

X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 2005.

Hacia una historia de las políticas de descentralización educativa en la provincia de Neuquén.

Dubinowski, Silvia & Cipressi, Rosana.

Cita:

Dubinowski, Silvia & Cipressi, Rosana (2005). *Hacia una historia de las políticas de descentralización educativa en la provincia de Neuquén. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-006/210>

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>.

Xº JORNADAS INTERESCUELAS / DEPARTAMENTOS DE HISTORIA
ROSARIO 20 AL 23 DE SETIEMBRE DE 2005

Título: Hacia una Historia de las Políticas de Descentralización Educativa en la Provincia de Neuquén

Mesa Temática: Nº 22 - HISTORIA DE LA EDUCACIÓN ARGENTINA.

Pertenencia Institucional: Universidad Nacional del Comahue - Facultad de Ciencias de la Educación

Autores: Dubinowski, Silvia: Docente Investigador. 0299 - 4776899. nahum@neunet.com.ar. Bº 12 de setiembre, Tira 18, casa 222, Cipolletti, Río Negro.

Cipressi, Rosana: Docente Investigador. 0299 - 4774100. fernandosar@infovia.com.ar Sargento Cabral 116, Cipolletti, Río Negro.

Introducción:

El objetivo de este trabajo es el análisis de las tendencias en la implementación de políticas de descentralización educativa del Estado provincial neuquino desde su conformación como sistema educativo provincial, hasta el año 2000.

El estudio de las diferentes formas en que se han materializado las políticas de descentralización en la provincia, permite dar cuenta de las continuidades en el estilo de gestión y administración del Estado provincial.

El caso neuquino adquiere especial relevancia, por cuanto la descentralización es política con historia, ya que en su territorio se llevaron adelante proyectos que promovían la descentralización como herramienta que favorecería el mejoramiento de la calidad educativa y la integración de la población históricamente marginada. Mientras que en 1978 - el Programa EMER (Programa de Extensión y Mejoramiento para la Educación Rural) - vinculaba la descentralización a la integración territorial de las escuelas rurales, el Plan Educativo Provincial de 1984, (PEP) asociaba la descentralización a la participación y democratización. A partir de los '90, la descentralización sugería eficiencia administrativa y delegación de responsabilidades y fue propuesta en el marco de una profunda revisión del papel del Estado y de restricciones en el gasto público. En el año 2000 la propuesta oficial se basó en una experiencia

piloto cuyo objetivo central fue el fortalecimiento de las *'unidades educativas'* en función de la desburocratización administrativa y financiera.

Para comprender las tendencias de las políticas de descentralización educativa fue necesario analizar la racionalidad política del estado provincial y particularmente el papel del partido provincial: Movimiento Popular Neuquino (en adelante MPN). El partido provincial constituyó por años el pensamiento político dominante que convocó a una heterogénea sociedad neuquina y construyó un universo simbólico ideológico que lo perpetuó en el poder.

En el caso neuquino, la reedición de viejas propuestas fue favorecida por la continuidad en el gobierno del partido provincial. A lo largo de la historia política de la provincia, el partido hegemónico fue recreando y *'perfeccionando'* los modos del ejercicio del poder. Así se fue materializando un doble proceso: desde los enunciados se proponía la descentralización como una herramienta para promover la eficiencia, la eficacia y la delegación de la *"participación a las comunidades regionales"*, desde las regulaciones se apuntaba a numerosas modificaciones de la estructura orgánico funcional del CPE. Las modificaciones se tradujeron en la proliferación de organismos, la delimitación de misiones y funciones y la expansión desmesurada de órganos, que dan cuenta de un lento proceso de centralización en el ejecutivo provincial y la virtual intervención del Consejo Provincial de Educación.

Se fueron perfilando tendencias en el diseño de las políticas de descentralización vinculadas con el estilo de hacer política del partido provincial, característica que se reproduce en el estilo de gestión y conducción del CPE.

Algunas notas acerca del origen del sistema político neuquino.

Desde la etapa territorialiana (1884-1955) comenzó a delinearse un modelo de desarrollo y un estilo político que hizo del federalismo el instrumento negociador del Estado provincial. Los territorios no contaban con representación en el Congreso Nacional y la participación fue encontrando otras vías de ejercicio, -Juntas Vecinales, diversas instancias comunales- que habían facilitado la emergencia de referentes del lugar, quienes al establecer y priorizar sus intereses particulares y locales, no lograron una fácil inserción en el entramado partidario nacional. Esta situación generó

las condiciones para la emergencia de una “*cultura política, un estilo de articulación de intereses escindidos de las identidades nacionales y centrado en el plano municipal y provincial, tanto en términos de inscripción de proyectos y orientaciones globales (‘federalismo’), como de canalización de demandas*”. Así, el “*Estado provincial se constituyó en el ámbito de articulación*”¹ de demandas y de un ciudadano ‘provincial’: *el hombre neuquino*. De este modo, los sectores política y económicamente dominantes, fueron diluyendo los potenciales conflictos, presentando sus propios intereses como los comunes a todos los neuquinos, e interpelando al “*ciudadano neuquino*”, ni radical ni peronista.

La década del '50 fue un nudo importante, ya que la provincialización y la sanción de la Constitución provincial en 1957 marcaron el inicio de su participación política a nivel nacional. “*Los variados mecanismos de mediación, la ayuda concreta y efectiva, el fenómeno de la agremiación, la redefinición de la función estatal y la consolidación de la orientación distributiva del gobierno general, sumado a los logros políticos institucionales (...) que culminan con el reconocimiento de la ciudadanía plena a sus habitantes instaura en importantes sectores de la sociedad provincial una fuerte tendencia a la identificación con el Movimiento Nacional Justicialista*”². Estas consideraciones resultan sustantivas por cuanto la interpelación que realizó el Justicialismo a amplios sectores populares, fue también, el instrumento utilizado por quienes ocuparon el ‘*espacio vacío*’ provocado por la proscripción del peronismo en 1955.

En este marco, algunos líderes peronistas provinciales entendieron que más allá de respetar el verticalismo, había que promover la creación de un canal de participación política que privilegiara los intereses locales. El otro punto de inflexión se produjo en 1961 con la creación del Movimiento Popular Neuquino, partido provincial que surgió reafirmando la doctrina peronista haciendo suyas las banderas del federalismo. A partir de esta construcción simbólica, el conflicto central se fue configurando como una ‘*oposición aparente*’ entre los intereses de la provincia y los intereses del poder nacional. El M.P.N. monopolizó el poder político y logró mimetizarse con el aparato

¹ Palermo, V. citado en Favaro, O. “El Movimiento Popular Neuquino, 1961 –1973. ¿Una experiencia neoperonista exitosa?”, en Favaro, O. (Editora) “Neuquén”, CEHEPYC. Neuquén, Universidad Nacional del Comahue, 1999.

² Arias Bucciarelli, M. “El Estado neuquino. Fortalezas y debilidades de una modalidad de intervención”, en Favaro, Ob. Cit., pág. 39.

estatal quitando relevancia a la oposición y a la misma legislatura. De este modo logró neutralizar los conflictos en la provincia, a la vez que captó y cooptó a los sujetos que llegaron a Neuquén con alguna tradición de participación política en los partidos nacionales.

La continuidad del partido provincial en el Estado – en gobiernos de facto y constitucionales – reforzó la “*anatomía clientelar*” urdimbre sobre la que se tejieron las lealtades provinciales y se construyó la “*mística*” del “*hombre neuquino*”. A pesar del quiebre del orden Constitucional, esta urdimbre no se desarticuló y las figuras más destacadas del partido provincial se mantuvieron en diferentes organismos estatales próximos al poder, estrategia que permitió en diferentes regímenes la continuidad de las políticas del Partido provincial.

Constitucionalismo Social: De la descentralización a la Centralización.

Desde la conformación misma del Estado neuquino, los principios Constitucionales establecieron los tres pilares sobre los cuales se sustentó la política del Estado: salud, vivienda y educación. Su articulado declara al Neuquén como “*una provincia sin privilegios*” y sanciona el principio de libertad e igualdad de derechos ante la justicia definiendo a la educación como un derecho y como un bien social.

Desde los comienzos, coherente con las ideas sustentadas por el keynesianismo - al mismo tiempo que avalado por el marco jurídico constitucional - el Estado neuquino se constituyó en figura central. La función promotora del desarrollo provincial, se realizó a través de un doble proceso: intervencionismo económico y centralización política en el Poder Ejecutivo.

Desde la constitución del Estado provincial fue definiendo un modelo de desarrollo y un estilo político que hizo del *federalismo* el instrumento negociador del Estado. Sin embargo la política provincial se caracterizó por un juego que oscila entre la “*autonomía*” y la “*negociación*” con el Estado Nacional. En esta relación predominó la aceptación de las políticas nacionales y de las prescripciones de los Organismos Internacionales, por sobre la definición de políticas educativas provinciales.

El antecedente de la descentralización se lo debe rastrear en la Constitución provincial, que proclamaba a Neuquén como un Estado autónomo, inseparable de la Nación, adoptando el principio de “*descentralización de los poderes*” (art. 11). Sin embargo, la Constitución provincial dejaba abierta la posibilidad de concentración del poder en los niveles centrales del aparato estatal. La descentralización fue establecida por el Estado provincial como un principio sobre el cual se debería definir las políticas sociales y las educativas en particular.

A pesar del enunciado constitucional para el área educación, desde la creación misma del CPE - como ente autárquico y órgano colegiado de gobierno de la educación - se advirtió una tendencia a desnaturalizar su carácter colegiado por cuanto desde la Constitución Provincial se establecía que todo lo concerniente a educación sería competencia del Ministerio de Asuntos Sociales. Dependencia que vuelve a confirmarse por artículo 2º de la Ley 242/61 que asigna al CPE “*plena autarquía técnica y administrativa, desarrollando sus actividades en natural relación de dependencia del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Asuntos Sociales*”.

La tendencia a la centralización puede rastrearse en todo el cuerpo de normas que reguló al conjunto del Sistema Educativo pero específicamente en aquellas que se ocuparon de la estructura orgánica del CPE. Tanto en la dictadura como en gobiernos constitucionales, se modificó el organigrama ministerial y paralelamente la estructura orgánica del CPE sin alterar la relación con el ejecutivo, por el contrario, se crearon organismos y figuras que dan cuenta de una manifiesta concentración de las decisiones en ámbitos de estricta dependencia política del Poder Ejecutivo.

Se inició entonces un proceso más lento hasta fines de los '80, que se aceleró a comienzos de los años '90, se profundizó a partir de 1995 para culminar hacia fin de 1999 y comienzos del 2001 con la virtual *intervención* del CPE. Se profundizaron los argumentos de la “*desconcentración administrativa*” y la modalidad de gobernar por “*decreto*”, fortaleciéndose un camino “*sin retorno*” hacia la concentración de las decisiones en el Poder Ejecutivo.

La descentralización: Una propuesta con Historia.

En la historia de las políticas educativas neuquinas pueden identificarse tres momentos en los cuales, con mayor o menor énfasis, se proponen “modalidades de descentralización”:

Neuquén fue pionera en llevar adelante los lineamientos que, a partir de 1970 fueron propuestos por los Organismos Internacionales. Fue una constante la contratación de “expertos” para realizar tareas de asesoramiento, particularmente, en el área de educación, vinculados al Consejo Federal de Inversiones (CFI) y al COPADE.

La ‘ideología descentralizadora’ retoma conceptos tales como descentralización, regionalismo y ‘comunidad local’- que fueron enarbolados históricamente tanto por conservadores como por neoconservadores - para neutralizar los efectos de los movimientos sociales desestabilizadores. La ‘ideología descentralizadora’ supone, además, que para el logro de los objetivos de democratización, participación social, justicia social y desarrollo local, la descentralización sería la herramienta más eficaz de promoción de proyectos locales. Como se observa, la línea directriz que articula los argumentos en favor de la descentralización es el problema de la legitimidad y la gestión de los conflictos.

A partir de la década de los '70 la preocupación de los Organismos Internacionales se centró en el cambio de estrategias para ampliar las bases de consenso y profundizar la penetración ideológica, política y económica. Los argumentos giraron en torno de la “crisis de gobernabilidad” de las democracias latinoamericanas, como consecuencia de los grandes movimientos políticos y sociales de la década del '60 que habían potenciado las demandas y aspiraciones de amplios sectores que, en los '70, debían ser neutralizados.

Para los organismos de financiamiento y asistencia técnica internacionales, la problemática de la participación y la nueva concepción de desarrollo de la comunidad fue lo central de sus discursos. Se incorporaron las grandes masas analfabetas, los marginados, la población rural, por lo que descentralización, regionalización, nuclearización y participación fueron el común denominador de propuestas y planes para nuestros países. En este contexto, se enfatizaron conceptos con un fuerte contenido simbólico como los de ‘comunidad’

*'participación'*²- en el caso de nuestro objeto de estudio el de *'mística neuquina'* , que configuran la idea de una colectividad local aglutinada en torno a ciertos valores e intereses consensuados y estructurada bajo la conducción de líderes socialmente legitimados que ofrecieran lazos solidarios y normas comunes de cohesión social; tales identidades armonizan las tensiones y evitan la emergencia de potenciales conflictos.

1.- Proyecto de Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural (1976-1988)

El primer proyecto provincial que tuvo como eje la nuclearización y la organización distrital, sustentado en los enunciados de regionalización y descentralización fue el programa EMER, durante la dictadura.

El EMER se proponía como *"objetivo general contribuir a través de la educación al mejoramiento de la calidad de vida de las áreas escogidas"*; la nuclearización como *"modelo educativo"* apuntaría al logro de dichos objetivos. La misma se definía como *"una nueva organización de la educación primaria a través de una red de servicios educativos interrelacionados entre sí constituyendo un sistema dentro de un área territorial homogénea denominada DISTRITO"*. Cada distrito se erigía en una unidad administrativa y pedagógica tendiente a reorganizar y optimizar los recursos educativos. Sería *"un ámbito de experiencias, de perfeccionamiento para superar el aislamiento de la escuela"*.

La descentralización se llevaría a cabo a través de la nuclearización -como modelo organizativo – la *micro planificación*, para promover la *"relativa autonomía"* a *"escala local"* , *"haciendo efectiva también la descentralización administrativa que da a los Directores de Distrito el manejo de recursos"*. Sin bien se proponía *"la participación de los docentes en la conducción del Sistema Nuclearizado"* a través de Juntas de Directores, las decisiones se concentraron en la UEP³, órgano máximo en la toma de decisiones dependiente de la UEP nacional, constituyéndose en un ámbito cuasi paralelo al CPE.

³ Unidad Ejecutor Provincial, creada por Ley 1165/78

El EMER sólo financiaba las escuelas escogidas para el programa, la ‘focalización’ del financiamiento en algunas escuelas rurales, reforzaba la segmentación y la fragmentación de las escuelas y del colectivo docente.

La vinculación estratégica del Estado provincial, a través de técnicos del COPADE⁴, con los organismos internacionales permitió a Neuquén situarse favorablemente en los espacios de decisión donde se dirimían las políticas para América Latina. La propuesta del Programa de Extensión y Mejoramiento de la Educación Rural - presentada por Neuquén - constituyó el puente que permitió a Nación negociar con el BID⁵. Fue el primer préstamo que este organismo realizó a América Latina, para la educación primaria como experiencia a ser extendida a otros países⁶. Neuquén inició así su larga historia de negociaciones con Nación y los Organismos Internacionales de crédito, para la suscripción de Convenios – Préstamo, política ‘naturalizada’ en la década del ‘90.

Paralelamente se identificó, en este período, un estilo de gestión y administración que se caracterizó por la creación de ámbitos paralelos al CPE al mismo tiempo que, sucesivas regulaciones modificaron la estructura orgánico funcional del CPE. Estas regulaciones – hacia fines de la dictadura – pueden ser interpretadas como “*leyes de amarre*” en tanto condicionan el ejercicio de la ciudadanía. La viabilidad de esta política fue posible por la continuidad del partido provincial a través de funcionarios y expertos en el nivel central de conducción, configurando lo que Therborn denomina, una “tecnocracia ejecutiva”.

2- El Plan Educativo Provincial (1984-1999)

⁴ Consejo de Planificación para el Desarrollo Provincial, con dependencia directa del Poder Ejecutivo fue el ente encargado de elaborar diagnósticos de la realidad provincial a partir de los cuales realizó estudios de factibilidad y asesoramiento sobre distintos proyectos de inversión a organismos nacionales e internacionales. Constituyó el organismo que articuló contactos con diversas instituciones: Consejo Federal de Inversiones, Consejo Nacional de Desarrollo, Secretaría de Desarrollo Industrial, etc. Fortalecido en los años ‘70 fue una de las claves de la continuidad de los planes y políticas de desarrollo proyectados por el MPN.

⁵ El BID evaluó la factibilidad del Proyecto y planteó como condiciones: el manejo de fondos mediante una Cuenta Especial en el Banco de la Nación Argentina y la creación de Unidades Ejecutoras (tanto en la Nación como en las provincias) con la misión específica de ejecutar el Programa.

⁶ Evaluación Final: Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural (P.E.M.E.R) Tomos 1 y 2 Provincia de Neuquén 1990. Según este documento “este programa se desarrolló en todas las provincias del país, con excepción de Buenos Aires y Santa Fe.

La '*transición democrática*' requería instrumentar una racionalidad que promoviera prácticas organizadas de tal modo que quedara excluido el riesgo de contaminación de procesos divergentes, a la vez que consolidara el consenso. Se puede sostener, entonces, que las necesidades objetivas de brindar algún tipo de respuesta a las demandas de democratización que se producían en distintos espacios sociales y de organizar y administrar un sistema educativo marcado por las transferencias, fueron los motivos para promover un proyecto educativo que abarcara todos los niveles del sistema.

Las necesidades objetivas de hacer frente a la creciente demanda como consecuencia del aumento de la población -a comienzos de la década del '70 - , del proceso de transferencia -a partir del '78, y de responder a las demandas de democratización - en 1984- impulsaron la sanción de numerosas leyes, decretos y resoluciones, tendientes a organizar y administrar el sistema. Pero fue recién el Plan Educativo Provincial, el que otorgó encuadre político - educativo explícito al Sistema Educativo Provincial. Si bien la transferencia de las escuelas nacionales a la provincia, había producido un impacto sustantivo en la estructura del sistema provincial, no se había sancionado ninguna Ley de Educación provincial que regulara la totalidad del sistema.

En los albores del período de recuperación constitucional, la implementación de un plan de educación resultaba imperioso, fundamentalmente para encuadrar y ordenar la "*transición democrática*". El PEP propuso como uno de sus objetivos fundamentales, la democratización de la educación y su vinculación con el desarrollo provincial.

Estos objetivos se realizarían a través de la ampliación de la oferta educativa y de la elevación de su calidad. Acompañando los enunciados "*democratizadores*", se proponía integrar a la comunidad en el proceso educativo. El Distrito Educativo se constituiría entonces, en el ámbito natural de participación haciendo así efectiva la descentralización. Para llevar a cabo estos objetivos se proponía "*la organización regionalizada, la descentralización pedagógica, administrativa y docente a través de una progresiva delegación de responsabilidades*". La misma normativa explicitaba

que la participación constituiría el eje vertebrador del modelo distrital y permitiría concretar los principios de la nuclearización.

Uno de los ejemplos de las pervivencias de propuestas de descentralización en diferentes contextos, fue la preocupación por *“ordenar la participación”* y, en esta línea, al mismo tiempo que se dieron por cumplidos los objetivos del EMER, la provincia - a través del CPE - se comprometió *“a mantener el funcionamiento del sistema nuclearizado”*⁷ del EMER. En el PEP se vinculó el proceso de participación al modelo organizativo de la nuclearización, por lo que, una de las primeras medidas fue su puesta en marcha.

En los '80, se reeditaron los enunciados de regionalización, microplanificación, nuclearización, vinculados con los de participación, justicia social, igualdad de oportunidades y logro de una mejor calidad de vida. Conceptos éstos que también pueden identificarse en los Documentos del Consejo Interamericano para la Educación, Ciencia y Cultura (CIECC); el Programa Regional de Desarrollo Educativo (PREDE) y del Centro Interamericano de Estudios e Investigaciones para el Planeamiento de la Educación (CINTERPLAN) y en las experiencias de distintos países de América Latina.

Se reiteraron argumentos que se inscriben en la *“ideología descentralizadora”*: mejorar la calidad de la educación; incrementar la eficiencia del sistema; promover una educación democrática; fortalecer las estructuras *“locales”* de poder, promover la actividades comunitarias. En el PEP se apeló a una concepción organicista de la sociedad, obviando que en las comunidades locales también circulan múltiples demandas y racionalidades contradictorias. En los Distritos Educativos – ámbito local de participación - se desarrollaron procesos que funcionaron como mecanismos que desarticulaban movimientos embrionarios de autogestión. *“La idea de una colectividad local aglutinada en torno a ciertos valores e intereses consensuados y estructurada bajo la conducción de líderes legitimados socialmente, constituye uno de los puntos medulares del discurso descentralizador”*⁸.

⁷ Resolución 450/84.

⁸ de Mattos, C. Ob. Cit. pág. 350.

Estos enunciados oficiales dan cuenta de cómo los *'viejos soportes de la dominación autoritaria'* condicionan a las *'débiles democracias'* y debilitan la legitimidad de la política y de la acción colectiva. El PEP – en este sentido – pudo ser orgánico a la *inconclusa transición* y a las *políticas de 'amarre'* del período del EMER, que pudieron condicionar una fuerte restricción al ejercicio de las libertades democráticas en gobiernos constitucionales.

La *'comunidad'* interpelada por el PEP constituía una unidad sin distinciones. Este fundamento medular del discurso conservador unido a los de democratización, participación social, justicia social y desarrollo local constituye la argamasa de la ideología descentralizadora que sustentó la política educativa neuquina en la *'transición democrática'*.

Se identificó, en este período, un estilo de gestión y administración que se caracterizó por la creación de ámbitos paralelos al CPE al mismo tiempo que, sucesivas regulaciones modificaron la estructura orgánico funcional del CPE. Estas regulaciones – hacia fines de la dictadura – pueden ser interpretadas como “leyes de amarre”.

En este sentido el año 1987⁹ marca un punto de inflexión: se sancionó la primer Ley Orgánica de Ministerios¹⁰ posterior a la recuperación de las instituciones democráticas. Esta Ley pone en evidencia las intenciones del Ejecutivo: desconocer el carácter colegiado del CPE y concentrar las decisiones en el ejecutivo promoviendo *'una fuga hacia arriba'*. Se operó así un doble proceso, se proponía participación al mismo tiempo que se concentraba la toma de decisiones en el Ejecutivo y se reforzaba una estructura burocrática que licuaba los avances de la organización del colectivo docente en la elaboración de proyectos distritales.

Los fundamentos de ambos proyectos, EMER y PEP hunden sus raíces en los lineamientos de los Organismos Internacionales para las políticas sociales de los países latinoamericanos, como así también, en tendencias que emanan de teorías

⁹ Se creó el Ministerio de Educación y Cultura, y fue el Ministerio quien asumió las atribuciones más amplias para fijar y ejecutar las políticas educativas.

¹⁰ Ley 1734/87

del desarrollo de los años '50, hasta en las vinculadas con el neoliberalismo de los años '90.

3) De la inevitabilidad de las Reformas: la década del '90.

Esta década, fue el momento de la recentralización y se profundizó la dependencia del Estado provincial respecto del nacional. El Estado provincial adoptó las políticas nacionales que promovían la descentralización en el marco de la sanción de la Ley Federal de Educación y de la Ley de Educación Superior. Se profundizó una tendencia iniciada hacia fines de los '80: la intervención directa del P.E. en las decisiones del CPE. En el contexto de la “*Transformación Educativa*”, se recuperaron ‘*viejos enunciados*’ para dar solución a problemas no resueltos.

En la provincia, hacia fines de los '90, con el fundamento de restituir “a la sociedad civil” las responsabilidades que fueran monopolio del Estado, se reeditaron viejos enunciados como la “*desburocratización*” vinculándolo, con la “*gestión*” de las escuelas y la reforma administrativa.

Las propuestas de descentralización, como medida de política educativa, se expresaron en el documento del Pacto Federal Educativo II y en las “*Bases para la Transformación Educativa*”. En esta línea, se implementaron los mecanismos necesarios para asegurar la adecuación provincial a la política educativa nacional, expresada en las leyes de Transferencias (1991); Federal de Educación (1993) y de Educación Superior (1995).

Desde 1990, los discursos de la descentralización fueron acompañados por la pérdida de jerarquía del área educación como Ministerio¹¹ y por el despojo del carácter colegiado del CPE. La tendencia de las políticas a ‘*delegar*’ a las escuelas la descentralización administrativa y financiera.

A partir de 1993, la Reforma adquiere rasgos de ‘*inevitabilidad*’ ya que se presentó a la “*Transformación Educativa*” como la única solución posible. Las medidas que se sancionaron recuperaron las recomendaciones de los Organismos

¹¹ Ley Orgánica de Ministerios 1939/91.

Internacionales y las prescripciones de las políticas nacionales. La adecuación a las políticas nacionales se realizó en el marco de las Reformas del Estado. Así se identificó un conjunto de Leyes de Ministerios que apuntaron a modificaciones en la Administración Central y en particular - el sector educación - a la adecuación de la Ley Federal de Educación. Este proceso comenzó en el año 1995 y se torna compulsivo hacia el año 2000.

En el plano de la Administración Central se realizaron sucesivas modificaciones hasta la creación del Ministerio de Planificación y Control de Gestión encargado de *“facilitar y compatibilizar la planificación”* de los Consejos Locales regionales adoptando los criterios organizativos dados para el COPADE. En el área educación se apeló a la necesidad de *“adecuar a los modelos de organización”* para la ejecución de los diferentes proyectos en el marco de los Convenios de Préstamo Subsidiarios Provincia – Nación. Para lograr estos objetivos se crearon una serie de organismos con directa dependencia del Poder Ejecutivo¹² - a través de la Secretaría de Estado de Educación – y de otros ámbitos que se crearon, recrearon y superpusieron en la maraña de la burocracia central. Así se convalidó un proceso que – desde la creación del CPE – atentó contra su consolidación como órgano colegiado del gobierno del sector educación.

En el caso de la Secretaría de Estado de Educación y de la Subsecretaría de Gestión su creación y recreación estuvo vinculada a la firma de los convenios de préstamos con Nación para suscribir los Contratos –Convenios de financiamiento con los Organismos Internacionales de crédito. Así se creó con dependencia jerárquica de la S.E.E.¹³ la *“Unidad de Coordinación y Ejecución provincial”* (UCEP) del Programa Inversión Sectorial en Educación con Financiamiento Externo¹⁴, programa diseñado por la provincia en el marco de los acuerdos alcanzados entre

¹² Por Decreto 2085/97, se crea la Unidad de Coordinación y Ejecución Provincial de programas Especiales UCEPPESS teniendo a su cargo la coordinación y ejecución de los siguientes programas especiales que se desarrollan en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación: PRODYMES I; Convenio 3794: PRODYMES II 3971; PRISE Préstamo 845, “Pacto Federal Educativo y Plan Social Educativo, programa compensatorio del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación según convenios firmados con Neuquén así como las tareas del “Programa de Evaluación de la calidad Educativa”.

¹³ Según el Decreto 1571/95 la S. E. E. ejercería la Presidencia de la UCEP.

¹⁴ Aprobado por Ley 2102/95.

los bancos Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF – Banco Mundial) e Interamericano de desarrollo (BID) y la República Argentina.¹⁵

Estas medidas vinculadas a la administración de los préstamos - convenios, requerían de estrategias que posibilitaran la gestión y gerenciamiento directo del ejecutivo. A través de una serie de Leyes de Ministerios se confirmó la “*Secretaría de Estado de Educación como órgano de coordinación y vinculación con el Poder Ejecutivo con dependencia directa del gobernador*”. Se confirmó también la licuación del cuerpo colegiado como ámbito de decisiones, ya que se creó el cargo del vicepresidente del CPE, quien en ausencia del Presidente, hace uso del doble voto neutralizando la participación de los representantes gremiales y los de la comunidad.

4) Fortalecimiento Institucional: Hacia la descentralización administrativo financiera en el 2000.

En la provincia de Neuquén se inauguró una experiencia piloto: Proyecto “Fortalecimiento Institucional de las Unidades Educativas del Consejo Provincial de Educación de la Provincia el Neuquén”¹⁶, destinado a treinta escuelas de todos los niveles. Las unidades asumieron, a partir de abril de 2000, la administración de partidas presupuestarias. Según sus enunciados, la descentralización administrativa y financiera facilitaría la integración de las dimensiones institucional, administrativa y comunitaria. Se reeditaron viejos enunciados como la “*desburocratización*” vinculándolo, en este período, con la “*gestión*” de las escuelas y la reforma administrativa.

La Dirección General de Desarrollo Organizacional,¹⁷ fue el ámbito responsable del Proyecto. Si bien este organismo formó parte de la estructura orgánica del CPE, no se explicitó su dependencia. En este contexto se lo ubicó al CPE como “*Unidad*

¹⁵Se autoriza al P.E. a suscribir estos Convenios de Préstamo con el Ministerio de Educación y Cultura de Nación mediante los cuales se subroga en los derechos y obligaciones que se acuerdan entre el gobierno nacional y los bancos BIRF y BID en base a los préstamos para los proyectos de descentralización, reformas e inversiones del sector educación. Se le otorgaba al P.E. “*la facultad de implementar los mecanismos administrativos y contables que faciliten cumplimiento del programa*” (...) “*Las cuentas especiales (...) serán administradas por separado por cada una de las unidades de coordinación y supervisión que el P.E. constituya a este sólo efecto en la Secretaría de Estado de Educación*”(Ley 2102/95).

¹⁶ Aprobado por Resolución 120/00.

¹⁷ Decreto 0657 15/03/00

*Organizativa*¹⁸” y se lo caracterizó como “*organismo descentralizado*”. Si bien el Documento contemplaba a la educación como un “*bien social*”, el Estado delegaba en las Unidades Educativas la administración de los recursos y se adjudicaba la ‘*responsabilidad*’ de “*crear, auditar, mantener, perfeccionar y asegurar la prestación del servicio*”. Nada dice acerca de la responsabilidad inalienable del Estado de financiar el servicio educativo para garantizar el derecho a la educación.

Se presentaba a la descentralización asociada con la ‘*autonomía como toma de decisiones*’, con ‘*la libertad frente a la burocracia*’, con ‘*la redistribución de responsabilidades*’, con ‘*el desarrollo de nuevas capacidades*’. Se potenciaba la relación de la descentralización con la conquista progresiva, por parte de las escuelas, de la ‘*autonomía integral*’ definida como ‘*toma de decisiones micro institucionales*’, ‘*gobierno y liderazgo escolar*’, ‘*redefinición del rol del director*’ para el ‘*desarrollo organizacional de cada unidad*’ de modo de ‘*mejorar la calidad de la educación*’ y de obtener ‘*mayor eficiencia en el sistema*’.

Una de las consecuencias advertidas de la implementación de la política fue la representación de la “*institución como hogar*” y a sus miembros como una familia, que mediante una buena administración del director, lograría aquello que era costoso conseguir. La “*metáfora del hogar*” construyó una “*racionalidad doméstica*” que generó el intersticio por el cual penetró “*la nueva lógica escolar*” sostenida en los documentos que presentaban el proyecto.

Los términos de esta ‘nueva racionalidad’ que apelaban a la “*nueva gestión escolar*”- basados en la administración y desburocratización - anclaron en núcleos primarios de sentido: lo doméstico, lo propio, la responsabilidad individual. Este traspaso de la política, que transforma el destinatario-ejecutor en actor-responsable, es una herramienta de la descentralización que recupera principios y argumentos de corte conservador. El refuerzo de la idea del hogar ‘*bien administrado*’ y de responsabilidad individual, borra la línea divisoria entre institución pública – espacio privado y abandona la histórica función social de la educación como ‘*sistema educativo*’.

¹⁸ Decreto 1559/00

Reflexiones Finales:

El problema de la descentralización fue una preocupación histórica de los gobiernos nacionales y locales y de los organismos internacionales que se expresó en la elaboración de proyectos y planes que promovían mayores niveles de eficacia y eficiencia.

En las últimas décadas, en la mayoría de los países de la región, se han emprendido procesos de descentralización, en el marco más amplio de descentralización de las políticas públicas de los estados. Algunos estudios que analizan a la descentralización como proceso socio político, sostienen que los gobiernos promueven propuestas de descentralización como un instrumento de la política para posibilitar la “concertación” y el “consenso” permanente en tanto condición para garantizar la “gobernabilidad”.

En el caso neuquino, las diferentes ‘modalidades de descentralización’ como la nuclearización, la regionalización y la organización distrital estuvieron siempre presentes en los discursos de los cuadros ‘técnico políticos’ del partido provincial y en el conjunto de normas que regulan el aparato estatal y se expresaron de diferente modo en los proyectos analizados.

Hacia fines de los '90, las escuelas aceptaron la implementación del proyecto de Fortalecimiento institucional sobre la base de una “*necesidad construida*” e “inevitabilidad” de las reformas. Mientras se promovía la descentralización se concentraba las decisiones en el ejecutivo, en tanto el supuesto fortalecimiento institucional derivó en el “fortalecimiento” de la “unidad educativa aislada”, que sólo se debe – a través del director – al ejecutivo provincial.

La descentralización – al decir de Weiler – parece haber cumplido con una de las funciones inherentes a su lógica: ‘la gestión de los conflictos’. Bajo nuevos enunciados, se activan viejos núcleos de sentido, que a la vez, son síntoma de la continuidad en el estilo de hacer política en la provincia. En esta propuesta era el director, quien bajo la consigna de tomar decisiones consensuadas, concentraba – en forma casi paternalista- la toma de decisiones en la escuela y, quien se hacía

cargo, de resolver en forma interna los conflictos de su *'propio'* ámbito. La idea de acercar *'la toma de decisiones al ámbito de lo local'* supone que los sujetos involucrados se harán cargo eficientemente de los problemas a resolver.

En las unidades educativas se reproducen los mecanismos de gestión del nivel central de conducción: se concentra las decisiones en el ejecutivo a la vez que se generan mecanismos para el logro de un *'consenso aparente'*. Se observan aquí, viejos núcleos de sentido que abonarían a una concepción conservadora de la descentralización. En esta línea el documento oficial advierte que *"el mejor proyecto puede fracasar si no se logra consenso de la institución, compromiso efectivo de los responsables y cumplimiento de las funciones asignadas a cada uno"*¹⁹. Cabe preguntarse si una reforma político – administrativa puede lograr transformaciones estructurales en países en los cuales la historia de los últimos años indica que las condiciones, las determinaciones y las políticas apuntan hacia el lado opuesto (de Mattos). Estos constituyen ejemplos de cómo puede utilizarse la descentralización para ordenar la participación y delegar la administración de los recursos, encubriendo la desresponsabilización del Estado y ejerciendo el poder de tal modo que el conflicto no aflore.

BIBLIOGRAFÍA

- Boisier, S. (1991) *La descentralización: un tema difuso y confuso*, en Nohlen, D. (edit.) *"Descentralización política y consolidación democrática en América del Sur"*. Caracas. Síntesis. Nueva Sociedad..
- De Mattos, Carlos, (1989), "La descentralización: ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?", en Cuadernos del CLAEH N° 51. Montevideo.
- Hevia Rivas, Ricardo, (1991), *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina*, Estado del Arte, UNESCO/REDUC, Santiago de Chile.
- MCGINN Noel y STREET, Susan, (1986), "Descentralización Educacional: ¿política nacional o lucha de facciones?", en Revista La Educación N° 99- OEA.

¹⁹ "Proyecto Fortalecimiento Institucional", Ob. Cit.

Oszlak, Oscar, (1997), *Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego*, Volumen 1. Colección CEA – CBC. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Rivas, Guillermo, (1997), La descentralización. Buscando una salida al laberinto analítico, En Oszlak, Oscar, *Estado y Sociedad: Las nuevas reglas del juego*. Volumen 1. Colección CEA – CBC. Universidad de Buenos Aires.

Vior, Susana (directora), (1999)), *Estado y educación en las provincias*, Miño y Dávila, España.

Weiler, Hans, (1996), Enfoques comparados en descentralización educativa, en Pereyra, Miguel y otros, *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Ediciones Pomares – Corredor. Barcelona.