



## Comentario de textos

FILMUS, Daniel (1998) "La descentralización educativa en el centro del debate", en ISUANI, A. y FILMUS, D. *La Argentina que viene*, Buenos Aires, Tesis-FLACSO-UNICEF.

Mirta Ortiz de Pamies

### INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como propósito comentar el análisis que realiza Daniel Filmus en el texto "La descentralización educativa en el centro del debate" y que integra el texto : ISUANI, A. y FILMUS, D. (comps) *La Argentina que viene*, Tesis /FLACSO / Unicef, Bs. As., 1998, sobre las problemáticas que afligen a nuestro país en las últimas décadas de este siglo, como consecuencia de profundas transformaciones, especialmente en el ámbito educativo. Estas modificaciones redefinieron tendencias en cuanto a los efectos de la política social. Para lograr tal cometido se pondrá el acento en el rol de los actores ubicados dentro del marco institucional, con la apoyatura de la literatura examinada a través del buceo bibliográfico, orientado a esclarecer los vínculos entre la Sociedad y el Estado.

El trabajo se desarrolla siguiendo estos títulos:

1. Introducción.
2. El origen centralizado de los sistemas educativos latinoamericanos.
3. La crisis del Estado de Bienestar y los procesos de descentralización educativa.
4. Las lógicas políticas de los procesos de descentralización.
5. ¿Cuáles han sido las lógicas que han prevalecido en el proceso de descentralización que se viene llevando a cabo en nuestro país?
6. Los nuevos roles de los actores involucrados.
7. La necesidad de concertar los procesos de descentralización educativa.

### DESARROLLO

Al analizar la experiencia argentina, en lo referente a políticas educativas, es necesario primero aclarar qué se entiende por políticas públicas, dado que éstas se inician cuando se descubre un problema importante que requiere atención. Las políticas públicas son "el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios". (Tamayo Sáez, 1997)



Filmus habla del repliegue del Estado en sus funciones sociales y de fuertes ajustes. Veamos primero la distinción entre acciones estatales y la influencia que ejerce la sociedad sobre el estado. En el enfoque estado - céntrico se habla de la autonomía del Estado, el cual puede tomar decisiones autónomas. En el enfoque socio - céntrico, el Estado tiene poca o ninguna autonomía frente a la sociedad. Los actores importantes se definirán acorde con el tipo de relaciones, pero se puede pensar también en un acercamiento interactivo entre estado y sociedad.

Filmus señala que como consecuencia de la vigencia de las instituciones democráticas se inician cambios, recomendados algunos por organismos de financiamiento internacional pero que posteriormente analizados no reflejan resultados positivos. Hay una subordinación a directivas político - educativas de los organismos acreedores internacionales, planteándose una cuestión de gestión. Esas propuestas tienden a transformar el armazón de las políticas sociales.

Uno de los ejes centrales de esta transformación es la **descentralización educativa**. La política educativa necesita un Estado fuerte que cumpla el papel de garante y que tenga una función de dirección del conjunto social. Se está produciendo una profunda transformación en el modelo de Estado, que abandona su papel de interventor y procura hacer más eficiente su capacidad de gestión, descentralizando muchas de sus funciones. Es un Estado que se repliega sobre sí mismo y transfiere responsabilidades a la sociedad civil, entendida como una categoría residual de "no estado".

El éxito de las políticas de reestructuración depende de la capacidad de los gobiernos para realizar cambios institucionales, por eso se debe considerar también el rol de los actores sociales. Factores estructurales, cambios en el rol del Estado y la emergencia de una nueva cultura más centrada en el individuo, se combinan para debilitar a los actores sociales y la participación social. Hay una modificación sustancial del papel integrador de la sociedad que tradicionalmente ha jugado el Estado y que hace que éste se limite a fijar las reglas del juego, regular las relaciones entre el interés público y el privado y ser un activo agente buscador de la equidad.

El trabajo de Filmus plantea elementos para el debate. Luego de una serie de interrogantes se destaca que lo que subyace en el artículo es un proceso abierto cuyo resultado se constituirá de acuerdo a las lógicas político - educativas que pongan en marcha los conductores del proceso, al rol que desempeñen los diferentes actores involucrados y a la habilidad del Estado para lograr la concertación que posibilite la participación docente y de la comunidad.

El autor analiza las circunstancias que determinaron el origen centralizado de los sistemas educativos latinoamericanos. "Distintos autores han señalado que el activo rol que el Estado ha ejercido históricamente en torno a la educación en distintos países latinoamericanos, y en



particular en Argentina, a partir del siglo XIX correspondió a la matriz de pensamiento que se comenzó a implementar a partir de la Revolución Francesa". (Green, A. 1990) Mientras que en Europa el surgimiento del Estado - Nación se vinculó a la posibilidad de desarrollar sistemas educativos nacionales, en Latinoamérica el proceso fue distinto: " El componente idealista de la nacionalidad debió combinarse con la subordinación militar de los poderes locales y con la creación de espacios de intereses económicos comunes con el objetivo de integrarse al sistema económico mundial", dice Filmus. Recién entonces comenzó a construirse el Estado - Nación. La educación en sus orígenes fue pensada más como un servicio público y necesidad del Estado que como un derecho individual. El mismo determinó a la sociedad. Este tipo de reproducción caracterizó al Estado naciente en la región: un Estado fuerte y una sociedad civil débil.

La característica más distintiva entre el proceso europeo y latinoamericano tuvo que ver con los actores sociales. El éxito de cualquier política depende de la capacidad de los gobiernos para realizar cambios institucionales, por eso no basta con diseñar programas de sistemas educativos: hay que considerar también el rol de los actores sociales. Al respecto dice Subirats (1995): "Cuando se califica como un éxito o un fracaso a una política en particular, ello significa con frecuencia que ha sido considerada desde un punto de vista administrativo estrecho...En algunos casos las políticas públicas están expresamente destinadas a ciertos grupos de ciudadanos, mientras que otras afectan al público en general". La sociedad civil todavía no tenía el carácter de "sociedad nacional" por un lado; por otro, la debilidad de los actores económicos y sociales permitieron tener más fuerza al Estado y ocupar un lugar protagónico. Por lo tanto éste determinó a la sociedad. El Estado construyó la demanda social. Era un Estado oligárquico con la única participación del sector dirigente de la sociedad. La educación no era necesaria para la producción ni la legitimación política, sino el mecanismo más capaz para integrar a las sociedades. Por lo tanto, la tarea educadora estaba en manos del Estado Nacional. En sus comienzos la función que debía cumplir el sistema educativo en la Argentina, se vinculó más a lo político que a lo económico y estuvo bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación de la Nación hasta las últimas décadas del siglo XX. En América Latina el Estado se consolidó como Estado oligárquico liberal con muchas libertades civiles y pocas libertades políticas, pero que llevó a un proceso de acumulación sin mecanismos democratizadores, según el cuestionamiento de los nuevos actores del Estado de Bienestar, que surgieron cuando se agotó un modelo de acumulación, distribución y consumo del producto social que puso en crisis el estilo de gestión estatal, y provocó un cambio de paradigma. Fue una política social tendiente a incorporar a nuevos sectores a la participación social; esto se visualizó a través del aumento de matrícula educativa. A partir de los 70 se produjo una profunda crisis que determinó la necesidad de descentralizar los servicios educativos. Hubo un repliegue del Estado y comenzó un proceso de reforma. En el decenio de 1980 se contempló la posibilidad de corregir deficiencias institucionales, no para dismantelar el Estado sino para reconstruirlo. A partir de las señales que emitieron instituciones multilaterales de financiamiento y desarrollo (FMI y Banco Mundial), el concepto de ajuste estructural pasó a ser un elemento central de las políticas



económicas con una actitud de resistencia por parte de los actores sociales, que no eran agentes de cambio sino del funcionamiento de las sociedades. Las políticas sociales se vieron afectadas por la atmósfera de transición. El conjunto de los gobiernos que condujeron el Estado en este período dieron un lugar prioritario a la educación en la agenda gubernamental, en perjuicio de su papel económico. En la Argentina se transfirieron los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales, de la siguiente manera:

- Fines de la década del 60, transferencia de 680 escuelas ubicadas en las provincias de Bs. As., Río Negro y La Rioja.
- En 1978 casi la totalidad de escuelas primarias nacionales se transfirieron a las jurisdicciones provinciales, presentándose esta medida como un paso hacia una más racional administración del sistema educativo.

El Congreso Pedagógico Nacional fue un proyecto educativo muy ambicioso que convocó al conjunto de la sociedad buscando la movilización de la opinión ciudadana, pero no impactó en la formulación de políticas.

- Período 92/94, se efectivizó el traspaso de casi todos los servicios.
- En 1994 había un Ministerio de Cultura y Educación del que ya no dependían, de manera directa, los establecimientos educativos.

Con respecto a los procesos de descentralización, expresa Filmus que no se pueden sacar conclusiones porque en algunas circunstancias favorecieron la calidad, eficiencia, igualdad y participación en el sistema educativo, pero en otras estos procesos provocaron anarquía, desigualdad, burocratización y deterioro de la calidad de educación que se ofrecía. Los resultados, como lo explica en los puntos siguientes, dependerían de las lógicas políticas, de la capacidad del Estado nacional, jurisdicciones, gobiernos locales e instituciones escolares, acordes con los nuevos roles peticionados. Al transformarse el Estado, procura hacer más eficiente su capacidad de gestión descentralizando muchas de sus funciones. Si se pierde la calidad en la administración pública se debilita la capacidad de las instituciones estatales para llevar adelante su tarea. La recuperación de la democracia permitió recuperar también el rol protagónico del Estado docente en los discursos oficiales. Las lógicas políticas posibles de identificación en el proceso de descentralización fueron:

- economicista, para favorecer el ahorro del gasto público,
- tecnocrática, para aumentar la participación y la integración entre instituciones con finalidades diversas, pero complementarias;



- pedagógica, para lograr eficiencia y calidad en la presentación del servicio educativo,
- democrático- participativa, sustentada en la necesidad de valorizar la existencia de unidades sociales de base territorial.

Las lógicas que predominaron en la descentralización estuvieron vinculadas con el rol del Estado buscando elevar la calidad de la educación. Incidieron también los actores internacionales y hubo una fuerte presión por parte de aquéllos que estaban preocupados por la crisis fiscal.

En medio de la desorganización que provocó la Ley de Transferencia, para desligar al Estado de la carga presupuestaria, se dictó la Ley Federal de Educación ( N° 24.195), que modificó el conjunto del sistema. La inversión educativa se discutió sobre criterios economistas en vez de hacerlo sobre el eje del planeamiento educacional y con los grupos de interés. En muchas provincias, al disminuir la inversión educativa, declinó la calidad; esto se originó por la diferencia en recursos financieros. Sin embargo, Filmus destaca que algunos programas de incentivos, siguen generándose desde el Ministerio Nacional, por ejemplo, el Plan Social Educativo. El Plan Social profundiza circuitos de escolarización ya formados. La descentralización escolar será participativa si se pueden incorporar nuevos actores como decisores, si se da la independencia en la autorregulación y si se dan políticas de transformación integrales.

El autor menciona los tipos de relaciones entre Estado nacional, jurisdicciones y municipalidades, en materia educativa, a los que hace referencia Cecilia Braslavsky (1997). Son muchas las capacidades que debe generar el Estado y también las jurisdicciones. También detalla investigaciones realizadas en otros países latinoamericanos, con referencia a la calidad de la educación, destacando los criterios nacionales de la evaluación de la calidad.

En el último punto Filmus señala que, si se desea que la descentralización implique mejoras en la calidad de la educación y aumento en la equidad, se deben concertar procesos entre actores educativos, políticos y sociales; es decir, instigar el apoyo del conjunto de sectores de la sociedad (proponer formas subsidiarias de colaboración de la sociedad civil); destacar el protagonismo del docente; concertación de actores que posibiliten el consenso político que lleve a alcanzar los objetivos propuestos.



## CONCLUSION

El análisis del texto, tal como su título lo indica, revela una toma de posición valorativamente orientada que busca promover la discusión y el debate sobre problemas planteados, especialmente sobre la descentralización del sistema de educación nacional, ya sea para asegurar la prestación de servicios de calidad como para valorizar la existencia de otras unidades sociales locales; o para destacar la inequidad social que deteriora la calidad de los servicios y genera un impacto desigual. Quizás este debate pueda concluir si el Sistema Educativo es recuperado mediante una nueva forma de vinculación entre Estado, Nación y Sociedad.

## BIBLIOGRAFIA

- FILMUS, D. (1998) "La descentralización educativa en el centro del debate", en Isuani, A. y Filmus, D. (comps) La Argentina que viene, Tesis / FLACSO / Unicef, Bs. As.
- FOX, J. (1994) The Politics of Food in México, Cornell University Press, Ithaca and London, (Cap. 2: State - Society Interaction and Distributive Reform in México")
- NORTH, D. (1998) "Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción", en Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano, (comps.) La nueva economía política: racionalidad e instituciones, Eudeba, Bs. As.
- EVANS, P. (1996) "El Estado como problema y como solución", en Desarrollo Económico, Vol. 35, N° 140, Bs. As., enero - marzo.
- EVANS, P. (1998) "Alternativas al Estado desarrollista", en Nueva Sociedad, N° 155, mayo - junio, Caracas.
- BRACHET - MARQUEZ, V. (1996) El pacto de dominación, El Colegio de México, capítulo II ("Luchas populares y reforma social: un enfoque de interacción").
- TAMAYO SAEZ, M. (1997) "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps). La nueva Administración Pública, Alianza Universidad, Madrid.
- AGUILAR VILLANUEVA, L.(1993) "Estudio Introductorio", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Miguel Angel Porrúa, México.
- SUBIRATS, J.(1995) "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", en Gestión y Política Pública, Vol. IV, N° 1, México, primer semestre.
- BARDACH, E.(1993) "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis, (comp.) Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Miguel Angel Porrúa, México.
- ADELANTADO, J ; NOGUERA, J.; RAMBLA, X. y SAEZ, L (1998). "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica", en Revista Mexicana de Sociología, N° 3/98, México.
- FRANCO, R. (1996) "Los paradigmas de la política social en América Latina", en Revista de la CEPAL, N° 58, Santiago, abril.



BRASLAVSKY, C. (1997) "La gestión pública de la educación argentina: algunos aspectos acerca de la relación entre el Estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades, Bs. As., Mimeo.

BRAVO, A. (1987). El Congreso Pedagógico en el Congreso Nacional. EUDEBA. Bs. As.

**LEGISLACION**

Constitución Nacional 1994.

Ley de Transferencia de Servicios Educativos.

Ley Federal de Educación.

- Ley de Educación Superior.