

¿Más poder para la administración local de la educación?

Una perspectiva crítica en torno a la descentralización en la Provincia de Buenos Aires, Argentina*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XXIV, Nos.1 y 2, pp. 83-106

Helena Munín

RESUMEN

El artículo presenta una reflexión crítica en torno a la descentralización de la educación en la Provincia de Buenos Aires, fundamentada en una investigación sobre el Consejo Escolar, organismo de administración y gobierno local.

Para ilustrar los diferentes intereses que confluyen en distintos distritos, se analizan tres casos de Consejos Escolares, estudiados en profundidad: "medio", "alto" y "bajo", denominados así por sus características socioeconómicas y educativas.

ABSTRACT

The article presents a critical analysis about educational decentralization in the Province of Buenos Aires, based in a study about the operation of the School Council which is an administrative and government local organization.

To illustrate the interests involved in the different districts, the study analyzes three cases of School Councils, located in zones that were characterized as being "low", "medium" or "high" in reference to their socio-economical and educational conditions.

* Documento de trabajo presentado en la Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (CACICA): "El rediseño del perfil del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio", Toluca, Estado de México, 27 al 30 de julio de 1993.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se reflexiona críticamente en torno a los efectos de la descentralización de la administración central de la educación en favor de la administración local en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Estas reflexiones son producto de una investigación sobre el órgano de administración y gobierno local de la educación, el Consejo Escolar.¹ La misma da cuenta de la importancia de evaluar los procesos de descentralización desde el conocimiento de situaciones y contextos específicos. El criterio para esta evaluación se refiere a la homogeneidad/heterogeneidad que implica la descentralización para la calidad de la educación en toda la Provincia. Las conclusiones de la investigación señalan el peligro de un futuro horizonte de mayor segmentación de la educación para diferentes sectores de la población. De esta manera se intenta ilustrar la relación no necesaria que existe entre descentralización del Estado y democratización de la sociedad.

En primer lugar se presentan los Consejos Escolares como espacios que procesan de manera diferente la heterogeneidad social de cada distrito, ilustrado a través de tres casos; en segundo lugar se analiza la descentralización a favor del Consejo como un elemento más, dentro de los actuales procesos de segmentación, que involucran al Estado, a la sociedad y a la mediación política; en tercer lugar, se aborda la confluencia de segmentaciones en el Consejo considerando las cuestiones de la democratización de la sociedad y la eficiencia del Estado y de la nueva distribución de diferencia e igualdad en el proceso de descentralización y, finalmente, se evalúan las alternativas posibles para evitar la disminución de la calidad de la

¹ Este documento tiene como base el informe de investigación titulado: "El espacio del Consejo Escolar en el sistema educativo bonaerense" (1875-1991), mimeo, 1992. La investigación sobre las actuales políticas educativas en la Provincia de Buenos Aires se continúa como tesis de doctorado en la Universidad de Regensburg, Alemania, con el financiamiento del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD). La metodología utilizada es cualitativa a través de la triangulación de diversas fuentes de datos: documentos institucionales, entrevistas a informantes claves e informantes calificados, observación y estadísticas para la reconstrucción de la historia del Consejo Escolar y para el estudio en profundidad de tres casos actuales en tres distritos de la Provincia de Buenos Aires (área del conurbano).

educación de los sectores más desprotegidos en el marco de la descentralización.

II. EL CONSEJO ESCOLAR: UN APOORTE A LA HETEROGENEIDAD DE CADA ESPACIO LOCAL

El sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires es una de las organizaciones estatales de mayor envergadura del país con más de 200 000 agentes y más de 2 000 000 de alumnos. Actualmente, con una infraestructura cada vez más deteriorada, con personal en aumento que percibe salarios disminuidos y con una matrícula levemente decreciente, pese al aumento de población en edad escolar, la Dirección General de Escuelas, como conducción central del sistema, muestra importantes dificultades para garantizar la calidad de la educación. Descentralizar algunas de sus funciones a favor de su instancia de administración local, el Consejo Escolar, es una de las estrategias actuales frente a los problemas de gobernabilidad y financiamiento del sistema.

En cada distrito escolar de la Provincia de Buenos Aires confluyen cinco tipos de actores en torno a la educación: la Dirección General de Escuelas como administración central y su representante técnico local, la Inspección, el Consejo Escolar como administración local, la comunidad-clientela y el gobierno del distrito. El Consejo Escolar tiene la particularidad de ser el espacio donde confluyen los intereses educacionales de estos cinco actores señalados.

Se trata de una institución compuesta por seis consejeros políticos, electos en las elecciones generales, y un cuerpo administrativo. Depende jerárquicamente en lo administrativo y presupuestario de la Dirección General de Escuelas y funciona como organizador y receptor de las necesidades, demandas y presiones de la comunidad relacionada con la educación (padres, docentes, inspectores, cooperadoras y diversas agrupaciones de estos actores). Las tareas del Consejo son, entre otras, el mantenimiento y la construcción de escuelas, el suministro de asistencia alimentaria y su supervisión, el pago de los sueldos al personal docente y no docente, la inscripción de docentes para nuevos cargos, la dotación de personal no docente para las escuelas, etc.; es decir, todo lo relativo a la

amplia y ambigua función de gobernar y administrar el distrito, tal como se explicita en la última ley de Consejos Escolares de 1987 (Buenos Aires, Provincia de, 1987). Una función que puede desarrollarse de muy diversas formas.

Esta estructuración organizativa y de amplias funciones, con consejeros que provienen del elenco político local, que pertenecen a la comunidad del distrito y que manejan los recursos y la estructura administrativa de la administración central, pero que no son empleados de ella, da lugar a la configuración del Consejo Escolar como un complejo entramado de intereses de los diferentes actores intervinientes en el ámbito de la educación del distrito. Esta red de intereses difiere en cada distrito porque los intereses de los actores intervinientes en la educación presentan diferentes características, y porque tiene lugar un diferente *procesamiento* de estos intereses.

En cuanto a las diferencias de intereses se destacan la presencia de los sectores sociales con sus diferentes recursos, capacidad de demanda, de organización, etc; la configuración de escenarios políticos locales, a los cuales pertenecen los consejeros escolares, diferentes en sus estilos, recursos, articulación de intereses, capacidad política de negociación y de gobierno; y, en menor medida, la existencia de infraestructura y personal diferencial de la Dirección General de Escuelas, aunque sobre una base de homogeneidad. En cuanto al diferente procesamiento de intereses, tiene especial incidencia el estilo político particular del grupo de consejeros escolares para negociar las demandas y alianzas de la comunidad-clientela de la educación, la dependencia jerárquica de la Dirección General de Escuelas y la relación con su cuerpo técnico de inspectores, la dependencia del gobierno del distrito y los propios intereses políticos y técnicos de los consejeros escolares.

Para ilustrar estas diferencias se presentan tres casos de Consejos Escolares estudiados en profundidad, que se denominan "medio", "bajo" y "alto" por sus características socioeconómicas y educativas.²

² Para la clasificación en "medio", "alto" y "bajo" se utilizó el índice promedio de hogares con necesidades básicas insatisfechas y el índice de asistencia escolar (definido como el índice de hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela) publicado en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 1984: cuadro 3 A, 63 y ss.

Es necesario aclarar que estos tres casos no son utilizados como modelos representativos, sino como ejemplificación de diferentes conjunciones de intereses en distritos diferentes.

A. El Consejo medio

Se encuentra en un distrito caracterizado por un predominio de sectores medios-bajos y la existencia de una importante franja de sectores medios y marginales bajos en las zonas periféricas. La comunidad-clientela de la educación presenta demandas de mantenimiento de la infraestructura escolar, creación de nuevos establecimientos y asistencia alimentaria, que canaliza mayoritariamente a través del Consejo Escolar, sin necesidad de apelar a otras instituciones. La prestación de los servicios educativos es satisfactoria: aunque en la mayoría de los niveles existen demandas insatisfechas, en el nivel primario se estima una demanda casi satisfecha sin escuelas de turno reducido y sin carencias importantes en cuanto a infraestructura. El gobierno del distrito colabora activamente en la promoción de las escuelas a través de financiamiento y otros recursos como parte de un mismo trabajo político, siendo que los consejeros pertenecen a la misma línea interna del partido gobernante. Políticamente el distrito se caracteriza por una hegemonía de larga data sobre la organización local del partido, encarnada en una línea partidaria cuyo centro es la figura del intendente y caudillo de la localidad.

En el Consejo, los administrativos realizan eficientemente las tareas que dependen de la administración central y los consejeros desarrollan, como objetivo de su gestión, el mejoramiento de la calidad de la educación de la totalidad del distrito, involucrando en sus actividades a la comunidad-clientela, a los inspectores y al gobierno del distrito. De esta manera, los consejeros logran satisfacer y coordinar la mayoría de las demandas de la comunidad-clientela, de la administración central y sus inspectores, y del gobierno del distrito. Se trata de políticos caracterizados por su espíritu militante, con experiencia en la organización desde la función pública, que se destacan por su capacidad de negociación y creatividad en el manejo de recursos escasos y la satisfacción mayoritaria de demandas. Un ejemplo de este

estilo político son los convenios con escuelas técnicas para que produzcan materiales a más bajo precio en pos de reducir los costos de construcción y mantenimiento de instalaciones escolares.

B. El Consejo bajo

Se encuentra en un distrito caracterizado por un predominio de los sectores medios-bajos y bajos-marginales, que constituyen importantes bolsones de pobreza, y una significativa franja de sectores medios. En general, se observan grandes carencias de infraestructura social en el área de la salud, la educación y la vivienda. La comunidad-clientela de la educación presenta múltiples y urgentes demandas en torno a la asistencia alimentaria y a la infraestructura, incluyendo el estado sanitario, sin poder recurrir a otras instituciones. El gobierno del distrito se caracteriza por estar sumido en profundas escisiones político-partidarias, con años de tradición en la falta de apoyo a las escuelas, independientemente de la afinidad partidaria con los consejeros escolares.

En el Consejo, los administrativos realizan ineficientemente las tareas requeridas por la administración central. La incorrecta coordinación y gestión fraudulenta por parte de los consejeros deriva en denuncias y amenazas de intervención por parte de la administración central.³ Los consejeros no persiguen fines relacionados con el mejoramiento de la educación del distrito, sino que se dedican al trabajo individual de satisfacer a una pequeña clientela política errante y de sofocar las demandas de la clientela no política. De esta manera, los consejeros no satisfacen las demandas de la mayoría de la comunidad-clientela ni tampoco las de la administración central y su línea de inspección y la del gobierno del distrito (aunque éste no parece canalizar sus intereses a través del sistema educativo). Los consejeros se caracterizan por su espíritu de punteros políticos en pos de una clientela, sumidos en fuertes luchas partidarias internas, con una capacidad mínima de negociación frente a otras instituciones u organizaciones dentro o fuera del distrito.

³ A comienzos de 1993 la mayoría de los consejeros escolares se encontraba prófuga de la justicia.

Un ejemplo de este estilo político son los nombramientos de personal no docente perteneciente a su clientela política, incluso infringiendo los límites de edad y de condiciones de salud mínimas.

C. El Consejo alto

Se encuentra en un distrito caracterizado por el predominio de los sectores medios y la existencia de una importante franja de sectores altos y una pequeña proporción de sectores marginales bajos. La comunidad-clientela de la educación perteneciente a los sectores medios y medios-altos presenta importantes demandas, que no intenta canalizar mayoritariamente a través del Consejo Escolar, sino a través de diferentes canales institucionales o individuales. La comunidad-clientela de sectores bajos no presenta demandas relevantes en el Consejo ni tampoco en otras instituciones. La situación educativa del distrito es privilegiada: se registra la casi total cobertura de la población en edad correspondiente a la escolaridad primaria y media; es mínima la existencia de población escolar carenciada, y predomina la presencia de la escuela privada. El gobierno del distrito realiza importantes aportes financieros a las escuelas, pero no los canaliza a través del Consejo Escolar, aunque la mayoría de sus miembros pertenece a la misma línea interna del partido gobernante.

En el Consejo, los administrativos realizan eficientemente las tareas dependientes de la administración central y los consejeros logran desarrollar el objetivo de elevar la calidad de la educación de los sectores medios y medios-altos a través de la creación de jardines de infantes, escuelas medias y la oferta de actividades extracurriculares (inglés, computación, etc.) como forma de competir con la escuela privada del distrito. De esta manera, los consejeros logran satisfacer las demandas de su clientela mayoritaria, aunque no logran canalizar la gran parte de sus demandas, ya que ésta ejerce un gran poder económico y social; cumplen con los requisitos administrativos de la administración central, aunque con una relación desafiante hacia el cuerpo de inspectores; y comparten algunos proyectos con el gobierno del distrito, que maneja en forma independiente sus

intereses en el sistema educativo. Los consejeros se caracterizan por su espíritu profesional con experiencia política y docente importante, y logran sus objetivos a través de negociaciones en un contexto de fuerte competitividad política.

A través de este fresco de tres casos interesa profundizar en un factor central, aunque no decisivo, en el procesamiento de los intereses en el Consejo; esto es, el diferente estilo político de los consejeros. En los tres casos declaran que sus actividades tienen como objetivo el mejoramiento de la calidad de la educación (y en esto radica la posibilidad de satisfacer las demandas provenientes de la comunidad-clientela y de la administración central), pero tampoco niegan que sus objetivos personales se centren en poder avanzar en su carrera política individual, en acrecentar su poder u obtener ventajas como grupo de consejeros y en mejorar el espacio político de su partido o agrupación.

La diferencia entre estilos no radica en que algunos ignoren su carrera política o que persigan su poder detrás de una fachada de promotores de la educación, sino que articulan de manera diferente sus intereses personales o de grupo con intereses relacionados con el mejoramiento de la educación. Los consejeros de los Consejos medio y alto logran articular ambos intereses, mientras que los del Consejo bajo persiguen exclusivamente sus objetivos personales o de grupo. Esta situación parece relacionarse en parte con la existencia, en el caso del Consejo medio y del Consejo alto, de una organización partidaria fuertemente estructurada, que trabaja para acumular poder político en el distrito y donde los consejeros deben "rendir cuentas" con menor espacio para el aventurerismo político, como es el caso del Consejo bajo. En este sentido habría que explorar con mayor profundidad las características de las respectivas organizaciones partidarias y los elencos políticos de cada distrito.

Las diferencias en el procesamiento de intereses al interior del Consejo Escolar (con especial relevancia de los diferentes estilos políticos de los consejeros) y las diferencias de los intereses de los actores intervinientes, dan cuenta de la complejidad y variedad de factores que se conjugan en la construcción de la educación de cada distrito. Esta situación ilustra la

existencia de distritos con un Estado, una sociedad civil y una mediación política en infinitas imbricaciones específicas. Ahora bien, esta especificidad está en un proceso vertiginoso de mayor especificidad, es decir un proceso de segmentación que atraviesa al Estado, a la sociedad civil y a la mediación política que se desarrolla diferencialmente en cada distrito. Para el Consejo Escolar esto significa modificaciones en el procesamiento de los intereses y modificaciones en los intereses; ambas cuestiones llevan a que la educación de cada distrito sea cada vez más diferente.

III. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ESCOLAR COMO APOORTE DEL ESTADO A LAS SEGMENTACIONES DE LA SOCIEDAD Y DE LA MEDIACIÓN POLÍTICA

A. Segmentación de la administración local y central de la educación

¿Por qué colabora la descentralización del Consejo Escolar en la segmentación de la educación? El proyecto de la nueva ley de Consejos Escolares es un intento, tanto de un amplio movimiento de consejeros como de la conducción de la administración central, para lograr un aumento de su libertad administrativa y presupuestaria.⁴ A la espera de la nueva ley, la administración central ha comenzado a menguar el control sobre los Consejos en una suerte de descentralización “natural”. La descentralización por ley implicaría que los consejeros obtengan mayor poder en el procesamiento de los intereses intervinientes en el Consejo. Esto significa que tendrían mayor libertad para articular o no, y para escoger la forma de hacerlo, sus intereses personales o de grupo con intereses relativos al mejoramiento de la educación.

Siguiendo la ilustración con los casos ya presentados, esto significaría hipotéticamente que el Consejo medio obtendría mayor poder para continuar con su tarea de mejoramiento de la

⁴ El proyecto de ley aún está detenido esperando una coyuntura política más favorable, ya que suscita resistencias importantes en el personal técnico y administrativo de la administración central, especialmente en el cuerpo de inspectores.

calidad de la educación de la totalidad del distrito; el Consejo alto, por su parte, para el mejoramiento de la calidad de la educación dirigida a los sectores medios y medios-altos; el Consejo bajo, en cambio, para la construcción de su clientela política particular. En síntesis, los consejeros obtendrían mayor poder para procesar según su diferencial arbitrariedad los intereses que concurren en el Consejo Escolar, incluyendo los propios, y producir así las acciones más diversas y cada vez menos controladas en torno al mejoramiento de la calidad de la educación del distrito (considerando que la situación actual de descentralización "natural" ya permitía la dedicación exclusiva a intereses políticos personales y de grupo).

El proyecto de descentralización de los Consejos Escolares está inscrito en otros procesos de transformación de la administración de la educación como parte del Estado. Las tradicionales políticas asistenciales del Estado de bienestar en la Argentina están siendo remplazadas por políticas neoliberales, que tienden hacia la retracción del Estado de la escena pública como regulador y redistribuidor de los bienes sociales. En el sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires, la retracción del Estado da cuenta de iniciativas de diferente índole que, en tanto conjunto interrelacionado de medidas, conducen a una mayor desprotección de la comunidad-clientela más carenciada. Estas políticas son las siguientes: la reducción del gasto público en educación; la continuidad en el otorgamiento de subsidios a la educación privada; la mayor desregulación de la educación privada; la privatización de las escuelas públicas a través del financiamiento de la comunidad y otros entes; la distribución de materiales escolares como programa de asistencia a la población escolar más carenciada (siguiendo los lineamientos de la política provincial y nacional de paliar los eventuales conflictos sociales a través de programas de asistencia social)⁵ y la descentralización del sistema a través de diferentes medidas, como son las nuevas instancias de decisión en las escuelas (tendientes a su mayor autonomía), la transferencia no acompañada de recursos de

⁵ Estos lineamientos se explicitan en un estudio sobre el gasto público social en la Argentina de PRONATASS, donde se plantean como adecuadas las propuestas para un proyecto de emergencia social de una misión del Banco Mundial en 1990, como "instrumento crucial para el caso de nuevos rebotes inflacionarios". Véase Ministerio de Obras y Servicios Públicos, 1990: 26.

escuelas nacionales a la órbita provincial y la posible transferencia de escuelas provinciales a la órbita municipal. Estas medidas señalan el repliegue del Estado como garante de la educación del conjunto de la población, con una base argumentativa en documentos del gobierno nacional, explícitamente cuestionadora de la educación como “bien público” (Ministerio de Obras y Servicios Públicos, 1990: 31).

B. Segmentación de la comunidad-clientela educativa

Este proceso de segmentación del Estado se corresponde con una mayor segmentación social, que da cuenta de profundas transformaciones en la correlación de fuerzas en la sociedad argentina. Estos cambios están inmersos en la vigencia de un nuevo régimen de acumulación y en sus consecuentes modificaciones de la estructura social, expresadas en el aumento de la población excluida, dada la mayor precarización del empleo y la reducción de los asalariados. Esta situación da como resultado una creciente polarización social con importantes fenómenos de extensión de la pobreza y la marginalidad.

En materia educativa, los tres distritos analizados ilustran nuevamente el grado de creciente segmentación de las demandas de los diferentes sectores sociales. Sobre todo interesa destacar cómo se diferencian, en una magnitud desconocida hasta hoy, las estrategias de la clientela media-alta que asiste a la escuela pública. Sus demandas se expresan en exigencias a la escuela pública tal como si se tratara de la escuela privada; éstas son acompañadas de un importante apoyo que realizan los padres a la escuela, respaldado por su posición social, económica, política, cultural, etc. Logran conformar cooperadoras muy fuertes (ahora legalizadas y fortalecidas con el establecimiento de los consejos de escuela), que realizan importantes obras de construcción, aportes de instalaciones (por ejemplo, salas de computación a través de cuotas altas de cooperadoras y/o de conexiones personales o profesionales con empresas de computación), ampliaciones de lugares de recreación, actividades múltiples y sofisticadas de recreación para alumnos y padres, etc. El poder de este grupo de padres crea enormes conflictos con las autoridades de la escuela, que

pasan a ser empleados de un Estado cada vez más empobrecido económicamente y debilitado en su estructura jerárquica (que desde la visión de esta comunidad “sólo” aporta el pago de los sueldos al personal). De esta manera, la comunidad-clientela media-alta logra privatizar para sí la escuela del Estado.⁶

C. Segmentación de la mediación de las demandas educativas

La satisfacción de las demandas de la comunidad-clientela de la educación se vincula con su diferencial capacidad de encontrar canales efectivos para colocar sus demandas. Los canales tradicionales en la Argentina (partidos políticos, sindicatos, Iglesia) se encuentran también en un importante proceso de segmentación que acompaña a una nueva forma de democracia de corte neoliberal. En este nuevo modelo, las demandas hacia el Estado deberán ser canalizadas hacia el mercado, lo cual reduce en principio la función ejercida por partidos políticos, gremios, etc., o, al menos, la redefine. Los tres casos de Consejos Escolares con su cuerpo de consejeros políticos ilustra nuevamente esta transición en el cambio de canales de mediación y en el cambio de destinatario desde el Estado hacia el mercado.

En el Consejo medio, la estrategia de los consejeros es mediar frente al Estado exigiendo respuestas de Estado benefactor, aunque más limitadamente por la crisis económica, lo cual implica involucrar también a la sociedad local en la responsabilidad de las soluciones; de esta manera logra satisfacer a la mayoría de la comunidad-clientela media y media-baja sin que éstas busquen mayoritariamente canales alternativos. En el Consejo bajo, los consejeros no funcionan como canales de demandas, salvo para pequeñas clientelas pasajeras, en un distrito donde existe un Estado empobrecido y utilizado casi exclusivamente como botín para la clase política local y sus clientelas limitadas; la mayoría de las demandas de la comunidad-

⁶ En términos de Sabatier, este fenómeno es denominado “captura clientelística”: la clientela logra capturar una organización pública para sí, por la cual ésta pasa a depender mayoritariamente de la clientela. Véase Sabatier, P. “Social Movements and Regulatory Agencies: Toward a more adequate and less pessimistic theory of ‘clientele capture’”, en *Policy Science*, 6: 301-342; citado en Oszlak, 1980: 37.

clientela media-baja y baja quedan insatisfechas sin encontrar canales alternativos al Estado. En el Consejo alto, los consejeros son un canal más de representación política de una sociedad con fuertes canales alternativos: empresas, representantes políticos a nivel nacional y provincial y el Estado local, que presenta criterios empresariales y de Estado de bienestar.

La capacidad diferencial de satisfacción de las demandas en los casos del Consejo medio y del alto se vincula también con la relación de los consejeros con un gobierno de distrito que desarrolla una importante autonomía del Estado local en la canalización de demandas, gracias a estructuras partidarias políticamente fuertes. En síntesis, los tres casos dan cuenta de las transformaciones diferenciales operadas en los distritos, en cuanto a la existencia de diversos canales de mediación y la diferencial capacidad de activar estos canales por parte de la comunidad-clientela de cada distrito.

IV. CONFLUENCIA DE SEGMENTACIONES EN EL CONSEJO ESCOLAR

Sólo en este contexto de transformaciones en el Estado, en la sociedad y en la mediación política hacia la mayor segmentación, puede evaluarse el proceso de descentralización de la administración local de la educación como otro elemento más de fragmentación en la calidad de la educación. Los consejeros obtendrán mayor poder para ampliar su arbitrariedad, es decir para perseguir sus intereses que pueden coincidir o no con los de los distintos sectores de la comunidad. Tanto de los intereses cada vez más diferenciales de todos los actores intervinientes (los consejeros, los diferentes sectores de la clientela, el gobierno del distrito y la administración central), como del procesamiento también cada vez más diferencial que de dichos intereses se realice (primordialmente a través del estilo político cada vez más libre de los consejeros escolares), dependerá el tipo de educación que tendrá cada distrito. En el caso de un Consejo donde los intereses de los consejeros coincidan con los de los sectores de mayores recursos, y los de menores recursos no tengan capacidad de presión ni canal alternativo donde colocar sus demandas debido a su pertenencia a sectores

desprovistos de capital económico, social, etc., la brecha entre las diferentes calidades de educación dentro del propio distrito será abismal. En el caso de un Consejo donde los intereses de los consejeros sea abiertamente la carrera política y la captura de recursos a mansalva mediante cohecho y malversación de fondos, y donde la comunidad-clientela no tenga canales alternativos, la educación de todo el distrito se verá afectada y se encontrará una diferencia gravísima con respecto a la educación de la comunidad-clientela de mayores recursos del primer distrito mencionado. De esta manera se observa cómo el otorgamiento de mayor poder a los consejeros escolares, a través de la descentralización, no implica necesariamente mayor representatividad de todos los sectores de la sociedad local, es decir, no garantiza la democratización de la misma ni la mayor eficiencia del Estado.

A. Democratización y mayor eficiencia, ¿en qué contexto?

Estas últimas dos cuestiones, tanto la mayor democratización de la sociedad, como la mayor eficiencia del Estado, han sido los argumentos centrales con que se ha instalado la descentralización en la opinión pública. Ambos argumentos vienen a responder dos cuestiones evaluadas como problemáticas para el conjunto de la población: las necesidades de participación, especialmente después del periodo de gobierno militar, y la tan mentada "ineficiencia" del Estado, formulada especialmente por las características jerárquicas, no "productivas"⁷ y centralistas de su burocracia. Estos argumentos son planteados desde dos grupos de actores con intereses divergentes: los teóricos del desarrollo y la planificación, y los partidarios de las teorías neoliberales (De Mattos, 1989:98).

Los teóricos del desarrollo y la planificación plantean que la descentralización "resuelve" las dos cuestiones mencionadas, porque tiene como presupuestos que la administración local es más transparente y controlable por la comunidad (y por eso más eficiente), y que la propia comunidad es homogénea en sus intereses y "progresista" con respecto a la distribución de beneficios y de

⁷ Sobre el diferente criterio para medir la productividad en una organización burocrática estatal véase Oszlak, 1984: 288.

igualdad y que tiene “derecho a la diferencia”.⁸ Uno de estos teóricos más destacado es el español Jordi Borja, quien plantea la descentralización como forma importantísima de democratización de una sociedad.⁹ Las experiencias española y francesa son consideradas acriticamente como un éxito para los propósitos de la democratización de la sociedad.¹⁰

Los partidarios de las teorías neoliberales también sostienen que la descentralización “resuelve” las dos cuestiones de la ineficiencia del Estado y de la participación ciudadana, pero en forma distinta. Las teorías neoliberales acompañan ideológicamente las transformaciones del capitalismo mundial (especialmente a través de la revolución científico-técnica) hacia la internacionalización de la economía y la concentración del capital. Esto significa que se debilitan las raíces nacionales y locales del capital: éste se rige según la tasa de ganancia sin ningún otro tipo de atadura a un territorio determinado (De Mattos, 1989:99-100). Por lo tanto, las regiones o los ámbitos locales crecen o no en función del interés que revisten para ese capital, lo cual significa que el desarrollo de estos ámbitos no depende mayormente de la voluntad de una construcción política por parte de las fuerzas locales, sino de decisiones económicas internacionalizadas. La participación ciudadana en las unidades descentralizadas, en caso de que realmente se produjera con una mayor representatividad de todos los sectores sociales, no hace al mayor o menor poder de una región. Es así como el ámbito político se debilita cada vez más y más, aun al estar fragmentado (descentralizado) en regiones y ámbitos locales, con lo cual se “resuelve” la cuestión de la participación, es decir, pierde significancia. Por otra parte, la cuestión de la eficiencia del Estado tiene como criterio un Estado útil a estas nuevas

⁸ El término “le droit a la différence” proviene de la discusión francesa sobre la descentralización. Véase Luchaire y Luchaire, 1983: 22.

⁹ Para este autor la descentralización implica: a) ampliación del campo de los derechos y libertades; b) progresiva incorporación de los sectores excluidos y marginados de las instituciones representativas, y c) mayor control y participación populares en la actuación de la administración pública. Véase Borja, 1987:39.

¹⁰ La descentralización francesa a partir de 1982 quita mayor poder a los prefectos, representantes del Estado en el ámbito local, para otorgarlo a los representantes de la sociedad local. De hecho, este poder es absorbido por los representantes tradicionales, “los notables”, es decir, no se produce una nueva distribución de poder, sino un afianzamiento de la anterior. Véase Dupuy y Thoenig, 1985.

transformaciones, para lo cual es necesario “modernizarlo/racionalizarlo” a través de procesos de desburocratización, privatización y descentralización (*Ibidem*). El Estado se vuelve más eficiente con respecto a sus costos, pero no más eficaz con respecto a la provisión de servicios que reciben y esperan los “beneficiarios de políticas públicas” (Offe, 1981: 72).

En la Argentina, esta postura positiva con respecto a la descentralización a través de sus dos grupos de impulsores tiene un amplio consenso. El proceso de descentralización es considerado como positivo y deseable a primera vista desde diferentes instancias del Estado y de la comunidad política e intelectual en general, porque produce, por ejemplo, “participación” y “cambio”. Estos fenómenos tampoco dicen en sí mismos quiénes van a participar ni cómo o qué va a cambiar y en qué sentido, pero se les atribuyen virtudes obvias por parte de ambos grupos. La descentralización, desde esta postura, fundamentalmente es un proceso que pareciera acabar con un Estado visualizado primordialmente como “monstruo” centralista y burocrático, poco considerado hacia las diferencias individuales y monolítico en sus decisiones. Y esta postura es sostenida tanto por los partidarios de las teorías neoliberales, como por quienes están en sus antípodas y por la mayoría de la población.¹¹

La descentralización del Consejo Escolar da cuenta de cómo se “resuelve” la cuestión de la participación y la eficiencia de la administración local de la educación en los términos que plantea el segundo grupo partidario de las teorías neoliberales. Pero aquí interesa destacar que sólo es posible realizar una evaluación sobre la descentralización del Consejo Escolar en su contexto social, económico y político determinado. *Porque, como política pública, la descentralización no es en sí misma “segmentadora” o “democratizadora”; pero en el contexto de una sociedad, un Estado y una mediación política en profundas transformaciones hacia la segmentación sí lo es.* En otros contextos sociales, la descentralización podría producir efectos de

¹¹ De Mattos es muy explícito al respecto: “Los descentralizadores de visión progresista se subieron a este tren, pero no tuvieron la precaución de averiguar previamente hacia dónde se dirigía. Al llegar a destino la sorpresa puede no ser tan agradable como esperaban”. De Mattos, 1989: 101.

democratización de la sociedad local, sobre todo si la sociedad es más homogénea o si se establece una garantía de una cierta homogeneidad, especialmente desde el Estado. No considerar el contexto significa poder encontrarse más fácilmente con “efectos perversos” o no deseados de una política que se cree promotora de la igualdad de la sociedad y que luego no lo es. Especialmente porque después los “efectos perversos” también recaen diferencialmente sobre los distintos sectores de la sociedad y se revelan como un cambio negativo con respecto a sus condiciones anteriores.¹²

B. Descentralización: una nueva distribución de diferencia e igualdad

A través de la descentralización de la administración central cada distrito, y dentro de él cada sector de la comunidad-clientela, será más libre para construir su educación, lo cual dará cuenta de la capacidad diferencial de cada uno. De esta manera cada uno negocia en forma local y obtiene la porción que le corresponde, según sus recursos, en un mercado político donde reina el más fuerte, desmantelado ya de todas las redes protectoras construidas por el Estado de bienestar. Esto significa que la descentralización aportará mayor libertad en detrimento de la mayor igualdad, en un momento en que los individuos quedan más librados a sus propios recursos y el Estado se retira; proceso que no afectará a todos por igual, sino que potenciará las diferencias. El peligro de este proceso en una sociedad que intenta ser democrática queda ilustrado por una consejera escolar: “... en una escuela van a enseñar sánscrito y, en otras, apenas a leer y escribir. Vas a tener argentinos nivel 25 y argentinos nivel 1”.

¹² La no consideración de la multiplicidad de elementos que intervienen en los procesos sociales es la racionalidad que Castoriadis denomina funcionalista: “Un funcionalista puede considerar como evidente que, cuando una sociedad se otorga a sí misma una institución, se da al mismo tiempo como posibles todas las relaciones simbólicas y racionales que esta institución conlleva o engendra, o que, en todo caso, no podría haber contradicción o incoherencia entre los ‘fines’ funcionales de la institución y los efectos de su funcionamiento real y que cada vez que se plantea una regla, queda garantizada la coherencia de cada una de sus innumerables consecuencias en el conjunto de las demás reglas ya existentes y con los fines consciente u objetivamente perseguidos”. Castoriadis, 1983: 211.

El distrito o la comunidad-clientela con mayores recursos para “ejercer su libertad” tiende a desarrollar más su espacio y a decidir sobre temas, especialmente los técnico-pedagógicos, que antes eran decididos por el Estado para toda la población en forma relativamente homogénea. Los padres de una comunidad-clientela fuerte pueden decidir entre “la anulación de la historia de San Martín y la enseñanza de la historia de Batman” (siguiendo la imagen patética de una consejera escolar), entre la enseñanza de la computación o de idiomas como salida laboral, mientras que los padres de una comunidad-clientela de sectores carenciados incluso tienen menores recursos para organizar sus decisiones, es decir, la fragmentación *ad infinitum*, según los intereses que logre formular (desde su horizonte cultural, económico, social) y hacer valer cada grupo de padres.

¿Qué sucede con la diferencia y la igualdad de los diferentes sectores que demandan educación a partir de una distribución descentralizada? Mientras que con una organización más centralizada el Estado distribuía educación en forma relativamente homogénea a poblaciones diferentes —con lo cual no paliaba las diferencias, pero en principio tampoco las aumentaba—, una organización más descentralizada implicaría la mayor libertad de la instancia local para optar entre tres tipos de posibilidades a lo largo de un continuo: una distribución diferencial para poblaciones diferentes produciendo mayores diferencias (“a cada uno algo diferente según lo que le corresponda”), una distribución diferencial para poblaciones diferentes en pos de lograr una igualación (“a cada uno algo diferente para que todos lleguen a lo mismo”) o bien una distribución homogénea manteniendo las diferencias existentes, tal como lo realizaba el Estado centralizado (“a cada uno lo mismo independientemente de sus diferencias”).

Las hipótesis sobre el futuro de los tres casos analizados nuevamente sirven para ilustrar estas posibilidades de la descentralización al interior de cada distrito, suponiendo que sus estilos se potencian frente a la mayor libertad administrativa y presupuestaria. El Consejo medio podría mejorar una educación de calidad media sin diferenciación al interior del distrito, e incluso con capacidad de mejorar en forma diferencial la situación educativa de la población más carenciada; el Consejo bajo

podría empeorar una educación de calidad baja sin diferenciación al interior del distrito y el Consejo alto podría mejorar una educación de alta calidad diferenciando más fuertemente al interior del distrito con respecto a la población marginal.

Ahora bien, una estructura descentralizada tiene la opción de no producir diferencias al interior del distrito, sino incluso intentar una mayor igualación. Aunque esto se realice, el hecho de poder optar por este camino implica una diferencia con los distritos que no lo han seguido. Debido a que el significado de la descentralización se lo otorgan los actores sociales concretos de cada distrito, de ellos depende la calidad de la educación para los distintos sectores sociales y ya no de la administración central. Por lo tanto, aunque la descentralización no sea en sí misma un instrumento que potencie las diferencias sociales al interior del distrito, su mera existencia en un contexto de alta segmentación, dado su diferente uso, produce diferencias entre distritos. La descentralización produce una muestra más patente de la capacidad de cada distrito de la que nadie puede sustraerse una vez que existe.

V. LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA: ALTERNATIVAS PARA LA COMUNIDAD-CLIENTELA MÁS DESPROVISTA

La descentralización de la administración central de la educación en la Provincia de Buenos Aires pareciera ser un proceso irreversible. ¿Qué alternativas existen para el futuro de la calidad de la educación de los sectores medios-bajos y bajos? ¿Cómo aligerar los efectos negativos de la descentralización para estos sectores de la comunidad-clientela?

El espacio local se convierte en el principal centro de procesamiento de los conflictos entre los diversos intereses y como tal convoca a una tarea más costosa para los intereses de la comunidad-clientela más carenciada, librada a su capacidad de organización y logro de demandas. En este sentido surgen tres apoyos relevantes en este proceso: en primer lugar, el peso aún existente de la relativa homogeneidad tradicional del personal técnico de la administración (especialmente del cuerpo de inspectores, pero también del resto del personal docente), que retarda el

proceso de segmentación; en segundo lugar, la asunción por parte del Estado local, gracias a su relativa autonomía, de la representación privilegiada de los intereses más desprotegidos y desorganizados (caso al que se acerca el Consejo medio); y en tercer lugar, la posible regulación del proceso de descentralización por parte de la administración central, es decir, la libertad de decisión de los actores locales en el marco de pautas mínimas para la calidad de la educación del distrito.

Las tres cuestiones comprometen nuevamente al Estado (en tanto administración provincial de la educación pública y Estado local) para mediar entre los distintos intereses y evitar una fragmentación al infinito de la sociedad. Resta, entonces, el incómodo interrogante sobre la validez de la recurrencia a viejas formas del Estado moderno como mediador en un momento de fuertes cambios en la esencia del mismo.

Finalmente, el caso presentado de la descentralización de la administración da cuenta de la complejidad de las decisiones políticas en una sociedad que intenta llevar adelante un proceso democrático en el marco de importantes movimientos de segmentación social, económica, etc. Como proceso aún inconcluso parece relevante continuar la investigación con mayor profundidad en los efectos *diferenciadores* de la descentralización y de otras medidas en un contexto de fuerte retracción del Estado, y las estrategias diferenciales de los distintos sectores de la sociedad para mantener o mejorar la calidad de su educación.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BARTHELEMY, Martine. "Les associations de parents d'élèves: conflits d'intérêts et d'identités dans le système scolaire français", documento presentado al XV Congreso Mundial, Asociación Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires, julio 21-26, 1991.

BUENOS AIRES (Provincia de). Ley No. 10589 del 29 de octubre de 1987, Ley de Consejos Escolares.

BORJA, Jordi. "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado", en Borja, Jordi y otros. *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*, Santiago de Chile, FLACSO, 1987.

BORJA, Jordi; Fernando Calderón; María Grossi y Susana Peñalba (Comp.). *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 1989.

BROWN, Michael K. y Steven P. Erie. "Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática", en Oszlak, Oscar (Comp.). *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós, 1984, pp. 162-192.

CALDERÓN, Fernando y Mario Dos Santos. "Del petitorio urbano a la multiplicidad de los destinos. Potencialidad y límites de los movimientos sociales urbanos. Tesis para revisar", en Rofman, Alejandro y Laurelli, Elsa (Comp.). *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*, Buenos Aires, EBERTCEUR, 1989, pp. 11-30.

CASTELLS, Manuel. *Nuevas tecnologías, economía y sociedad*, Madrid, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid.

CASTORIADIS, Cornelius. *La institución imaginaria de la sociedad*, Barcelona, Tusquets, Tomo 1. "Marxismo y teoría revolucionaria", 1983.

CROZIER, Michel. *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu, Vols. 1 y 2, 1969.

CROZIER, Michel y Erhard Friedberg. *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

DE MATTOS, Carlos A. "La descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?", en *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 26, No. 74, enero-abril de 1989.

DUPUY, François y Jean-Claude Thoenig. *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.

ETZIONI, Amitai. *Organizaciones modernas*, Buenos Aires, UTEHA, 1975.

GARAY, Alfredo. "Reflexiones sobre la discusión del Seminario", en Herzer, Hilda y Pedro Pirez (Comp.). *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*, Buenos Aires, IIED-Grupo Editor Latinoamericano, 1988, pp. 227-233.

GUIOT, Jean M. *Organizaciones sociales y comportamientos*, Barcelona, Herder, 1985.

HERZER, Hilda y Pedro Pirez. "El municipio, entre la descentralización y la crisis", en Herzer y Pirez (Comp.). *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*, Buenos Aires, IIED-Grupo Editor Latinoamericano, 1988, pp. 207-233.

HUNTINGTON, S. P. *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC). *La pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, Estudios INDEC, 1984.

LUCHAIRE, François e Yves Luchaire. *Le droit de la décentralisation*, Paris, Presses Universitaires de France, 1983.

LUKES, Steven. *El poder. Un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI, 1985.

MINISTERIO DE ECONOMÍA, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, SUBSECRETARÍA DE ECONOMÍA, PRONATASS. *El gasto público social*, Buenos Aires, 1990.

MORGENSTERN de Finkel, Sara. "Crisis de acumulación y respuesta educativa de la Nueva Derecha", en *Revista de Educación*, mayo-agosto de 1987, pp. 63-78.

MUNÍN, Helena. "La Dirección de Psicología de la Provincia de Buenos Aires: cuarenta años a la búsqueda de su lugar", CONICET, mimeo, 1989.

NUN, José. "La democracia y la participación, treinta años después", documento presentado en el XV Congreso Mundial, Asociación Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires, julio 21-26, 1991.

O'DONNELL, Guillermo. "Apuntes para una teoría del estado", en Oszlak, Oscar (Comp.). *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós, 1984, pp. 199-250.

OFFE, Claus. "Algunas contradicciones del moderno Estado del Bienestar", en *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1980.

_____. "La atribución del status público a los grupos de interés. Observaciones sobre el caso de Alemania Occidental", en Berger Suzanne (Comp.). *Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981; Traducción de Verónica Musqui y Julio Pinto en Cuadernos de Ciencia Política, No. 1, Buenos Aires, Carrera de Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires.

_____. "Democracia competitiva de partidos y Estado de Bienestar keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas", en *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas en los años 80*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1982.

OSZLAK, Oscar. *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, CEDES, Documento del CEDES, No. 2, Vol. 3, 1980.

_____. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en Oszlak, Oscar (Comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós, 1984, pp. 251-307.

_____. *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, Humanitas-CEDES, 1991.

PAVIGLIANITI, Norma. "Crisis, neoconservadurismo, políticas sociales y educación. Un debate silenciado en la Argentina actual", Documento presentado en el *VII Encuentro de Departamentos de Ciencias de la Educación*, Tandil, noviembre de 1990.

PEÑALBA, Susana. "Descentralización y cambios en la relación Estado/Sociedad: Los desafíos locales de la crisis y la gestión municipal", en *Cambios. Municipio y políticas públicas*, Año 1, No. 1, enero de 1991, pp. 615.

PEÑALBA, Susana y Daniel Arroyo. "Cambios en la regulación estatal y crisis de la política social: los actuales dilemas de la gestión municipal", en *Cambios*, No. 2, junio de 1991, pp. 29-40.

TORRES, Mario Adrián. "Investigación para políticas sociales: ¿qué hacer?", Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, mimeo.

VIE, Jean-Emile. *La décentralisation sans illusion*, Paris, Presses Universitaires de France, 1982.