

# La descentralización educativa en el centro del debate

**L**

**Daniel Filmus**

Secretario de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

a década de los 80 fue considerada en el ámbito de la economía latinoamericana como la “década perdida”. En el campo de la educación el proceso vivido en este período fue más grave aún. No sólo no se registraron avances en cuanto a la mejora de los sistemas educativos: el retroceso respecto de la calidad educativa fue dramático y persistente. Una parte de este deterioro estuvo vinculada a la drástica disminución de los recursos destinados a la educación. Sólo en el quinquenio 80-85 en Latinoamérica y el Caribe el gasto público educativo *per cápita* disminuyó el 25% (PREAL 1998). Pero la crisis educativa también fue agravada por las políticas autoritarias llevadas adelante por los regímenes dictatoriales que imperaron en buena parte de la región y por la incapacidad de los Estados para encabezar procesos de cambios en los sistemas escolares en dirección a colocarlos a tono con las profundas transformaciones que ocurrieron en el mundo.

Este escenario se modifica en el inicio de los 90. En la mayor parte de los países latinoamericanos se recupera la senda del crecimiento económico y la

vigencia de las instituciones democráticas. Desde el discurso oficial se retoma la idea de la centralidad de la educación y el conocimiento como estrategia de desarrollo y de equidad social (CEPAL UNESCO 1992). En consonancia con esta concepción se inician en la región procesos de transformación educativa que, sin lugar a dudas, presentan características comunes. La descentralización de los sistemas educativos, la implementación de mecanismos de evaluación de la calidad, la extensión de la escolaridad obligatoria, el cambio de los contenidos curriculares, la priorización de la escolarización básica, el desarrollo de políticas focalizadas, la mayor participación de las comunidades, etc., son algunas de las estrategias que se proponen como ejes del cambio. Muchas de ellas aparecen fuertemente recomendadas por los organismos de financiamiento



internacional que pretenden liderar el proceso.

Las evaluaciones que se realizan sobre el fin de la década muestran como común denominador que los resultados no son satisfactorios. En un conjunto de países el proceso de deterioro de los sistemas continuó y en otros los avances en torno a la mejora de la calidad educativa han sido escasos (Carnoy y Moura de Castro 1996, Ottone E. 1998). Algunas de las causas de esta situación resultan exógenas al sistema: el crecimiento de la desigualdad social y de los niveles de pobreza, el repliegue del Estado en diversos aspectos de su función social, la crisis fiscal y las necesidades de fuertes ajustes económicos, etc. Otras causas, en cambio, están vinculadas específicamente con la restricción de las inversiones en el área, con la naturaleza de las políticas educativas y con las estrategias elaboradas para su implementación.

En este marco, intentamos aportar algunos elementos para el análisis de la experiencia argentina en torno de uno de los ejes planteados como centrales para el éxito del proceso de transformación: la descentralización educativa.

Cabe destacar que el término "descentralización" presenta características polisémicas. Para algunas concepciones se limita a la transferencia de responsabilidades de un nivel del Estado a otro. Para otras, hace referencia a una autogestión integral de los establecimientos educativos a través de su comunidad. Algunas recetas lo plantean como el mecanismo ideal para hacer primar el enfoque financiero y satisfacer la necesidad de paliar la crisis fiscal a

***El reclamo por la descentralización de los servicios educativos en nuestro país ha significado históricamente una demanda democratizadora frente al poder central.***

partir del mayor aporte económico de los usuarios. Desde las perspectivas opuestas se enfatiza su potencialidad de contribuir a adaptar las estrategias educativas a cada realidad local y se argumenta que ello requiere de una mayor inversión pública y un mayor apoyo técnico-profesional por parte del Estado. En este contexto, en nombre de la "descentralización educativa" es posible proponer alternativas de acciones educativas radicalmente diferentes y hasta claramente contradictorias entre sí.

La brevedad del trabajo sólo permitirá plantear algunos elementos para el debate acerca del impacto que el proceso de transferencia de los servicios educativos de la Nación a las jurisdicciones ha tenido sobre la realidad escolar argentina. ¿Ha permitido generar un genuino proceso de descentralización que aporte mejores condiciones para elevar la calidad del trabajo docente y contribuya a dotar con mayores niveles de autonomía y participación a los actores escolares? O, por el contrario, se ha limitado a un mero movimiento de "desconcentración", colocando ahora la conducción burocrática, jerárquica y centralizada en el nivel

jurisdiccional? ¿Ha posibilitado una mayor igualdad en cuanto a la calidad educativa que brinda el sistema o profundizó la segmentación y diferenciación a partir de las graves diferencias regionales?

De todas maneras la idea que subyace al artículo es que estamos hablando de un proceso abierto, acerca del cual es mucho más lo que está por hacerse que lo avanzado hasta el momento. En esta dirección se planteará que el resultado final se irá construyendo a partir de la definición de cuáles serán las lógicas político-educativas que apliquen quienes conduzcan el proceso, de la posibilidad de asunción de nuevas capacidades por parte de los diferentes actores involucrados y de la capacidad del Estado de encabezar estrategias de concertación que permitan la participación de los docentes y del conjunto de la comunidad.

En Argentina la transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales y a la Ciudad de Buenos Aires ha sido una de las transformaciones más profundas que se han operado en la estructura del sistema educativo en los últimos años. El primer intento de descentralización se desarrolló sobre fines de la década de los 60, donde a partir de la ley 17.878 el Poder Ejecutivo logró transferir sólo 680 escuelas ubicadas en las provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja. Una década después, en 1978, la casi totalidad de establecimientos primarios bajo dependencia nacional fueron transferidos a las jurisdicciones (Cantini, J.L. 1983). Por último, los servicios primarios, secundarios y terciarios que aún quedaban bajo la órbita

nacional pasaron a depender de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en un proceso que comenzó en el año 1992 con la aprobación de la Ley N° 24.049. Esta Ley autorizó al Estado Nacional a transferir los servicios administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos a través de la firma de convenios de transferencia específicos con cada jurisdicción. En este caso se trató de 3578 establecimientos y de 86374 cargos docentes (CFI, 1992).

#### *Las lógicas políticas de los procesos de descentralización*

El reclamo por la descentralización de los servicios educativos en nuestro país ha significado históricamente una demanda democratizadora frente al poder central. La descentralización fue vista por los actores de la comunidad educativa como un mecanismo que permitiría terminar con la burocratización del sistema; superar la superposición de jurisdicciones; articular el accionar con los establecimientos históricamente dependientes de las provincias y adaptar estilos de gestión, contenidos y modalidades institucionales a las realidades locales. Al mismo tiempo las comunidades locales ampliarían sus posibilidades

Un análisis de las estrategias de descentralización en América Latina permite identificar diferentes lógicas políticas en los procesos de transferencia, algunas de las cuales pueden estar prevaleciendo sobre otras (Hevia

### ***La asunción de mayores cuotas de poder local permitiría comprometer a la comunidad para que asuma un mayor control sobre el proceso educativo.***

Rivas, R 1991, Cassasus, J. 1994, Espínola, V. 1994).

En algunos procesos prevalecen las lógicas **economicistas**. Estas propuestas enfatizan la necesidad de ahorro del gasto público, de distribuir el gasto social oficial en los niveles provinciales y municipales, aumentar el aporte familiar, o de transferir a entidades comunitarias y privadas la conducción de la gestión educativa. Un conjunto de estas propuestas avanza en intentar colocar la educación en el marco de los bienes que el mercado distribuye con mayor eficiencia.

En otros procesos se privilegian las concepciones **tecnocráticas**. En estos casos la descentralización es vista desde una lógica instrumental (Cassasus, J. 1994 b.) y tiene como objetivo principal controlar y hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones. Se delega la capacidad de ejecutar, pero en base a criterios establecidos previamente por las autoridades centrales. La eliminación de las burocracias intermedias es uno de los objetivos principales.

Un tercer tipo de procesos enfatizan la **lógica pedagógica**. Son aquellos que conciben la descentralización como un mecanismo de mejora de la cali-

dad. Esta lógica estuvo ausente en los primeros procesos de descentralización de la región (Prawda, 1992). Luego fue incorporada con la concepción de que es imposible elevar la calidad del servicio educativo definiendo estrategias homogéneas frente a realidades sumamente heterogéneas, acentuando la necesidad de adaptar los elementos que conforman los procesos de enseñanza-aprendizaje a realidades locales (Roggi, L. 1994).

Por último es posible distinguir una lógica de inspiración **democrático-participativa**. El objetivo principal de esta concepción es otorgar mayor autonomía de decisión, poder y recursos a las instancias locales y regionales. La asunción de mayores cuotas de poder local permitiría comprometer a la comunidad para que asuma un mayor control sobre el proceso educativo (McGinn, N. y Street, S. 1986). Al mismo tiempo significa un proceso de aprendizaje para los actores y un ejercicio concreto de la cultura democrática y la participación ciudadana (Salonia, A. 1993).

En este punto del análisis es posible proponer junto con J. Cassasus (1994) en que "la descentralización no es un fin en sí mismo, es una política para lograr ciertos fines. En sí ella no es buena o mala, no es progresista o conservadora. Ello depende de si contribuye o no a resolver los problemas que hacen pensar que esta medida puede resolver". La selección de estos problemas conlleva la elaboración explícita o implícita de un diagnóstico de la crisis educativa, de una determinada función social de la educación y de un concepto del papel del Estado respecto del proceso educativo.

*El caso de Argentina*

¿Cuáles han sido las lógicas que han prevalecido en el proceso de descentralización que se viene llevando a cabo en nuestro país?

En primer lugar, es necesario destacar que todo proceso descentralizador convergen el conjunto de las lógicas anteriormente expuestas. Son los objetivos políticos de quienes conducen el proceso, las condiciones socio-económicas y el papel que juegan los diferentes actores quienes generan la posibilidad que se privilegien unas u otras en un momento histórico determinado.

En segundo lugar, la incidencia de los organismos internacionales en torno a la aplicación de estas estrategias ha generado una indiferenciación del discurso en realidades nacionales muy distintas. No alcanza pues, con la lectura de la legislación o de los documentos de política educativa. Es necesario estudiar particularmente el resultado de las acciones descentralizadoras en la práctica educativa concreta para llegar a conclusiones más firmes.

En la Argentina, este tipo de estudios empíricos sobre el impacto de los procesos de transferencia en los niveles y tipos de autonomía que muestran las instituciones escolares aún se encuentran en estado incipiente. Los análisis de las primeras transferencias se han preocupado principalmente por el nivel macro (Kisilevsky, M. 1990, Senén González, S. y otros 1989, Carciofi,

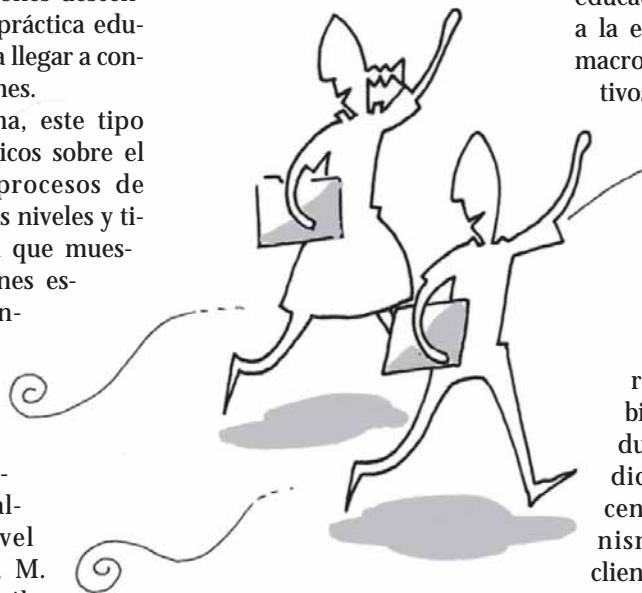
***La desatención por parte del Estado Nacional sumada a la desigualdad de las situaciones regionales provocaron, la profundización de la segmentación educativa.***

R. 1996). Es posible coincidir con estos trabajos en que las perspectivas economicistas y tecnocráticas fueron privilegiadas en el proceso de transferencia realizado en 1978. El sentido principal estuvo dirigido a desresponsabilizar al Estado Nacional del servicio educativo primario (y por lo tanto de su carga presupuestaria) y a racionalizar la utilización de los recursos sin tomar en cuenta la calidad educativa (Senén González, S. 1994). De hecho

este proceso no significó una ampliación de las posibilidades de participación comunitaria en las escuelas ni la emergencia de procesos innovadores por iniciativa de sus actores. Tampoco permitió una mejora del servicio. La desatención por parte del Estado Nacional sumada a la desigualdad de las situaciones regionales provocaron, la profundización de la segmentación educativa. Las investigaciones suelen definir este tipo de procesos más como “**desconcentración**” que como una verdadera descentralización. Con este término se hace referencia a procesos en donde una administración centralizada opta voluntariamente por atribuir determinadas funciones a otros órganos que mantienen alguna relación de dependencia con ella (Mur Moreno, R. 1993). En este caso la dependencia es principalmente financiera.

Un reciente trabajo de la CEPAL en donde se analiza este proceso se señala que “...la modalidad adoptada por el país para la descentralización de la educación ha sido la respuesta a la existencia de restricciones macroeconómicas y de imperativos vinculados a la política fiscal más que a las prioridades de la política educativa, lo que contrasta con las ideas generales que predominan en la literatura especializada...” (Carciofi, 1996).

Otros estudios mostraron que este proceso también influyó en generar conducciones educativas jurisdiccionales excesivamente centralistas, difundir mecanismos caudillistas y clientelares en el ámbito educativo y contradictoriamente a lo propuesto, aumentar los cos-



tos educativos (Senen González, S. 1989).

Como señalamos, el retorno de las instituciones constitucionales permitió recuperar la demanda democratizadora por la descentralización. A pesar de ello hubo que esperar hasta 1992 para contar con una ley que reglamentara el proceso. En el transcurso de este tiempo han sido muchas las jurisdicciones que intentaron elaborar normativas que permitieran profundizar la desconcentración ocurrida en 1978 en dirección a mejorar la calidad o a aumentar la participación comunitaria. Un trabajo reciente muestra que en 20 de las 23 provincias se han aprobado constituciones o leyes que permiten la participación comunitaria en las escuelas. En muy pocos casos esta normativa se cumple efectivamente (Braslavsky, C. 1995).

En el desarrollo del último proceso de transferencia ocurrido a partir de 1992, también existió una fuerte presión por parte de quienes enfatizaron la preocupación por la crisis fiscal. Estos sectores privilegiaron el aspecto presupuestario de la transferencia (Senen González, S. 1994). Esta intención quedó de manifiesto cuando desde el Ministerio de Economía se intentó implementar la transferencia a partir de la ley de Presupuesto de la Administración Nacional correspondiente a 1992 (Carciofi, 1996).

Desde la conducción y el conjunto de los actores del sistema educativo se argumentó fuertemente en dirección a proponer que el principal sentido de la transferencia debía estar vinculado a cuestiones eminentemente pedagógicas y participativas. Es en torno a este dilema central, el énfasis en lo

financiero o en lo educativo que se lleva adelante un debate público con la participación de autoridades, gremios docentes, asociaciones de padres y partidos políticos. Como resultado de la pugna se desestima la variante de transferir los servicios a partir de la modificación en la estructura del presupuesto nacional y se aprueba la ley específica que rige la cesión de las instituciones aún en poder de la Nación. La ley de transferencia incorpora, entre otros aspectos, la necesidad de firmar acuerdos particulares con cada jurisdicción, garantiza la esta-

***Significó que  
muchas provincias  
disminuyeran su  
inversión  
educativa con el  
consiguiente  
impacto en la  
declinación de la  
calidad.***

bilidad laboral de los docentes, se asegura el mantenimiento de los estatutos profesionales y las condiciones de trabajo. Sin embargo la ley no prevé la transferencia de recursos específicos para sostener los servicios a recibir. Ellos debían provenir del aumento general de los fondos coparticipables. Sin lugar a dudas esta falta de previsión se convirtió en una de las razones que produjeron el actual desfinanciamiento de un conjunto de servicios educativos provinciales.

Otra manifestación de la fuerte impronta financiera del

proceso de transferencia ha sido la exigencia de que todas las jurisdicciones acepten la totalidad de servicios dependientes de la Nación al mismo tiempo y en un muy breve período de tiempo. De esta manera, no se permitió la creación previa de equipos técnico-profesionales y las estructuras administrativas y pedagógicas adecuadas para la atención de los nuevos servicios en aquellas jurisdicciones con menores recursos instalados y donde el impacto del proceso fue mayor. Tampoco se permitió planificar la transferencia a partir de las prioridades que marcaban las transformaciones pedagógicas en curso. Un ejemplo de ello fue que, a pesar de haberse colocado como prioridad la profunda mejora de los establecimientos formadores de docentes, con el objetivo de cumplir con los cronogramas previamente fijados por las necesidades presupuestarias, se transfirieron a las jurisdicciones antes de haber producido una verdadera transformación en su interior. A más de 5 años de la transferencia, el cambio necesario en los institutos terciarios y en la formación de los futuros docentes continúa siendo una deuda pendiente en la mayor parte de las jurisdicciones.

Con posterioridad a la aprobación de la Ley de Transferencia se sanciona la Ley Federal de Educación que provee un nuevo marco general que regulará el sistema educativo argentino, ahora en manos de las jurisdicciones.

El escaso tiempo transcurrido desde la implementación y el desigual impacto cuantitativo y cualitativo que generó la transferencia en cada jurisdicción impiden arribar a conclusiones precisas acerca de las

consecuencias de este proceso. Por otra parte, la coincidencia temporal de la transferencia con el comienzo de la aplicación de las transformaciones estructurales que propone la Ley Federal de Educación dificulta el análisis diferenciado del impacto de ambos procesos. Sin embargo, es posible afirmar que la atención del conjunto de nuevos desafíos por parte de las jurisdicciones, en particular para aquellas que cuentan con escasos recursos humanos técnicos y financieros atentó contra la posibilidad de que prevalecieran las lógicas pedagógico-participativas. En la práctica, la coincidencia de la necesidad de absorción de las nuevas escuelas, el acelerado cronograma con que se plantean los cambios estructurales, junto con una profunda crisis fiscal que afectó distintas jurisdicciones, significó que muchas provincias disminuyeran su inversión educativa con el consiguiente impacto en la declinación de la calidad. En algunas de ellas se llegó a disminuir en valores absolutos el salario docente. En estos casos la descentralización puede mostrar consecuencias similares a las que el BID evaluó para otros países de América Latina: “La experiencia en América Latina y el Caribe sugiere que la variante de la descentralización por razones de financiamiento puede producir un mejoramiento de la educación a nivel local, **si bien los efectos positivos quedan neutralizados con creces si se reduce el gasto educacional y la asistencia técnica a nivel local. También puede aumentar la desigualdad de los resultados educacionales por que las localidades pobres tienen menos recursos financieros, técnicos**

**y humanos propios para invertir en educación que las localidades de ingresos más elevados”.**

En el mismo sentido, la envergadura de las problemáticas administrativas, legales, laborales, etc. obligó a dedicar los primeros esfuerzos a resolver los aspectos burocráticos de la transferencia. La paradoja principal es que, al contrario de lo que se previó, el crecimiento de las burocracias y equipos técnicos locales superó ampliamente la racionalización de personal operada a nivel de la administración central. La eliminación

***Jurisdicciones un conjunto de iniciativas puntuales que han colocado el centro de la preocupación en la elaboración de proyectos de mejora de la calidad en cada establecimiento.***

de organismos dedicados a la gestión en el Ministerio Nacional fue “compensada” holgadamente por la apertura de nuevas instancias en cada una de las jurisdicciones.

Como ya fue señalado, todavía no ha habido en la mayor parte de las jurisdicciones evaluaciones que permitan responder hasta que punto el proceso de transferencia permitió una mayor incidencia de las lógicas pedagógico-participativas. Sí, en cambio, existen en distintas jurisdicciones un conjunto de iniciativas puntuales que han colocado el centro de la pre-

ocupación en la elaboración de proyectos de mejora de la calidad en cada establecimiento. Algunos de estos proyectos comienzan a generar resultados positivos que es necesario evaluar y potenciar. Recientes trabajos desarrollados en la Dirección de Investigaciones del Ministerio muestran que, por ejemplo, las escuelas que han conformado equipos de dirección que trabajan con una mayor autonomía respecto de los proyectos por establecimiento, son las que muestran una mejor aplicación de las innovaciones que permiten la mejora de la calidad del trabajo docente (Braslavsky C. 1997).

No cabe duda de que estamos ante los primeros pasos de un largo proceso cuyo resultado final no está definido previamente. **Es factible proponer que la impronta financiero-burocrática de origen parece predominar en la escena educativa a nivel “macro”.** A pesar de ello, es necesario analizar el proceso a partir de la concepción de que las políticas estatales no siempre son homogéneas y que al mismo tiempo las conducciones de los sistemas educativos no son los únicos actores determinantes de las prácticas escolares. Concebir el ámbito educativo como un espacio que se configura a partir de acciones de múltiples actores (Braslavsky C. y Filmus D. 1985) exige poner atención en cómo los grupos que enarbolan las diferentes lógicas anteriormente sintetizadas se encuentran en pugna para hacer prevalecer sus respectivas perspectivas. Ello implica la necesidad de analizar como es procesada esta tendencia a la descentralización por los supervisores, docentes, padres y alumnos para dar cuen-

ta también de las consecuencias a nivel "micro", en cada uno de los establecimientos.

**Transferencia de los servicios educativos en la Ciudad de Buenos Aires**

En el momento de la transferencia se trataba de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que por su particular status jurídico-administrativo la ubicaba en un lugar diferente al resto de las jurisdicciones en su posicionamiento respecto del ámbito nacional. Es importante recordar que en ese momento la MCBA no poseía poder legislativo ni judicial propio sino que reconocía los poderes del gobierno nacional. Esta situación le confirió características específicas a la negociación sobre la transferencia de servicios, con escaso poder político por parte del gobierno municipal en especial respecto a la distribución de los recursos necesarios para el financiamiento. Mientras el 88% de los recursos provenían de fuentes propias, sólo el 12% eran coparticipados, según la ley 23.548.

Es en la dimensión administrativa e institucional en la cual se registra el mayor impacto inmediato. Las transformaciones significativas que representa la incorporación repentina de un gran volumen y diversidad de servicios educativos no son fácilmente asimilables a estructuras por lo general rígidas. Otro aspecto que se suma es el costo de manutención de los colegios transferidos, dado que debieron absorber la deuda de los servicios como luz, gas y teléfono. Además, el 50% de los establecimientos tenía una antigüedad que iba entre 50 y 160 años, en los cuales el mantenimiento fue escaso o nulo, y sos-

tenido generalmente con el esfuerzo de las asociaciones cooperadoras. Si bien los convenios de transferencia preveían que la Nación proveyera partidas para la reparación de los edificios, en el caso de la MCBA, esto no se concretó.

En la Ciudad de Buenos Aires, la transferencia efectiva se realiza en 1992. En una primera etapa se transfirió todo el nivel medio público y las escuelas privadas que, además del nivel medio también incluía el nivel inicial y primaria ya que en 1978 sólo se transfirió el nivel primario público. La transferencia del Nivel Medio a la Ciudad por un lado, no escapa al proceso anárquico -por lo menos en una primera etapa- semejante a otras jurisdicciones, y por otro, tiene características propias.

Hubo un impacto fuerte en lo normativo ya que las antiguas escuelas medias municipales, y las escuelas medias de reciente creación estaban bajo la dependencia de la Dirección de Postprimaria, y conformaban un sistema propio. En virtud de la transferencia de servicios nacionales a la jurisdicción, a este grupo se agregaron 100 establecimientos (alrededor de 60 ba-

chilleratos y escuelas comerciales, y 40 escuelas técnicas), todos ellos con larga tradición, y gran cantidad de alumnos y docentes. Sobre la base de la Dirección de Postprimaria debió crearse entonces la Dirección de Enseñanza Media y Técnica, incluyendo a todas las escuelas, creando un cuerpo de supervisores, y armando los circuitos administrativos adecuados para el normal funcionamiento de los servicios. La transferencia implicó la incorporación de cerca de cuarenta mil nuevos docentes a la dotación municipal, cercana a los veintitrés mil agentes.

Entonces, el proceso de transferencia a la MCBA sufrió las consecuencias de ser realizada desde una visión presupuestaria sin resguardos de coordinación: generó improvisación, desorden, resistencia al cambio de los actores. Hasta aquí puede verse que el proceso de transferencia a la MCBA se asemeja al de otras provincias, pero se distancia respecto del margen o capacidad para procesar las dificultades. Por un lado, se diferencia en cuanto a la posibilidad de establecer un vínculo más directo entre la conducción política y las escuelas. La transferencia ha permitido dialogar y discutir temas centrales, las características geográficas posibilitan que cualquier miembro de la comunidad educativa pueda dirigirse con mayor facilidad a las autoridades. También la Ciudad de Buenos Aires contaba ya, previamente a la transferencia de los servicios educativos, con una capacidad técnico-profesional que permitió no sólo incorporar estas nuevas escuelas, sino también trabajar en su transformación y mejoramiento.

***Permite que las escuelas tengan la posibilidad de manejar con autonomía sus propios fondos, en función del conocimiento de las necesidades locales y las características de sus alumnos.***

Por otro lado ha permitido desarrollar proyectos que tienden a la mayor autonomía de los establecimientos educativos, como también su fortalecimiento institucional. Estos tienen como fin posibilitar que las instituciones establezcan sus propios planes de acción y tomen las decisiones adecuadas para cumplir con sus funciones, en el marco que establecen las políticas públicas para el sector educación. Desde hace ya varios años las escuelas elaboran sus propios Proyectos Educativos Institucionales, donde planifican, según el perfil de sus alumnos e institucional, las actividades y objetivos principales. En este sentido, se instrumenta una política curricular abierta, donde lo que se define a nivel político es un proyecto abierto a las transforma-



ciones que se producen en las instituciones y en las aulas, a través de la formulación de sus Proyectos Educativos Institucionales. En la misma dirección, y con el objetivo de generar condiciones para el trabajo institucional en la escuela media, orientado a mejorar la retención y los aprendizajes, se asignan "módulos institucionales" destinados a docentes del establecimiento, para desarrollar proyectos destinados prioritariamente a los alumnos de los primeros años. Esta distribución permite a los docentes trabajar con sus colegas, con "horas no al frente de alumnos", o destinarlas al trabajo directo con los alumnos en tareas pedagógicas, como coordinación de asesorías, tutorías o talleres de apoyo escolar.

Por último, es importante destacar que las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires vienen teniendo desde hace muchos años experiencias tendientes a la descentralización en aspectos que hacen a los recursos económicos, mediante la conforma-

***El sentido democratizador de la descentralización está íntimamente vinculado a que en su implementación prevalezcan las lógicas pedagógico-participativas en detrimento de las tecnocráticas-financieras.***

ción de Asociaciones Cooperadoras que reciben subsidios anuales por parte de la Secretaría de Educación para el mantenimiento edilicio, el equipamiento escolar y recursos didácticos. Esto permite que las escuelas tengan la posibilidad de manejar con autonomía sus propios fondos, en función del conocimiento de las necesidades locales y las características de sus alumnos.

En síntesis, el fortalecimiento de la autonomía de las escuelas promueve que los integrantes de la institución escolar asuman la responsabilidad en la construcción de las mejores oportunidades de aprendizaje para todos los alumnos, a la vez que compromete a los actores del Estado a generar las condiciones para la asunción de esa responsabilidad.

No cabe duda de que es un proceso cuyo resultado no está definido previamente y es factible proponer que actualmente las diferentes lógicas anteriormente sintetizadas se encuentran en pugna para hacer prevalecer sus respectivas perspectivas. Uno de los ejes centrales que contribuirá a definir el impacto de este proceso en la realidad cotidiana de las escuelas está orientado a uno de los condicionantes al que hemos hecho referencia: **el papel de los actores**. Todo proceso de descentralización exige la redistribución de las responsabilidades de los actores intervinientes. Para que las transferencias operen en un sentido democratizador es ne-



cesario que los actores desarrollen nuevas "capacidades" hasta el momento ausentes o monopolizadas por otras instancias.

*La necesidad de concertar los procesos de descentralización educativa*

Hasta aquí hemos propuesto que el resultado de la descentralización educativa se define a lo largo del mismo proceso. También hemos señalado que el sentido democratizador de la descentralización está íntimamente vinculado a que en su implementación prevalezcan las lógicas pedagógico-participativas en detrimento de las tecnocráticas-financieras. Al mismo tiempo, resulta sumamente necesario que los actores intervinientes transformen profundamente sus roles tradicionales para que los mayores niveles de autonomía alcancen las prácticas escolares cotidianas sin que el sistema vea profundizada la segmentación de su calidad y pierda su carácter nacional.

Por último, queremos señalar que **para que la descentralización signifique una sensible mejora en la calidad de la educación y un aumento en los niveles de equidad del sistema es necesario que estén enmarcados dentro de importantes procesos de concertación de los diferentes actores educativos, políticos y sociales.** Entre otras, existen por lo menos tres razones para que permitan sustentar esta afirmación.

La primera de ellas hace referencia a que la implementación integral de los procesos de descentralización requiere de periodos de tiempo que superan largamente los que prevén

**No es posible  
decidir e  
implementar  
"centralizadamente  
un proceso de  
descentralización".  
Ello va contra su  
propia esencia.**

los calendarios electorales. De esta manera un proceso de concertación política permite que, aún cambiando el equipo que gobierna el sistema, los actores tengan seguridad en la continuidad de las estrategias de cambio. Sólo a partir de esta seguridad es posible que comiencen la difícil tarea de abandonar sus roles tradicionales. En este sentido una estrategia de descentralización debe comprenderse como una política de Estado, más allá del gobierno que ejerciera ocasionalmente su conducción (Tiramonti, G. y Filmus, D. 1995).

La segunda de las razones está vinculada a la energía social necesaria para producir una transformación educativa de tanta magnitud. Ella requiere la posibilidad de concitar el apoyo del conjunto de los sectores de la sociedad. Por un lado, de los miembros de las comunidades locales que hasta ahora no tuvieron protagonismo en el hecho educativo y que se los procura incorporar al abrir las escuelas a su participación. Por otro, de quienes deben implementar los objetivos de la transformación: **los docentes.** Ellos

son los únicos capaces de hacer real el proceso de creación de mejores condiciones de autonomía al interior de las escuelas. Ningún cambio llegará a las aulas sin su participación. Todas las transformaciones están destinadas a quedar en la normativa y en los papeles si los docentes no se incorporan activa y conscientemente a trabajar en la dirección del cambio. Un punto clave es lograr acuerdos que incluyan a las asociaciones magisteriales a partir de los cuales los procesos de descentralización se conviertan en caminos para la mejora de las condiciones materiales y profesionales de su trabajo. El temor de maestros y profesores al deterioro de las ya difíciles situaciones laborales suele convertirse en uno de los principales obstáculos para alcanzar el éxito de la descentralización (BID, Carnoy M., Moura de Castro, C., 1996)

Finalmente, **no es posible decidir e implementar "centralizadamente un proceso de descentralización".** Ello va contra su propia esencia. Si el objetivo principal está en generar mayores y mejores condiciones de autonomía en el ámbito educativo, el proceso de descentralización debe convertirse en un ejercicio concreto de elaboración de políticas que permitan la adaptación a las condiciones particulares de cada jurisdicción y comunidad. Esta perspectiva obliga que también sea "participativa" la estrategia que posibilite alcanzar mayores niveles de participación en cada institución. La concertación entre los actores intervinientes a nivel local es un correlato necesario de los acuerdos que, a nivel nacional, deben permitir contar con el consenso polí-

tico, la energía social y los tiempos pedagógicos necesarios para alcanzar los objetivos democratizadores que se esperan de los procesos de descentralización educativa.

Por supuesto esta tarea no sólo significa desafíos para la comunidad educativa local. En el marco de las tradiciones burocrático-centralistas, la actual crisis educativa y la carencia de docentes formados en este tipo de dinámica institucional, el apoyo de las gestiones jurisdiccionales y nacionales para la transformación es vital. Las estrategias de descentralización sólo pueden tener éxito si están acompañadas de políticas de transformación integrales. No se trata únicamente de modificar los modelos de financiamiento, de las reglamentaciones o de estructuras burocráticas. La articulación y concertación de las políticas, la ampliación de la libertad de acción, la capacitación docente, el aumento de los recursos, las políticas compensatorias, los mecanismos de incentivos, son imprescindibles para que los cambios propuestos no queden en la puerta de la escuela.

#### Bibliografía

- BANCO MUNDIAL. *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de Política*. Washington D.C.: Banco Mundial, 1988.
- BRASLAVSKY, C. *Autonomía y anomia en la Educación Pública Argentina*. FLACSO, 1993. Documento para la Discusión N° 8.
- CANTINI, J. L.; VAN GELDEREN, A. y otros. *Bases y alternativas para una Ley Federal de Educación*. Buenos Aires: EUDEBA, 1983.
- CARCIOFI, R. *Evaluación del proceso de descentralización educativa en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL, 1996.
- CARNOY, M. "Rates of return to schooling in Latin America", En: *Journal of Human Resources*. 1967.

## **Las estrategias de descentralización sólo pueden tener éxito si están acompañadas de políticas de transformación integrales.**

- CASASSUS, J. "Reforma del Estado, Tendencias hacia la Centralización y la Descentralización", En: *Revista Latinoamericana de Innovación Educativa*, Año VI, N° 16, 1994
- CASASSUS, J. "Presentación", En: *La construcción de lo local*. Chile: Viola Espinola editora, 1994.
- CEPAL-UNESCO. *Educación y crecimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1992.
- ESPINOLA, V. "La descentralización Educativa en Chile: Continuidad y Cambio de un proceso de Modernización". En: *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, Año VI, N° 16, 1994.
- FIEL *Descentralización de la Escuela Primaria y Media. Una propuesta de reforma*. Buenos Aires: FIEL, 1993.
- FILMUS, D. (Comp.). *¿Para qué sirve la escuela?* Tesis. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 1993.
- FILMUS, D. *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: Ed. Troquel, 1996.
- HEVIA RIVAS, R. *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina. Estado de Arte*. Santiago de Chile: UNESCO/REDUC, 1991.
- KISILEVSKY, M. *La relación entre la Nación y las provincias a partir de la transferencia de los servicios educativos del año 1978*. Buenos Aires: C.F.I., 1990.
- LATORRE, C. L. y otros. *La municipalización de la educación: una mirada desde los administradores del sistema*. Santiago de Chile: PIIE, 1991.
- LUHMANN, N. y SCHOR, K. *El sistema educativo (Problemas de re-*

- flexión)*. Universidad Iberoamericana de Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 1993.
- MCGINN, N y STREET, S. "La descentralización educacional en América Latina ¿Política Nacional o Lucha de fracciones? En: *La Educación* N° 99, Washington, OEA, 1986.
- NAMO DE MELLO, Guiomar. *Autonomía de la escuela: posibilidades, límites y condiciones*. En: Boletín N° 26, Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Santiago, 1991.
- OSZLAK, O. *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires: Ed. Belgrano, 1982.
- PRAWDA. *Educational decentralization in Latin America, Lessons learned*. Banco Mundial: Washington, 1992.
- PSACHORÓPOULOS *El financiamiento educativo en los países en desarrollo*. Washington: Banco Mundial, 1987.
- PUÉLLEZ BENÍTEZ. (1993) "Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa". En: *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 3, 1993.
- ROGGI, L. "Descentralización y Calidad de la Educación". En: *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, Año VI, N° 16, 1994.
- SALONIA, A. (1993) "Educación abierta y plural y políticas globalizadoras". En: *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 3, 1993.
- SENEZ GONZÁLEZ, S. *Políticas estatales y programas de descentralización educativa*. Buenos Aires: C.F.I., 1989. (mimeo).
- SENEZ GONZÁLEZ, S. (1994) "Una nueva agenda para la descentralización educativa". En: *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 4, 1994.
- TIRAMONTI, G. *¿Hacia donde va la burocracia educativa?* Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 1989. Cuadernos FLACSO.
- TIRAMONTI, G. "Descentralización educativa en la Argentina: entre la promesa y el desencanto". En: *La construcción de lo local*, Chile: Viola Espinola editora, 1994.
- TIRAMONTI, G. y FILMUS, D. (comp.) *La concertación de políticas educativas en América Latina*. Buenos Aires: FLACSO; Miño y Dávila Editores, 1995.
- VOLLMER, M. I. "Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar y la profesionalización de los docentes". En: *Novedades Educativas* N° 53, Informe Especial, 1995.