

## DESCENTRALIZACION: HACIA UNA GESTION CONCERTADA DE LO PUBLICO

*Irma De Filippis\**

**El presente trabajo fue elaborado para el Seminario IV de la carrera de posgrado de Ciencias Sociales, dictado por el doctor Daniel García Delgado. El objetivo fue observar a través de la lectura de diversos autores cómo se puede desarrollar el proceso de descentralización en un espacio concreto: el ámbito educativo de La Matanza.**

Los avances de la tecnología y la ideología se desplazan a una velocidad desconocida; desde 1988 los acontecimientos se suscitan con suma rapidez, parecería que una nueva historia continuara avanzando, una esperanza en contra de los viejos resentimientos.

Los cambios han exigido una nueva resignificación de los valores humanos, de los intereses colectivos, de la asimetría de los grupos humanos, del Estado y del mercado, en sus relaciones, en un orden que una gran mayoría busca y donde, a su vez, paradójicamente, el orden de una persona es el desorden de otra.

La Argentina, incorporada a un proceso de globalización y de integración abierta en el Mercosur, no puede olvidar que tampoco pudo sustraerse, en la década de los 80, a las pautas que predominaron en materia económica acordadas en el "Consenso de Washington"; dando consistencia a to-

---

\* Universidad Nacional de La Matanza, maestrando en la Maestría en Ciencias Sociales, profesor Daniel R. García Delgado.

dos los actos del Estado. Podría expresarse que "Este consenso logró remover viejas distorsiones y obstáculos al desarrollo y que la implementación de sus políticas constituye una condición necesaria para retomar el crecimiento. No obstante, existe un creciente escepticismo en cuanto a la capacidad de este ajuste para moverse desde el ajuste al desarrollo [...] sin mencionar la ausencia por la equidad del costo y los beneficios de las reformas que se procuran".<sup>1</sup>

La historia económica nos demuestra que los países con alto nivel de crecimiento, incorporación tecnológica e inclusión social son aquellos que han integrado las políticas económicas a las políticas sociales, situación que pareciera que no es el caso de la Argentina, donde el costo social es muy alto y donde el fenómeno de la marginación ha pasado a ser un procedimiento de exclusión.

Así, puede afirmarse que en la Argentina se ha producido un cambio estructural, un cambio profundo en las relaciones entre el Estado y la sociedad. "Este cambio profundo indica que nos dirigimos hacia otro modelo de Estado, distinto tanto del liberal oligárquico, constituido a fines del siglo pasado, como el que predominara durante cinco décadas previas: el Estado social, nacional, popular o de bienestar, según distintos autores".<sup>2</sup> Para cerrar en los años 80 un ciclo, como expresara Paramio "que no sólo implica la quiebra de modelos políticos y económicos, sino también una profunda crisis de los actores políticos y sociales que se desarrollaron dentro o en contra de tales modelos; por ello el principal motivo de incertidumbre regional es la difícil articulación de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, en un momento en que los viejos actores deben retirarse de la escena o aprender a representar papeles nuevos".<sup>3</sup>

Los viejos actores deben retirarse de la escena o aprender papeles nuevos, en todos los planos de una sociedad, en los que se juegan tanto horizontal como en los que se desempeñan verticalmente. Se ha producido una gran crisis en el sistema y cada uno de los subsistemas deben "jugar su nuevo juego". No está al margen de este juego el problema educativo argentino, que entra en una no menos riesgosa incertidumbre. En su último texto, Tedesco (1995)<sup>4</sup> al referirse a los términos crisis y educación afirma que dado el tiempo en que han estado unidos, todos los que se hallan vinculados al tema reaccionan con escepticismo frente a una reforma o a un análisis crítico brillante, además de ser el área educativa uno de los espacios de las políticas públicas más recurrentes y sistemáticamente

<sup>1</sup> Eduardo S. Bustelo Grafigna, *Desigualdad y exclusión*, Losada, Buenos Aires, 1993, p.8.

<sup>2</sup> Daniel R. García Delgado, *Estado y sociedad*, Flacso-Tesis Norma, Buenos Aires, 1994, p.13.

<sup>3</sup> Ludolfo Paramio, citado por García Delgado en *op.cit.*, p.14.

<sup>4</sup> Juan Carlos Tedesco, *El nuevo pacto educativo*, Grupo Anaya S.A., Madrid, 1995, p.15.

reformadas; los resultados, sin embargo, han sido escasos y han provocado, paradójicamente, el aumento de la rigidez y el inmovilismo de las instituciones educativas.

Nuestro país ha promulgado la Ley Federal de Educación, que pretende, de alguna manera, transformar el sistema educativo en los siguientes aspectos:

- a) Gobierno del sistema educativo
- b) Estructura y niveles de enseñanza.
- c) Transformación curricular.
- d) Transformación institucional.

Ahora bien, el avance dado no es tan simple, hay que ir desde el plano de lo virtual a lo real, desde las leyes a su implementación práctica y concertada.

Acertadas son las palabras de Norbert Lechner al hablar de la modernización: "La modernización conlleva un acelerado proceso de diferenciación que incrementa el dinamismo de la sociedad, pero que agudiza los fenómenos de disgregación y fragmentación".<sup>5</sup>

A los efectos de acercarnos al plano de la tangibilidad se circunscribirá un análisis de situación que se presenta en el distrito de La Matanza. Para ello se debe hacer referencia a la Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires, a la que abordaremos como un referente empírico primario.

La Ley Provincial de Educación, sancionada en diciembre de 1994, no sólo recoge disposiciones de la Ley Federal, sino que establece otras muy concretas, adecuadas a la jurisdicción. Ya en el Capítulo II sobre los Principios de la Educación Bonaerense, en el artículo 3, inciso d), se afirma que aquellos principios estarán orientados a lograr un "servicio de calidad adecuado a las demandas provenientes de intereses y necesidades regionales".

En el Capítulo IX, del Gobierno y Administración, artículo 25, se afirma que "El gobierno y administración del sistema cultural y educativo asegurará el efectivo cumplimiento de los principios y objetivos establecidos en esta ley, teniendo en cuenta los principios de: identidad bonaerense, democratización, participación, equidad, intersectorialidad, articulación, transformación e innovación".

En el artículo 46 sobre Administración Regional, al establecer que el Sistema Educativo Provincial se organiza sobre la base de la Descentralización Regional la concibe "como un proceso de conducción, planeamiento y administración de la política educativa".

Mientras que en los artículos 47 y 48 sobre Administración Distrital, se dispone que "la conducción técnica y pedagógica de los servicios educa-

---

<sup>5</sup> Norbert Lechner, "Tres formas de coordinación social", en *Revista de la CEPAL* N°61, México, abril de 1997.

tivos estará a cargo de personal directivo y de supervisión” y que “la apoyatura funcional técnico docente en cada distrito estará a cargo de la Secretaría de Inspección”. Y por el artículo 49, que la administración de los Servicios Educativos en el ámbito de competencia territorial –con exclusión de los aspectos técnicos pedagógicos– estará a cargo del Consejo Escolar.

En estos términos se ha planteado la educación bonaerense.

Ahora bien, ¿qué sucede con esta descentralización? ¿Cómo lograr una gestión concertada y eficaz? Intentaremos seguir a Jordi Borja,<sup>6</sup> pues hay que preguntarse, en primer término, qué es posible descentralizar y, en segundo término, quiénes deben ser los actores descentralizadores. Planteada como método en la medida en que es esencial a la democratización de la vida social, ya que amplía de alguna manera lo relacionado con el derecho y las libertades, deberá incorporar a los sectores marginados de las instituciones para permitir una mayor participación en las administraciones públicas.

Otro autor, Carlos de Mattos, sostiene que en esto se da una grave contradicción, porque se supone que paralelamente debe haber una reforma de tipo político administrativa; de lo contrario es imposible lograr los propósitos enunciados en la medida en que por sí sola no puede modificar la dinámica socioeconómica dominante.

En la búsqueda de la corroboración de los conceptos vertidos anteriormente plantearé el problema que someteré a un breve análisis a través de un conocimiento previo del estado de la cuestión, conocimiento obtenido a partir de nuestra experiencia en el ámbito educativo y de función pública en el distrito y a nivel provincial.

## Problema

La búsqueda de un dato cuantificado, ya sea de alumnos, docentes, instituciones, recursos humanos y técnicos en el distrito de La Matanza constituye un obstáculo porque, fundamentalmente, o no existe o se encuentra incompleto o se obtiene tardíamente. La intensidad de la problemática se agudiza cuando se toma conocimiento de la dimensión total de los establecimientos de las distintas ramas educativas distritales: Inicial, EGB, Polimodal, Terciaria y Superior. Los establecimientos, públicos y privados, superan las 740 unidades, y sólo la rama primaria en 1996 contaba con 116 mil alumnos; en 1997 se incorporaron los octavos y en 1998 se sumarán los novenos.

<sup>6</sup> Jordi Borja, citado por Findling-Tamargo en “Planificación, descentralización y participación: revisión y crítica”, *Cuadernos UBA*, Buenos Aires, 1992.

<sup>7</sup> Adolfo Pérez Piera, “Montevideo: la trampa descentralizadora”, en *Prisma* N° 4, Montevideo, 1995.

Ante el requerimiento de este tipo de datos se produce un deterioro de quien lo busca, ocasionando un ininterrumpido trajinar entre una oficina y otra y lo obtenido se convierte en un dato estereotipado. En síntesis, el indicador se presenta como algo inasequible.

### **Propuesta de posible solución del problema**

Consideramos que es posible referirse a los términos expresados por Javier Marsiglia (1995)<sup>7</sup> "Para manejar estos problemas es fundamental el rol de los equipos técnicos, apoyando mediante la capacitación, el aporte de información, la puesta a prueba de formas innovadoras de planificación y gestión local y la incorporación de opciones tecnológicas adecuadas y accesibles a las características culturales y demandas de la población". Si la Reforma Educativa implementada en la provincia de Buenos Aires busca optimizar la calidad de la educación y de gestión, indudablemente, lo burocratizante de la gestión obstaculiza toda gestión a nivel local. Consideramos que la administración sin la eficacia en su gestión se convierte en una burocratización que invalida cualquier intento de descentralización regional.

Proponemos para superar de alguna manera los inconvenientes presentados la formación de un equipo técnico interdisciplinario, a través del cual los distintos actores pudieran aportar los conocimientos específicos sobre cada área y lograr de esa manera la coordinación de gestión educativa en los organismos mencionados, que tienen como finalidad la gestión de la incumbencia provincial en el ámbito municipal.

Como estrategia de gestión sería viable que la Universidad Nacional de La Matanza proporcionara algún tipo de gerenciamiento, apropiándose de los recursos humanos de que dispone, tanto a nivel académico como instrumental. Este último sería posible incrementarlo, movilizándolo a los sectores dinámicos de la industria y el comercio, a través de una promoción de exención de impuestos municipales, como una forma de colaborar en la gestión y el acercamiento a la gestión educativa.

A nivel de entrecruzamiento de la Universidad, que es nacional, con la gestión educativa provincial, sería oportuno la formación de un centro de datos informatizado con la presencia de pasantías de alumnos avanzados de las carreras de Ingeniería y Administración. Los actores que hasta hoy participan de la gestión administrativa y pública de la educación serían también capacitados para lograr una mayor eficacia y eficiencia en su trabajo.

Para caminar en los rumbos de una nueva gestión social, impuesta por los acontecimientos de este final de siglo, es necesario determinar los límites del campo educativo, lo socialmente incorporado, los recursos técnicos y presupuestarios. Sólo así creemos que es posible superar la

idea de que la implementación de la Reforma Educativa equivale no sólo a la construcción de escuelas. La búsqueda de una organización institucional, descentralizada y acorde a las necesidades, debe alimentar la posibilidad de funcionamiento autónomo de los establecimientos educativos que permita relevar la información necesaria para interacción de la totalidad de la función educativa.