

GT N°32: Vínculos entre las transformaciones políticas y económicas con el diseño de políticas sociales en Argentina durante el siglo XX

Definiciones acerca del gobierno de las instituciones escolares, provisión y organización escolar de descentralización educativa en los 90´

Carassai, Mariela Andrea

macarassai@unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes

El objetivo de este trabajo es presentar un apartado de la tesis doctoral donde se identifican y analizan las definiciones en torno a los debates y propuestas¹ de descentralización, que se dieron en la década de los 90² en Argentina. En esas discusiones, participaron actores e instituciones que expresaban a través de organismos no gubernamentales (ONG´s³), organismos internacionales o sindicatos, diversos posicionamientos respecto a las políticas de descentralización de dicha década. Sin embargo, no todos los actores tenían incidencia en la definición de la agenda pública y en las definiciones de la política educativa.

Cabe destacar, que este trabajo forma parte de la tesis doctoral denominada “Propuestas, tensiones y actores en la definición de políticas educativas de descentralización durante la década del 90´ del siglo XX en Argentina”.

Se trata de cinco organismos como el Banco Mundial⁴, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)⁵, el Grupo Sophia⁶, la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)⁷ y el Instituto de Investigaciones Pedagógicas

1 Se entiende que estas propuestas, consisten en lo que Subirats (2008) plantea como “la fase decisiva de una política pública”, ya que en esta etapa se encuentra en la definición del problema, que luego dará lugar o desencadenará la política pública.

2 Se utilizará a partir de aquí, la referencia 90´ para referirse a la década de 90 del siglo XX.

3 A partir de aquí se utilizará ONG´s, para referir a los organismos no gubernamentales.

4 El Banco Mundial es una organización internacional que se autodefine como una fuente de asistencia financiera y técnica para los llamados países en desarrollo. Principalmente otorga créditos a los países en desarrollo. Fue creado en 1944 y tiene su sede en la ciudad de Washington D.C., Estados Unidos.

5 La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) es una organización intergubernamental regional autónoma para América Latina y el Caribe, dedicada a la investigación, docencia y difusión de las ciencias sociales. Fue creada el 16 de abril de 1957 por iniciativa de la UNESCO en la Conferencia Latinoamericana de Ciencias Sociales en Río de Janeiro.

6 El Grupo Sophia es una organización que se define como de “formación de políticos con orientación liberal”. Creada por Horacio Rodríguez Larreta, empresario y político argentino, en 1994.

7 La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) fue creada el 07 de febrero de 1964. Sus entidades fundadoras se componen por: la Cámara Argentina de Comercio, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Sociedad Rural Argentina y la UIA. Se autodefinen como el “referente más importante en el análisis social y económico de la Argentina”.

“Marina Vilte” (IIPMV)⁸ de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)⁹.

Este trabajo profundizará respecto a las definiciones presentadas en la propuesta respecto al gobierno de las instituciones escolares, la provisión y organización escolar; dando cuenta en qué instancia (nacional, provincial, local) sitúan la decisión con respecto a estos temas.

Cuando se habla de estas instancias, se refiere a los requerimientos establecidos legalmente con relación al planeamiento de la política y su implementación, autorización oficial, apertura y clausura de escuelas, como así también a la estructura y los requerimientos mínimos de la organización escolar.

Desarrollo

El sistema educativo argentino, tiene una fuerte tradición centralizadora. También vimos que los cambios respecto al sistema educativo, se pueden detectar en la década del 60', con el avance del gobierno militar en la transferencia de las escuelas a las provincias, cuya lógica estaba relacionada a cuestiones financieras y sin articulación con otras políticas.

Pero fue décadas más tarde, que este proceso se transforma en una política educativa nacional que vinculaba otros procesos acerca de la regulación y provisión de la educación. Este proceso, es denominado por el Ministerio de Educación como “transformación educativa”, que como se señaló, comenzaba a producirse en la denominada ley de “Transferencia Educativa”; y posteriormente se consolida en la Ley Federal de Educación N°24.195.

Respecto al gobierno de las instituciones escolares, se puede advertir que la reforma educativa de los 90', el planeamiento de la política queda a cargo del Ministerio de Educación; es decir, queda a nivel nacional, cuando plantea la necesidad de garantizar la circulación de los docentes y de los alumnos por todo el territorio nacional.

⁸ El Instituto de Investigaciones Pedagógicas “Marina Vilte” (IIPMV) de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), fue creado en 1993 y se define como un instituto cuya finalidad es “impulsar y favorecer el desarrollo de procesos de construcción de conocimientos, a través de la investigación educativa y la interacción entre pares”.

⁹ La Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) es una entidad gremial que afilia sindicatos docentes de todas las jurisdicciones educativas del país: 23 provincias y una Ciudad Capital. Fue fundada en 1973.

Principalmente, plantea la estructura de ciclos y establece criterios de articulación y coordinación del Sistema Educativo Nacional, para la definición de las modalidades de la Educación Polimodal; y criterios de gestión y administración para el diseño de un nuevo modelo institucional (Art. N°66).

Por un lado, señala que el derecho constitucional de enseñar y aprender queda regulado por la Ley Federal de Educación, que reserva al Estado nacional de fijar y controlar el cumplimiento de la ley. Despliega también sus responsabilidades a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires con relación al acceso a la educación; y las amplía a las familias, la iglesia católica y demás confesiones religiosas y organizaciones sociales (Título I, arts. 1°-4°).

En lo que respecta a la provisión escolar, esto es, la autorización oficial o lo relativo a la apertura y clausura de las escuelas, queda a cargo provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Si bien la organización escolar, respecto a la estructura y los requerimientos mínimos, si bien se fijan a nivel nacional, es responsabilidad de las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires que esto se cumpla.

Según Oszlak (1997), la descentralización implicó una disminución del papel del Estado nacional puesto que la gestión de los bienes y servicios producidos y ofrecidos por el sector público se trasladó hacia los gobiernos provinciales y locales.

El Banco Mundial por su parte, desarrolla una alternativa que se basa principalmente en la autonomía de la institución educativa. Su objetivo es aumentar la participación de los ciudadanos en el nivel local.

Proponen programas de school choice que consisten, en el aporte estatal de fondos públicos a la demanda educativa (es decir, a los padres de un alumno) y no como es habitual en la mayoría de los sistemas educativos occidentales a la oferta escolar en la que el Estado dota de fondos a las escuelas y paga el salario a los docentes).

En la alternativa presentada por FLACSO a través de sus documentos, señala que es el Estado quien debe intervenir activamente, haciendo la reforma “hacia adentro” del mismo. Aunque reconoce la necesidad de incorporar nuevos actores sociales, pero es el Estado el encargado de generar los mecanismos para que la sociedad civil participe.

Enfatiza que es el Estado Nacional quien debe hacer lo conducente a nivel nacional, jurisdiccional e institucional para lograr una transformación educativa.

En cambio SOPHIA le asigna al Estado, un rol de control relacionado con dos aspectos, “el control del desempeño de las escuelas en el seguimiento y cumplimiento de sus objetivos y la provisión de canales de difusión para que la sociedad conozca los logros y deficiencias del sistema educativo y pueda ejercer también un control. Esta última función le compete, ya que los padres y la sociedad en general deben ser el complemento de esta autonomía” (La escuela protagonista. 1996: 150).

Señala que es función del Estado controlar para diseñar “mejores políticas educativas a seguir” (La escuela protagonista. 1996: 159). Propone que el Director tiene dos funciones principales: una de gestión administrativa y otra pedagógica.

Por su parte FIEL señala que la descentralización y la autonomía a las escuelas logran sistemas más efectivos y eficientes en el logro de sus objetivos, ya que permite una mayor aproximación a las necesidades que plantea la comunidad.

Señala que “la descentralización del sistema permite una mejor aproximación a las necesidades que plantea la comunidad, con lo cual facilita por un lado un control más efectivo por parte de la misma. En segundo lugar, la institución interpreta más rápidamente las necesidades de la comunidad y en consecuencia es posible introducir reformas más ajustadas a tales necesidades y con un grado de celeridad sustancial. Esta segunda característica es importante considerando lo dificultoso que ha sido introducir reformas en este sector” (FIEL – CEA. 1993: 140-141).

Propone mecanismos de mercado a través de la competencia de las instituciones educativas. A su vez propone la municipalización como forma de descentralización.

El instituto de investigación pedagógica “Marina Vilte” de CTERA señala que es “el Estado como responsable indelegable y garante del derecho educativo de todos los argentinos al acceso, permanencia, egreso y reinserción. El Estado debe garantizar el derecho social educativo, para lo cual posee la responsabilidad indelegable de conducir una política educativa que asegure con justicia, la gratuidad, la igualdad y el acceso a la apropiación de conocimientos con calidad de todos en todos sus tramos. Es responsabilidad indelegable del Estado Nacional, los Estados Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la elaboración, implementación y supervisión de la política educativa nacional. Esto significa que quedan en la órbita del Estado los

mecanismos de elaboración y las estructuras directivas de la ejecución y control de la política educativa. Siendo los funcionarios responsables directos en caso de incumplimiento de esta ley” (Documento final de 2º Congreso Educativo Nacional, 1999).

En este sentido, propone al Consejo Federal como gobierno colegiado de la educación; compuesto por representantes avalados por los Consejos provinciales, por representantes de los trabajadores de la educación a través de su organización gremial nacional más representativa y representantes del movimiento estudiantil.

Con respecto a la organización del sistema educativo, señala que es necesaria la reestructuración del mismo, “la reestructuración de un Sistema Educativo común y único, fundamentalmente a través de la definición de objetivos generales, de una estructura y de un diseño curricular básico. Un sistema educativo nacional debe estar integrado por todas las instituciones educativas reconocidas existentes en el país, sean éstas públicas o privadas y por aquellos programas y servicios que por su carácter educativo requieran articulaciones específicas. Este amplio espacio educativo será el destinatario de las políticas educativas elaboradas e implementadas por el Estado Nacional” (Documento final de 2º Congreso Educativo Nacional, 1999).

Las perspectivas ideológicas que en materia educativa quedan evidenciadas en esta dimensión. Por un lado, propuestas vinculadas a reforzar el rol del Estado, en su configuración morfológica, como la de CTERA y FLACSO; y por otro lado, las propuestas del Banco Mundial, FIEL y SOPHIA.

Las propuestas coinciden en la importancia de la democratización de las instituciones, mediante la participación ciudadana; pero difieren cuando se plantea la elección de las escuelas, promoviendo mecanismos vinculados al “subsidio a la demanda” en el caso de Banco Mundial, FIEL y SOPHIA. La idea de un Estado que intervenga mínimamente, promovieron discusiones en esa década que señalaban a un “ministerio sin escuelas”¹⁰, sumado a la “desactualización curricular, la falta de una carrera profesional docente, la mala organización escolar con sus distribuciones del tiempo y el espacio tan rígidas y uniformes, etc. serán las causas de la deserción, de la repitencia y de los bajos rendimientos estudiantiles” (Minteguiaga, 2008: 206).

Asimismo, estos procesos vinculados a la descentralización, no plantearon condiciones claras respecto las instituciones educativas ni al Estado; en cambio, las

¹⁰ En los discursos críticos de los 90´ respecto a la descentralización, se apelaba a dicha frase para destacar la desresponsabilización del Estado, respecto a las instituciones educativas.

regulaciones se plantean desde el traslado de las responsabilidades de gestión a las provincias. Para Oszlak (1999: 4), la privatización puso en manos de las empresas privadas “la provisión de los principales servicios públicos; a la desregulación, que implicó el vaciamiento o supresión de organismos que cumplían funciones reguladoras de la actividad socioeconómica, las que pasaron a ser consideradas superfluas o negativas para su desenvolvimiento; y a la tercerización de servicios, que llevó a numerosas instituciones públicas a procurarse en el mercado, ciertos insumos y servicios antes suministrados por unidades operativas propias. También fueron raleadas las plantas de personal”.

Bibliografía

1º y 2º Congreso Educativo Nacional. 1997 y 1999.

Descentralización de la Escuela Primaria y Media. Una propuesta de reforma. CEA/FIEL 1993.

Hacia una Escuela con Mayor Autonomía. Descentralización de la Educación Primaria Común en la Capital Federal. Escrito por Ortiz, Constanza; Sánchez Zinny, Gabriel; et al. 1996.

Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina. FIEL. 1992

La Administración Pública Nacional: Propuesta para su Reestructuración. CEA/FIEL. Ed. Manantial, Marzo 1996.

La Escuela Protagonista. Escrito por Borst, Solange; Sánchez Zinny, Gabriel; et al. SOPHIA. 1999.

Ley Federal de Educación, N°24.195. Año 1993. Ministerio de Educación de la Nación. Argentina.

Minteguiaga, A. (2008). “Lo público en el campo de la educación: transformaciones recientes en la Argentina transicional y reformista. Iconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 32. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. Quito, pp. 89-101.

Oszlak, O. (1997). La formación del Estado Argentino, orden, progreso y organización nacional. Planeta. Buenos Aires.

Oszlak, O. (1999). De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado. Revista Nueva Sociedad, No. 160, 1999: Venezuela.

Psacharopoulos, G., et. al.; (1986); El financiamiento de la educación en países en desarrollo. Biblioteca del Grupo del Banco Mundial. México.

Revista “Propuesta Educativa”. Notas de Editorial

Revista Zona Educativa. Ministerio de Cultura y Educación. Argentina; OEI Educación. Madrid, España. 34 ediciones.

Subirats, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Madrid. INAP.

Subirats, J. (2010). Políticas Públicas e Inclusión Social. Factores Territoriales y Gobiernos Locales. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. UAB.

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

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

Tiramonti, G & Frigerio, G. (coord.); (1994-1995) Proyecto: "Transformaciones en los procesos de gestión educacional en el marco de la descentralización: estudio de cuatro países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia). El caso argentino". Financiamiento: Fundación Ford Auspicio: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). Sede Argentina.

Tiramonti, G.; "Descentralización educativa en la Argentina: entre la promesa y el desencanto" en: Viola Espínola (Editora); La construcción de lo local, Santiago de Chile, 1995.