

IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

El rol del Estado en el ámbito educativo en la Provincia de Santa Fe.

Mariano Sironi, Nadia Alasino y Silvina Pezzetta.

Cita:

Mariano Sironi, Nadia Alasino y Silvina Pezzetta (2011). *El rol del Estado en el ámbito educativo en la Provincia de Santa Fe. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/359>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Título: El rol del Estado en el ámbito educativo en la Provincia de Santa Fe¹

Autores: Mariano Sironi, Nadia Alasino.

Referencia institucional: Licenciado y Profesor en Ciencia Política. Docente de las Cátedras de Política Educacional e Historia de la Educación de la Facultad de Psicología (UNR) y Política y Legislación Educativa (UCEL).; Licenciada en Ciencia Política; becaria Doctoral IRICE-CONICET; Docente de la cátedra de Teoría Sociológica de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR);

E-mail: marianosironi@yahoo.com.ar; alasino@irice-rosario.gov.ar.

Resumen: El presente trabajo se propone indagar sobre el proceso de descentralización/desconcentración en el ámbito educativo en la Provincia de Santa Fe durante el período 1987-1995. Ello implica centrar nuestro análisis en el sistema educativo santafesino, en el contexto de crisis de la matriz estadocéntrica y las reformas de corte neoliberal implementadas a partir del Consenso de Washington. Se describen y contextualizan las normativas de las políticas educativas en la Provincia de Santa Fe en dicho período; y se analiza el rol del Estado en su lugar de garante del derecho a la educación. A estos fines se toma como referencia el ordenamiento jurídico y el gobierno de la educación en el Estado provincial santafesino, lo cual implica analizar la organización y administración de la educación, su financiamiento y el rol de los actores relevantes en el proceso de constitución de las políticas públicas.

Palabras claves: Estado- Sistema Educativo- Descentralización- Neoliberalismo- Santa Fe.

Gobierno de la Educación y Descentralización Educativa. Precisiones conceptuales.

En este trabajo nos proponemos reflexionar sobre el proceso de descentralización/desconcentración del Gobierno de la Educación en la Provincia de Santa Fe, proceso que se inicia hacia finales de la década de los 80 y se profundiza a partir de la aplicación de las políticas generadas en la primera mitad de la década de los '90.

Si bien los estudios sobre el proceso de descentralización de la educación han abarcado múltiples aspectos de la misma, hoy existe una vacancia en la reflexión sobre el rol de los actores políticos en los ámbitos provinciales (Falleti, 2004). Es sobre esta área que nos proponemos desarrollar algunas reflexiones orientadas a desentrañar las trayectorias adoptadas en la Provincia de Santa Fe en el momento de estructurar la modalidad provincial de implementación de los procesos.

Para el análisis adoptamos una perspectiva centrada en las instituciones. Definimos a las mismas como un conjunto de reglas que estructuran la

¹ Se agradece la colaboración de Silvina Pezzetta en la elaboración de este artículo.

interacción social, normado e influyendo en el accionar de los actores sociales (Helmke y Levitsky, 2004) tanto individuales como colectivos. Esta definición amplia de instituciones incluye tanto a las *instituciones formales* -es decir, aquellas normativas generalmente escritas, que son definidas, estructuradas y comunicadas por canales reconocidos como oficiales; como a las *instituciones informales* -aquellas reglas no escritas pero compartidas por un amplio conjunto de actores, que surgen por fuera de los canales oficiales y que interactúan con, y complementan, a las primeras. Creemos pertinente incluir ambas dimensiones, en la medida en que entendemos que todo conjunto de procedimientos e instituciones formales debe ser considerado dentro del contexto social en el que “funciona” (Levine y Molina, 2007).

Las instituciones tienen una dimensión estructural: trascienden a los individuos aislados e implican a un conjunto de individuos y sus interacciones. Se definen, asimismo, por su durabilidad, es decir, por su capacidad de influir sobre la conducta en el mediano y largo plazo (Peters, 2003). Poseen además una legitimidad casi inherente y definen la lógica de lo adecuado en cada situación (López Jiménez, 2006).

Las instituciones son moldeadas en la evolución social y poseen, por lo tanto, un componente simbólico y cultural. Son “endógenas”, es decir, que su funcionamiento depende de las condiciones bajo las cuales éstas emergen y se forman (Przeworski, 2004). Las instituciones afectan también la manera y el grado en que se pueden promover los intereses y los valores particulares. De allí que el debate sobre los diseños institucionales adquiera connotaciones de controversia, debido a las importantes consecuencias distributivas de los mismos.

De lo anterior se desprende la necesidad de analizar en los diversos contextos provinciales, cómo las transformaciones de las instituciones del sistema educativo fueron aplicadas. En este caso, centramos el análisis en las instituciones formales, es decir, en la normativa que reguló el proceso de descentralización/desconcentración en la Provincia de Santa Fe. Ya que, estimamos que en estas transformaciones influyeron las acciones de los diversos actores que buscaron adecuar las reformas institucionales, de modo que no afectaran sus intereses y valores particulares. Estos actores pueden ser clases, fracciones de clases, organizaciones, grupos, e incluso, individuos estratégicamente ubicados en el sistema de poder (Oszlak y O'Donnell, 1976) provincial.

Para la identificación de los actores que consideramos relevantes en el proceso bajo análisis seguimos los criterios esbozados por Farçao Martins, Humberto y Fontes Filho Joaquim (1998). En este modelo los actores considerados relevantes son aquellos que poseen tres atributos: *Poder*, *Legitimidad* y *Urgencia*. Se entiende por *Poder* la obtención de recursos coercitivos, recursos utilitarios y recursos simbólicos para imponer su voluntad sobre otro/s en una relación. Por *Legitimidad* se entiende la percepción generalizada de que las acciones de un actor son deseables y apropiadas. Finalmente, por *Urgencia* se comprende la necesidad del actor de la atención inmediata del problema en cuestión.

Los actores e instituciones involucrados con el proceso educativo conforman el *gobierno de la educación*. Cuando hablamos de gobierno de la educación hacemos referencia a las instituciones formales –forma de gobierno- y las instituciones informales –modo de gobernar- (O'Donnell, 2003) que regulan el

proceso de toma de decisiones mediante las cuales se orientan las políticas públicas educativas.

Dichas instituciones formales e informales estructuran un sistema educativo, el cual es un complejo de

... instituciones, actores (tanto individuales como colectivos) y prácticas (públicas estatales, no estatales y privadas) que participan de la transmisión de saberes y el cultivo de disposiciones certificadas como públicamente relevantes. Esta definición incluye a los establecimientos educativos de todos los niveles, a las organizaciones que inciden en el gobierno de las actividades de los establecimientos educativos y a los actores que se desempeñan en esos establecimientos y organizaciones (Acuña, 2007, p.4).

Antonio Viñao (2002), que al igual que Acuña (2007) y Brígido (2006), retoma la obra de Margaret Archer "Social origins of educational systems", sostiene que los sistemas educativos nacionales implican la existencia de una red o conjunto de instituciones educativas que están diferenciadas por niveles y/o ciclos que se encuentran relacionados entre sí. Estas instituciones están costeadas, gestionadas y controladas por agencias y agentes públicos. Los docentes que trabajan en las mismas son contratados y supervisados por los mencionados agentes y sus salarios son pagados desde un presupuesto, al menos en parte público. Por último, son instituciones que expiden certificados regulados por instancias públicas. Esta definición según el autor

...engloba tanto aquellos sistemas organizados a partir de la acción de poderes públicos de ámbito estatal, regional o local (es decir centralizados o descentralizados), como aquellos en los que el sector privado (un sector privado que cuenta con el apoyo directo o indirecto de los poderes públicos, y que actúa dentro de un marco legal determinado) posee un cierto peso y relevancia cuantitativa o cualitativa (Viñao, 2002, p.17).

Como expusimos, es nuestro objetivo analizar las transformaciones en el gobierno de la educación de la Provincia de Santa Fe a partir del proceso de descentralización del sistema educativo nacional. Definimos la descentralización como

...la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno central y sus organismos hacia las unidades en el terreno de organismos gubernamentales, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias (Di Gropello, 1999, p.154).

En este sentido, creemos que el nivel de centralización o descentralización depende del grado de poder y control que los grupos o actores sociales locales ejerzan sobre la actividad pública (Hevia Rivas, 1995) en este caso la educativa.

La descentralización puede asumir diversos niveles y características particulares, permitiendo la distinción de tres formas: desconcentración, delegación, devolución. Estas categorías remiten a grados de transferencia del control sobre las decisiones políticas entre los distintos niveles del Estado. Así

la desconcentración implica el traspaso de responsabilidades de una instancia a otra con poder limitado. En cambio la delegación consiste en la transferencia de gestión sobre funciones específicamente definidas, a organizaciones públicas que pueden situarse por fuera de la estructura del gobierno central y que cuentan con algún grado de independencia para ejecutar las tareas. Finalmente la devolución implica el traspaso desde el poder central a las provincias (unidades subnacionales) con control directo en la gestión de los respectivos territorios provinciales (Di Gropello, 1999).

En otras palabras, estas tres formas de descentralización implican gradaciones diversas sobre los niveles de autonomía que asumen las unidades menores respecto de las superiores. Encontrando en un extremo organismos capaces de dictar sus propias normas, es decir, organismo autónomos (Bielsa, 1948); y en el polo opuesto, organismos que sólo acceden a la ejecución de funciones establecidas y definidas en otros sectores, ya sea territoriales o funcionales.

Desde una perspectiva ligada al campo de lo educativo, Daniel Filmus observa que en América Latina, la descentralización de los servicios educativos estuvo ligada a diferentes lógicas. En primer lugar, una *lógica economicista* que plantea como objetivo de la descentralización una optimización de los recursos, y un incremento de los aportes de las comunidades locales a la educación. En segundo lugar, una *lógica tecnocrática*, que entiende que el objetivo principal de la descentralización es lograr mayor eficiencia en el proceso de toma de decisiones y gestión de las funciones educativas. En tercer lugar, la descentralización también estuvo vinculada a una lógica que privilegia la *calidad de los servicios ofrecidos*. Desde esta perspectiva, se acentúa la necesidad de adaptar cada sub- sistema educativo a las características locales para lograr mejores resultados. Por último, una *lógica democrática-participativa* resalta la necesidad de descentralizar el sistema educativo para así conceder más autonomía y poder de participación a las instancias locales (Filmus, 1999). Esta pluralidad de connotaciones bajo las cuales fue concebido el proceso de descentralización de la educación sugiere que como principio general abstracto, la descentralización puede ser apoyada por diversos sectores de orientaciones políticas heterogéneas (Plomé, 2002). En este sentido suele hablarse de la hibridez de los procesos de descentralización.

Teniendo en cuenta estas conceptualizaciones nos proponemos analizar cómo se distribuye el poder de decisión sobre lo político-educativo entre los distintos niveles del Estado y cómo ello afecta el funcionamiento de un sistema educativo. Nuestro objetivo es analizar la articulación de la normativa provincial y nacional del proceso de descentralización educativa orientando nuestra atención a la normativa que permitió implementar las políticas públicas. Entendiendo a las leyes y decretos como aspectos fundamentales de las mismas. A partir de estas precisiones normativas, consideramos brevemente las características que tuvo la aplicación de las mismas en la Provincia de Santa Fe.

Acercamiento a un análisis histórico-descriptivo de la descentralización del sistema educativo argentino.

La educación ha sido objeto de regulación legal en su más alta expresión, la constitucional, desde los comienzos de la historia nacional. En lo que respecta a la educación, la Constitución Nacional de 1994 fórmula el derecho a enseñar y a aprender (art. 14º) y la responsabilidad de las provincias sobre la educación primaria (art. 5º). Se incluyen, asimismo, nuevos derechos y garantías en el artículo 75 inc. 22 en el cual nuestro país adhiere a un conjunto de pactos internacionales que tienen rango constitucional (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Declaración Universal de los Derechos Humanos; Convención Americana sobre Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros) los cuales reconocen el derecho a la educación de los ciudadanos y de los grupos particulares. En síntesis en estos textos internacionales se incluye como derecho a la educación:

- a) La libertad de los padres de escoger la educación para sus hijos de acuerdo con sus convicciones.
- b) La libertad de asociación de particulares para crear instituciones educativas.
- c) La libertad académica de expresar sus ideas.
- d) El derecho y el deber de los individuos de educarse.
- e) El deber del estado de proveer enseñanza gratuita y obligatoria en el nivel primario o elemental, y progresivamente en el medio y superior.
- f) La garantía de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación sin discriminación alguna referida a cuestiones de origen social, sexo, raza u otras.
- g) La generalización de la educación técnica profesional como garantía de acceso al trabajo (Nosiglia y Trippano, 2007).

Asimismo, en el artículo 75 inc. 23 se hace referencia a la igualdad real de oportunidades y de trato dictando un régimen de seguridad social donde se incluye la enseñanza elemental.

En lo que refiere a la descentralización, los primeros intentos de reglamentación normativa se dan en la década de 1950, a partir de la sanción de la ley 9.122, por la cual se autorizaba la transferencia de servicios nacionales a las provincias. No obstante, la resistencia en las provincias, debido a las dificultades para zanjar problemas como recursos, derechos de los trabajadores trasladados, impidieron la adopción de medidas concretas (Plomé, 2002). Asimismo, durante el gobierno de Frondizi (1958-1962) se firman convenios entre el Estado Nacional y algunas provincias. La única transferencia que se efectuó en este período fue la de la Provincia de Santa Cruz, ya que en el resto de los casos, el derrocamiento del gobierno impidió su implementación (Plomé, 2002).

A partir de la década del '60 se procede a la transferencia de las escuelas primarias al ámbito de las provincias. Durante la dictadura de Onganía (1966-1970), mediante las leyes 17.878 y 18.586 se autorizó al Ejecutivo a transferir establecimientos educativos a las provincias, pero sólo se pudo concretar el traspaso de instituciones a la Provincia de Río Negro. La resistencia que ocasionó este proceso hizo que se detuviera en el año 1973.

Por otro lado, la derogación de la Ley Lainez en 1970 significó la finalización de la intervención del Estado central garantizando directamente la educación elemental en las provincias y territorios nacionales.

Dicha derogación tuvo como correlato la creación en el año 1972, del Consejo Federal de Educación, mediante la ley N° 19.682. La función de este organismo consistió en la coordinación de las acciones provinciales, sobre todo en el nivel de la educación básica. En el fondo sólo constituyó un organismo de consulta, ya que sus decisiones no tenían carácter obligatorio para las provincias (Plomé, 2002).

Finalmente cuatro leyes de la dictadura de 1976-1983, leyes 21.809, 21.810, 22.367 y 22.368, permitieron la transferencia de escuelas primarias y de educación de adultos respectivamente. Pero estas transferencias no hicieron más que reproducir, en la mayoría de las jurisdicciones subnacionales, un patrón organizativo centralizado, reflejo del modelo imperante en el nivel nacional. A ello se suma la ausencia de autonomía de los Ministerios de Educación provinciales respecto del Ministerio Nacional (Plomé, 2002).

En otras palabras, las normas mencionadas sólo afectaron áreas particulares, sin tocar el núcleo del sistema. La centralización del proceso de toma de decisiones sobre los diversos aspectos del mundo educativo continuaba incólume pese a las transformaciones descritas.

En el período abierto a partir de la disolución del último gobierno militar argentino, en el Congreso Pedagógico Nacional (CPN) convocado por el Gobierno de Alfonsín (1983- 1989), se plantea la necesidad de profundizar la descentralización del sistema educativo. La posición del partido de gobierno que convoca a esta instancia de debate, sostiene la descentralización desde una perspectiva federalista que buscaba promover mediante la misma una mayor democratización del sistema educativo. En este sentido, las políticas educativas del gobierno de Alfonsín buscaban promover la participación y aumentar el poder de decisión de los actores locales en el interior del sistema (Tiramonti y Nosiglia, 1991). La estrategia de reforma apuntaba a la elaboración de una nueva ley de educación que no logró materializarse.

En los debates del CPN la postura del oficialismo no adquiere el peso necesario para imponerse. Confluyeron problemas diversos. En primer lugar la falta de compromiso de los actores de la educación pública, (enfrentados al gobierno a partir de 1987 por los problemas salariales), la falta de información para la participación, las trabas puestas por las gobernaciones de signo político opositor al gobierno nacional -en el caso de Santa Fe las deliberaciones comenzaron de manera tardía y el gobierno llevó adelante una iniciativa alternativa como las “mesas de trabajo”- y finalmente el factor más relevante fue la decisiva participación de la Iglesia Católica en las asambleas jurisdiccionales logrando imponer los criterios de su doctrina en las mismas.

Durante el cierre (del Congreso Pedagógico Nacional), el gobierno sólo redujo pérdidas frente a la Iglesia. Esto implicó un consenso vago que incorporaba las posiciones descentralizadoras y subsidiarias de la educación. Se resistió solamente la introducción de la educación religiosa en la escuela pública y el aumento de subsidios del Estado a los privados. Finalmente, el CPN marca el final de un proceso histórico que nació en el CPN de 1882. Consolida la autonomía del sector privado-confesional dentro del SE y la continuación de las políticas de descentralización de las últimas décadas (Nardacchione, 2010, p.41).

En suma, a pesar de los objetivos planteados, esta política no fue de reforma, sino de restauración de los criterios tradicionales del sistema público. En esa

línea, el gobierno va a concentrarse en la prestación del servicio nacional, es decir de las escuelas secundarias que todavía quedaban bajo su órbita.

... el gobierno fue prisionero de dos paradojas: a) intentando renovar los principios de la escuela pública (común, gratuita y obligatoria), terminó viabilizando las transformaciones propuestas de las últimas dictaduras; b) abriendo a una amplia participación ciudadana, cedió a los imperativos de un sector corporativo del SE (escuelas privadas y católicas) (Nardacchione, 2010, p.41).

El proceso de descentralización finalmente implementado en la década del 90, se llevó adelante desde una retórica que, sustentándose en las posiciones de la Iglesia Católica y en las conclusiones del CPN propuso la descentralización desde una perspectiva de relocalización del Estado, que se estimaba permitiría una mayor eficiencia en el proceso de toma de decisiones y gestión de las funciones educativas (Menem y Dromi, 1990).

Luego de la crisis hiperinflacionaria y el consecuente derrumbe definitivo de la matriz Estado-Céntrica, (Cavarozzi, 1996) el imperativo de la estabilidad económica y la crítica al Estado fueron los ejes discursivos utilizados para sancionar las leyes 23.696 -de Reforma del Estado- y 23.697 -de Emergencia Económica. Estas leyes son el producto de un diagnóstico que resaltaba la necesidad de achicar el Estado, restringiendo sus funciones. Se enmarcan en el llamado *Consenso de Washington*, en el cual se formulan una serie de medidas de política económica destinadas hacia los países en desarrollo que solicitaran ayuda financiera a los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo). En su primera aplicación, estas medidas promovieron la apertura de la economía, la libre circulación de capitales, la reducción del Estado, la desregulación, la privatización, el endeudamiento a través del financiamiento externo, entre otros objetivos. En su segunda aplicación, a partir de mediados de la década del 90, el énfasis estará puesto sobre la mejora del funcionamiento de las instituciones estatales.

De este modo, se impulsó en nuestro país la privatización, la desregulación y apertura de la economía y, en este marco, la descentralización de los servicios educativos y de salud.

Durante el gobierno de Menem (1989-1995) se sancionó la Ley de Transferencia de los servicios educativos de nivel medio y superior no universitario, ley 24.049 (conocida como Ley Salonia). Esta ley, junto con la leyes 24.195 -Federal de Educación- y 24.521 -de Educación Superior, se enmarca en el conjunto de políticas que configuraron la transformación neoliberal antes descripta (Echenique, 2003).

La Ley Salonia facultaba al Poder Ejecutivo Nacional para realizar transferencias, respetando los aportes del Estado a la educación privada. Es decir las provincias debían (deben) garantizar el subsidio a los establecimientos (artículos 1 y 23). Asimismo, si bien la gestión y financiación de las instituciones educativas comenzaba a estar en manos de las provincias, el Estado nacional retuvo las principales definiciones sobre el currículum y los lineamientos básicos de la política educativa, de acuerdo al artículo 5º de la Ley Federal de Educación, la cual enuncia: "El Estado Nacional deberá fijar los lineamientos de la política educativa". El nivel nacional se reservaba las funciones de evaluación, seguimiento y coordinación del sistema educativo (artículos 20 y 21). Este nivel mantenía también la gestión de los asuntos de naturaleza

internacional, lo cual otorgaba un control sobre las fuentes de financiamiento internacionales (artículo 21). Finalmente, esta instancia, en coordinación con el Consejo Federal de Cultura y Educación, conservaba el reconocimiento de título y certificaciones (Plome, 2002).

En este sentido, a partir de esta ley lo que se intentó configurar es un Ministerio de Educación Nacional “sin Escuelas”. Esta frase es atribuida al Ministro Salonia, primer Ministro del gobierno de Menem, y hace referencia al hecho de que este organismo no tenía escuelas bajo su dependencia, y pasaba a cumplir funciones de formulación y coordinación de políticas, de asistencia técnica y financiera a las provincias, de desarrollo de programas compensatorios y de control de la calidad de la oferta educativa (Nosiglia y Trippano, 2000).

En lo que respecta a los nuevos modelos de gestión institucional el Ministerio *sin escuelas* enarbó un discurso basado en la autonomía institucional y en la responsabilización por los resultados educativos, que se articuló con los viejos mecanismos de funcionamiento del sistema, centralizados y burocráticos. Esto devino en la instalación de dispositivos de regulación central, a la vez que se traspasó la responsabilidad por el sostenimiento directo del sistema por sus resultados (Feldfeber, 2010, p.40-41)

En otras palabras, en nuestro país, tal como sostiene Filmus (1997), la descentralización se impuso desde perspectivas tecnocráticas y economicistas. Es decir, lo que se buscó fue achicar el Estado y por ende, el gasto público considerado ineficiente e ineficaz.

En esta misma línea, Oszlak (2000) observa que la mentada intención de “achicar” el Estado no se corresponde con los resultados alcanzados. El autor observa que lo que se generó fue una “reencarnación” de agencias y personal del nivel nacional en los niveles subnacionales. Observa que en el área de salud y educación esto es particularmente evidente dado que el personal sigue desempeñando las mismas funciones, en los mismos establecimientos. Hay un cambio en la relación jurídica, que no se corresponde con un cambio en la práctica cotidiana de las instituciones. A esto se suma que el Estado nacional transforma sus principales funciones, siendo la de “cajero” de los gobiernos subnacionales una de las más relevantes a la hora de reflexionar sobre la capacidad y autonomía de las provincias para llevar adelante las reformas planteadas por la descentralización de la educación.

Otra función relevante en el proceso que estamos analizando, que adopta el gobierno nacional, como ya mencionamos, es la de fortalecimiento de sus capacidades de formulación de políticas, planificación y evaluación. En el área de educación, el Ministerio conserva muchas de estas funciones. Y si bien en el Consejo Federal de Cultura y Educación, los ministros provinciales tienen participación, se trata de una instancia que pertenece al nivel nacional. Esto implicó que en nuestro país lo que se produjera fuera una descentralización en la ejecución de los servicios y una centralización en la evaluación y control de las principales decisiones (Feldfeber, 2000).

Por otra parte, se observa que en la práctica se dio un proceso de transferencias que implicó la provincialización generando una fragmentación del sistema educativo nacional. Distintos análisis coinciden en señalar, a su vez, que dicha fragmentación y centralización se reprodujo al interior de los sistemas educativos subnacionales (Tiramonti, 2004; Puiggros, 2003; Feldebeber 2000, 2009).

Este proceso de reforma del gobierno de la educación fue acompañado de una expansión de la presencia de los actores del sector privado de la educación. Se colocó en el nivel nacional a representantes de la educación privada al frente de las funciones de gobierno. Estos actores promovieron modificaciones de las instituciones, desmantelando el aparato educativo público e incrementando la transferencia de recursos al sector privado, especialmente católico (Plomé, 2002).

Ficciones y Paradojas: la descentralización, la desconcentración y la recentralización del sistema educativo santafesino en el marco del achicamiento del Estado Nacional.

En nuestra provincia, la aplicación de estas políticas educativas partió de las definiciones consolidadas a nivel nacional. En especial se puede decir que el comienzo de la década del '90 estuvo signado por la voluntad política de ordenar las finanzas y la administración (CIPPEC, 2002).

En esta definición, siguiendo los fundamentos teóricos antes expuestos, consideramos que fueron actores relevantes la Iglesia Católica provincial, el partido de Gobierno, Partido Justicialista, la primera minoría en el Poder Legislativo provincial, el Radicalismo, y los gremios docentes. Estos actores contaban con recursos coercitivos, recursos utilitarios y recursos simbólicos, una base de legitimidad asentada en diversos sectores de la sociedad provincial, y la necesidad de una atención inmediata del problema en cuestión.

Las políticas de transformación del sistema educativo en la provincia tuvieron un marco legal construido en distintos gobiernos, de igual signo político. En este sentido, ya en el gobierno de Vernet (1983-1987) se llevan adelante reformas orientadas a desconcentrar el sistema educativo en las que prevaleció el criterio de la conformación de regiones que permitieron la cercanía de los supervisores con las escuelas, pero que no profundizaron en lo relativo a la transferencia del poder de decisión (CIPPEC, 2002).

La ley 10.472 denominada Ley de Emergencia Económica y Administrativa y de Reforma del Estado, sancionada durante el Gobierno de Reviglio (1987- 1991) y prorrogada por la ley 10.798, habilitó el proceso de adecuación a las políticas neoliberales; proceso que continuó el Gobierno de Reutemann (1991- 1995). En este marco se promovió asimismo la sanción de la ley 10.778 que crea la "Comisión de Análisis y propuestas para la transferencia de los Servicios educativos", comisión que tiene como objetivo articular las propuestas nacionales a las condiciones locales.

En julio de 1992 se estableció el decreto 2238/92 y en setiembre el decreto 3176/92. El primero argumenta sobre la necesidad de un análisis del sistema educativo y especialmente del sector privado provincial. Entre sus considerandos podemos destacar la necesidad de reducir el gasto público para conformar un Estado moderno, eficiente y eficaz. Por otra parte, se estipulaba que un funcionamiento descentralizado se iba a combinar con la participación ciudadana responsable y con el control social.

El segundo decreto complementario, es dictado dos meses después del anterior. Esto indica que el plazo otorgado para el análisis mencionado del sistema educativo, sólo se extendió en dicho plazo. Consideramos que el mismo fue insuficiente, por lo que, o bien el gobierno provincial nunca estimó necesaria la realización de un estudio sobre el sistema educativo para la

posterior aplicación de las reformas, o bien el análisis realizado fue acotado y, creemos, limitado.

En el decreto 3176/92 se va a plantear la necesidad de “desconcentrar” pedagógica y administrativamente el sistema educativo. Este proceso de desconcentración a nivel provincial se había iniciado en el año 1986 a través del decreto 456/86. En el año 1992 esta desconcentración se extiende al nivel medio y abarca procesos administrativos que antes no habían sido incluidos. Dos regiones más van a ser incorporadas en el año 1994 con la sanción del decreto 3.667/94 (CIPPEC, 2002). Según la última disposición mencionada los Directores son delegados del Ministro, no poseen autonomía. De este modo se propuso “desconcentrar”, esto es delegar la ejecución de funciones manteniendo la capacidad de decisión sobre las mismas en el Ministerio.

... el poder de decisión continúa circulando en un sólo sentido, de ‘arriba hacia abajo’, y las regiones aparecen más como receptoras y traductoras de directivas que como verdaderas gestoras de dispositivos concebidos desde las problemáticas locales (CIPPEC, 2002, p. 41).

Todo este proceso recibió apoyo desde el Ministerio de Educación de la Nación, a través de firma de un convenio con el Poder Ejecutivo Nacional para adherir al Proyecto de Descentralización y Mejora de la Educación Secundaria (PRODYMES) mediante la ley 11.266, financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -B.I.R.F.

En la sanción y aplicación de estas normativas primó la reducción del gasto público en la gestión del sistema educativo. Como fue destacado en los comentarios a los considerandos de estas normativas, la racionalidad que se impuso estuvo en concordancia con las transformaciones de la estructura estatal observadas a nivel nacional. En la reforma del Estado provincial, proceso que excedió el marco del sistema educativo, el Estado nacional presionó en la búsqueda de que el mismo resultara en un achicamiento de la estructura gubernamental (La Capital, domingo 29 de Marzo de 1992). Así, se promovió a partir de las mencionadas normativas una transformación del gobierno de la educación, en la que la eficiencia económica guiara las acciones.

No obstante la referencia a la necesidad de reducir la dimensión de la estructura estatal, ha sido posible observar que en el nivel provincial, con el proceso de desconcentración a partir de la creación de las regiones, se produjo una duplicación de las estructuras administrativas (CIPPEC, 2002).

Finalmente, la relevancia que las cuestiones presupuestarias adquieren en este período puede ser observada en las disputas sostenidas entre el Ministerio de Educación y el de Hacienda a comienzos del año 1992. El enfrentamiento entre Mercier (Hacienda) y Kilibarda (Educación) sobre el destino de los fondos “ahorrados” por la cartera educativa pone de manifiesto la centralidad que la dimensión presupuestaria cobraba a la hora de analizar los problemas educativos (La Capital, 1 de Febrero de 1992).

Reflexiones finales.

Entendemos que la descentralización educativa debe buscar una democratización de las decisiones y participación de la sociedad en la definición de prioridades de política educativa (Carletti, 2005). No obstante, al

analizar el proceso de descentralización en la Provincia de Santa Fe observamos que el gobierno de la educación sufrió un conjunto de modificaciones acordes a las políticas planteadas a nivel nacional, en las que prevaleció una lógica económica. La relevancia que lo económico adquirió en este proceso, se vio reflejada en las normativas sancionadas, así como en el posicionamiento de los actores de gobierno. A pesar de lo cual, como destacamos, la estructura administrativa del Ministerio de Educación provincial no se redujo. No sólo se incrementó a partir de las transferencias efectuadas desde el nivel nacional, sino que en el propio proceso de desconcentración provincial las estructuras administrativas fueron extendidas.

Por ello, analizar este proceso implica un desafío que nos permite pensar en futuras respuestas a formas de democratizar el sistema educativo en nuestra provincia. Esto lleva a preguntarnos qué grado de delegación de poder y control social local sobre las actividades educativas se generó a partir de este proceso y qué mecanismos alternativos pueden ser implementados para profundizar la participación de los diversos actores en el establecimiento de la agenda pública en materia educativa. Al respecto, conocer las transformaciones que las reformas institucionales promovidas en los 90 tuvieron sobre este territorio, creemos constituye un puntapié inicial para la reflexión sobre canales de participación en el gobierno de la educación. Sobre las formas de establecimiento de estos canales continúan hoy las reflexiones de este equipo de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, C. (2007). La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento. *Seminario Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina*, Buenos Aires, 18 y 19 de Octubre.

Bielsa, R. (1948). Principios de derecho administrativo. Buenos Aires: Ed. Ateneo.

Carletti, G. (2005). La descentralización educativa en Argentina: un análisis comparativo de la gestión escolar. *I Congreso Nacional de Estudios Comparados en Educación "Retos para la Democratización de la Educación. Perspectiva Comparada"*, Buenos Aires, 18 y 19 de noviembre.

Cavarozzi, M. (1996). El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina. Rosario: Editorial Homo Sapiens.

CIPPEC (2004). Los Estados provinciales frente a las brechas socio-educativas: Una Sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas. Buenos Aires: autor.

Di Gropello E. (1999). Modelos de descentralización educativa. *Revista de la CEPAL*, 68, 153- 170.

Helmke, G., Levitsky, S., (2004). Informal institutions and comparative politics: a research agenda. *Perspective on Politics*, 2, 4, 725- 740.

Echenique M. (2003). *La propuesta educativa neoliberal*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.

Falleti, T. (2004). Descentralización educativa en argentina: condicionantes institucionales y consecuencia. *e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 2, 8, 17-36.

Faço Martins, H., Fontes Filho, J. R., (1998). ¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional. *III Congreso Internacional del CLAD*.

Feldfeber, M. (2000). Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem. *Revista Versiones*, 11, 8-20.

Feldfeber, M. (2009). Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones. Buenos Aires: Aique Grupo Editor.

Filmus, D. (1999). Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo: Proceso y desafíos. Buenos Aires: Troquel.

Hevia Rivas, R. (1991). Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: Estado del arte. Santiago de Chile: UNESCO/REDUC.

Levine, D. H., Molina, J. E., (2007). La calidad de la democracia en América Latina. *América Latina Hoy*, 45, 17-46.

López Jiménez, S., (2006). Democracia y gobernabilidad: actores, instituciones y condiciones. *Cuadernos descentralistas*, 20, 13- 32.

Menem, C., Dromi, R., (1990). Reforma del Estado y Transformación Nacional". Buenos Aires: Editorial Ciencias de la Administración.

Nardacchione, M. (2010). La cuestión educativa en argentina. De la emancipación nacional a la crisis del 2001. *e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 8, 31, 21-47.

Nosiglia M.C., Trippano S. (2007). La evolución de la concepción de la derecha a la educación en la Constitución Argentina. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, XV, 25, 11-23.

O'Donnell, G., (2003). Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos. En G. O'Donnell, O. Iazzetta, J. Vargas Cullell (Comps), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, (pp. 25- 148). Rosario: Editorial Homo Sapiens.

Osizlak, O. (2000). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 24 - 27 de Octubre.

Oszlak, O., O'Donnell, G., (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES.

Peters, G. B., (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Plomé, A. (2002). *Reforma del Estado y descentralización educativa: el caso de la Provincia de Santa Fe (1992-1995)*. Rosario: UNR editora.

Przeworski, A., (2004). Institutions matter? *Government and Oposition*, 39, 4, 527- 540.

Viñao, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*. Madrid: Ed. Morata.

Tiramonti G. (comp.) (2004) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela Media*. Buenos Aires: Ed. Manantial.

Puiggrós, A. (2003). *Qué pasó en la educación argentina. Desde la conquista hasta el menemismo*. Buenos Aires: Galerna.

Artículos periodísticos.

“Hablando de todo un poco para enojo de ninguno, Habría inquietud en la Casa Rosada por la política de Reuteman que no sería la que Menem esperaba”, *La Capital*, domingo 29 de Marzo de 1992.

“Un secretario del gobernador precipitó la crisis en Educación”, *La Capital*, 1 de Febrero de 1992.