideologías: populismos y desarrollismos*, Buenos Aires: Emecé.
- _____ (1982), "Hegemonía militar, Estado y dominación", en *Argentina hoy*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Vázquez, S. (1993), *Una transferencia a la medida del ajuste*, FFyL.UBA, mimeo.
- Vázquez, S. y Finnegan F. (1991), *Una política de transferencia en el contexto de la crisis del sistema educativo*, Buenos Aires: SUTIBA-CTERA.

Documentos oficiales

- Ministerio de Cultura y Educación, *Bases para la transformación educativa*, Buenos Aires, 1991.
- _____, *Marco general de política educativa*, Buenos Aires, 1993.
- _____, *Acciones desarrolladas. Mayo 1993-abril 1994*, Buenos Aires, 1994.
- H. Cámara de Diputados de la Nación. Secretaría Parlamentaria, *Transferencia de servicios educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales*, Buenos Aires, 1984.

Otros documentos institucionales

- Banco Mundial, *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de políticas*, Washington DC, 1987.
- _____, Informe Anual. Washington D.C., 1997.
- _____, *Argentina. Reasignación de recursos para el mejoramiento de la educación*, Serie Estudios sobre Países, Washington D.C., 1991.
- FIEL-CEA, *Descentralización de la escuela primaria y media*, Buenos Aires, 1993.
- ADEEPRA, *Ante la transferencia de escuelas*, Comunicado de prensa, núm. 19, septiembre de 1991.
- CONSUDEC, "Otra vez las transferencias", en *Revista del Consejo Superior de Educación Católica*, núm. 672, agosto de 1991.