

Administración por Consejos: ¿hacia la nueva gestión pública?. Aprendiendo del caso de los Consejos Institucionales de Escuelas en la Provincia de Río Negro.

Daniel Eduardo Welschinger

Universidad Nacional del Comahue

wellas@infovia.com.ar

Introducción:

Los procesos sociales y políticos en América Latina se vienen desarrollando en un conflictivo marco de tendencias contradictorias. Una de ellas es la modernización, entendida como el proceso de racionalización de un modo de acumulación capitalista. La otra tendencia viene sustentada por la modernidad, entendida como el proceso normativo que asentó sus bases en “la confianza, inspirada en la ciencia, en un progreso infinito del conocimiento y un infinito mejoramiento social y moral” (Habermas, J.; 1987). En Argentina, en la década de los ´90, fueron desarrolladas transformaciones en el nivel estructural del sistema, que actuaron como un proceso de “modernización sin modernidad”¹. Estos operaron ensanchando la brecha entre el grado de diferenciación social y los modos posibles de interacción. El debate por esclarecer los alcances del impacto generado por la transformación aún está abierto. La política social, en términos generales, ha contribuido proveyendo de recursos materiales y simbólicos para la obtención de mínimos de legitimidad que confirieron normas de gobernabilidad al sistema, en el transcurso del cambio de sus patrones identitarios. Los procesos modernos se ven hoy interpelados, fundamentalmente, desde su promesa de democratización social y pública. En el espacio de “juego” abierto por los principios de organización antagónicos pero irreductibles que de ellas emanan se dirimen las condiciones de regulación social, especialmente de la dimensión normativa y cultural. “Desde este horizonte, la profundización de la democracia se entiende como una doble vía, que contempla por un lado una ciudadanía capaz de acción y por otro, la institucionalización de los procedimientos correspondientes” (Carrizo, C.; 2001). La otra cara del mismo proceso opera tanto sobre el contexto de producción de la pobreza² como sobre la reconstitución subjetiva de los afectados. Esta inscripción de la política educativa como una política social, lejos de ser insignificante, contribuye a la disposición y centramiento del problema que vamos a atender. En la provincia de

¹ Rabotnikof, N. (1993). *Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración*. En Revista Internacional de Filosofía Política/ 2.

² Grassi, Estela. *Procesos político-culturales en torno al trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década del ´90 y el sentido de las “soluciones” propuestas*; en revista “Sociedad” n° 16, Buenos Aires, noviembre de 2000.

Río Negro, la aplicación del plan de convertibilidad, modificó drásticamente las condiciones de desarrollo de los arreglos bienestarristas que, en modalidad populista, ocultaban sus propios límites de conformación. Su resultado final se manifestó en cambios estructurales con racionalización fiscal, administrativa, organizacional y de coberturas; especialmente en la oferta educativa estatal. Para ello fueron diversas las modalidades que fue tomando una de las categorías a la cual el espacio desicional de la dirección del sistema apeló discursivamente para operacionalizar la estrategia reguladora de la descentralización: **la participación**. Este concepto, de profundo arraigo en el imaginario político colectivo provincial, actuó como una vía de acceso a “lo público” instituyente de las nuevas orientaciones. En este sentido, interesa saber ¿en qué medida continúan existiendo suficientes intereses (vinculados a capacidades para direccionar un proceso de decisiones políticas) que conduzcan a percibir beneficios en la participación?, ¿qué capacidades potenciales mantiene para la recreación de la estructura de reglas políticas?. Bajo estos preceptos llegamos a abordar el análisis de una política pública estatal, dada en Río Negro, para reorientar la modalidad de gestión de las escuelas y legitimada en la ampliación de procesos de participación social, cuya meta manifiesta ha promovido la configuración, organización y desarrollo de los Consejos Institucionales. Una de las hipótesis que sustenta este trabajo parte de afirmar que fue la manera estatal de anticiparse en caracterizar el orden y sentido de la crisis y de nombrar a los actores, lo que, en parte, posibilitó la conformación de un nuevo ordenamiento político – administrativo provincial, a partir de 1995. En este sentido se sostiene que la manera en que se implementaron la participación y la descentralización en las instancias de los Consejos Institucionales, actuó debilitando los principios organizativos que le vinculaban a “lo público” (y la capacidad política asociada), permitiendo el fortalecimiento de las propuestas centralistas y disciplinantes del neoliberalismo. Este proceso otorgó una cuota de gobernabilidad que contribuyó en importante medida para la instauración legítima de las instancias posteriores de los nuevos arreglos institucionales. Ello estaría vinculado a lo que John Keane enuncia como “tercera tesis”, en el sentido en que las organizaciones burocratizadas requieren de incentivar y reprimir, a la vez, el crecimiento de públicos autónomos para mantener sus organismos jerárquicamente subordinados a un control adicional “desde abajo”³. Y dado que el sistema de educación pública de Río Negro, tanto por su dimensión estructural relativa como por el papel que juega en la conformación del sistema político – administrativo provincial, cumple un rol central para las

³ Ver Keane, John (1992). *La vida pública y el capitalismo tardío*. Alianza Editorial. México.

posibilidades materiales y simbólicas de integración social, se espera que la reconstrucción crítica de las prácticas y el destino de estos procesos posibiliten visualizar alternativas de acción frente a las tendencias en curso, con el propósito de ampliar las posibilidades de continuar sosteniendo criterios de democratización del sistema.

Antecedentes y descripción de la política

Con la recuperación de la formalidad democrática se matizó el debate político provincial. Como producto de los consensos alcanzados quedó sancionada el 9 de octubre de 1991, la Ley Orgánica de Educación N° 2444, verdadero orgullo de la *avanzada* progresista del sur del país. Este recurso normativo condensó los criterios que irían a orientar las principales políticas por venir: descentralización, desconcentración de funciones administrativas, planificación concertada y subsidiariedad asistencial en recursos materiales.

El enfoque predominante era el que entiende a la descentralización como *un medio para mejorar la calidad de la democracia*, ampliando la participación ciudadana y acercando al estado a la sociedad. La pretensión normativa también especifica la modalidad de la estructuración del sistema, con la intención de dar forma a un tipo de relación entre el Estado y la sociedad en la que prevalezcan las actitudes regionalistas de tipo comunitario, garantizadas por el funcionamiento autónomo del órgano colegiado CPE, nutrido por la participación social. Pero la impronta fiscal ya se hace presente en el campo educativo desde el momento mismo de poner en ejercicio lo dispuesto por la Ley. Ya el 09 de septiembre de 1991, por medio del decreto 1356, que indicaba importantes restricciones al régimen de licencias docentes, se había iniciado el proceso de reducción del gasto educativo. Durante el año 1992, si bien la continuidad de participación aún se mantenía con una cierta inercia legislativa, se registra la aparición de medidas de tipo autocrático que emanaban desde la conducción del CPE, inducidas desde el PE provincial. No sólo se producen sucesivas denuncias de distintos sectores sobre el estado de situación de las escuelas rionegrinas sino que, paulatinamente, las posiciones de actores que habían concertado comienzan a distanciarse.

Tras insistentes pedidos públicos de la Coordinadora Provincial de Padres por la realización de acciones previas a la implementación de los Consejos (por ejemplo que se convoque a reuniones informativas de las instancias de participación o que se incluya en el programa de la asignatura Formación Cívica el valor de la participación de los alumnos⁴), el Consejo Provincial de Educación

⁴ Ver diario "Río Negro" del 22-10-92.

emite una resolución (N° 1887, del 04-11-92) que sólo reglamenta el funcionamiento de los Consejos Institucionales (artículos 86, 87, 88, 88 bis y 90 de la Ley 2444). Sus considerandos señalan que la ley “garantiza el derecho de padres, docentes y alumnos a participar en la organización y gobierno de los establecimientos educacionales” y que ello constituye un principio básico para la democratización del sistema educativo. La reglamentación parcializada de la ley se encontraba en virtual oposición a su propio espíritu, al resolver que las instrucciones complementarias las daría la Dirección General de Educación y no contemplar la reglamentación de otra instancia del sistema más allá de los Consejos Institucionales. De hecho, venía a expresar un cambio sustancial en la orientación de la política, bajo la cosmovisión de la necesidad de modificar los principios de organización. El inicio de esta transformación se opera a través de la política de descentralización⁵. El proceso de conformación de los Consejos Institucionales fue muy lento, pero no su implementación. Las escuelas se encontraron muy rápidamente tensionadas entre los imperativos de la normativa que emplazaba la conformación de un ámbito “participativo” y la oposición gremial docente y de los padres organizados. La situación estaba planteada de tal manera que, al interior de cada escuela, la posición que tomara la dirección implicaba la inmediata división estratégica de grupos de docentes y padres. Una vez que las medidas desatadas por el conflicto gremial pudieron ser minimizadas⁶, la implementación de los Consejos Institucionales volvió al debate en primer plano. Algunas escuelas, se vieron motivadas a tomar el “riesgo” de su conformación.

El “*Programa de Gestión y Administración Escolar Descentralizada con Participación*”:

¿la síntesis populista?.

“... en el 83 vivimos el idilio democrático en el que creíamos que todo era posible, desde el 89 la dura realidad nos llevó a tentarnos con volver lo conservador. Pero si aquella fue la tesis y la siguiente fue la antítesis, el proyecto que impulsamos bien puede ser la síntesis entre ambas

⁵ La observación de esta diferencia habilita la posibilidad de pensar otra modalidad de instrumentarla y su institucionalización bajo principios organizativos de distinto orden. Pero los datos recopilados indican que se estaba pasando de la descentralización participativa, ideada en los albores democráticos, a otra descentralización más preocupada por externalizar la responsabilidad de la gestión de los niveles inferiores del sistema, e insertar en los niveles de dirección escolar a agentes a los que (si bien no contaban aún con todas las capacidades necesarias), les fueron otorgadas amplias facultades para la intervención.

⁶ La Subsecretaría de Trabajo de la provincial estableció una conciliación obligatoria, haciendo retrotraer a las partes sus acciones (entre las mas importantes se destaca el levantamiento del paro y la posterior conformación de la Mesa Paritaria).

posturas, ya que busca hacer eficiente el sistema sin renunciar a los avances en lo pedagógico ...”⁷

Este proyecto se enmarcaba en uno de mayor generalidad, denominado “*Kumelkan*” (“aprender”, en Mapuche), que vincula indisolublemente al Programa de descentralización de las escuelas, con la creación de un fondo provincial para el financiamiento específico del sistema y la modificación sustantiva del Estatuto del Docente. Este planteo no sólo reformula profundamente la base previa de los consensos alcanzados sino que, simultáneamente, desbarata el juego de alianzas que había posibilitado el avance del campo educativo, en los primeros años de la apertura democrática. Este Proyecto representó el plan general de las transformaciones en curso, y consistió básicamente en tres cuestiones:

- la descentralización de la administración del servicio educativo, implicando en ello a los padres,
- la creación de un fondo de financiamiento educativo provincial, y
- la reforma del Estatuto del Docente.

Estos tres elementos nos muestran las preocupaciones que impulsaban la orientación del proyecto, implican anticiparse y asumir la posibilidad de conflictos entre sociedad civil y Estado. La centralidad de la eficiencia administrativa es evidente y la propuesta asume que las estructuras vigentes no eran suficientes para garantizarla. Esquemáticamente entonces, esta parte del modelo, consistía en el envío de dinero en forma proporcional a la matrícula.

El supuesto básico era que el financiamiento del sistema se haría insostenible dadas las proyecciones de las características de organización de la estructura y el grado de cobertura del servicio. En esta situación hacía imperioso la creación de fuentes de recursos y, en consecuencia, la imposición de mayores tributos sobre la sociedad provincial. Cierta imperativo ético servía de fundamento para argumentar la obligación de retribuir estas mayores contribuciones con la mejor utilización posible del recurso. En este sentido se desarrolla la idea de descentralización y la participación casi como sinónimo de eficiencia, y la profunda modificación de las relaciones laborales con los docentes (que eran identificados como un núcleo de rigidez para la transformación de la modalidad de funcionamiento del sistema).

Esto nos remite a identificar la figura de los Consejos Institucionales y la participación misma de los sectores comunitarios como mera herramienta instrumental de una estrategia que

⁷ Idem, del 15 – 05 –93, página 16.

buscaba recomponer un proceso hegemónico que le trascendía y, en alguna medida, tergiversaba el sentido original de su creación.

El año 1995 se desarrolló muy atípicamente para el Estado Rionegrino. El servicio educativo, igual que en el sistema de salud pública y otros servicios públicos, estuvo prácticamente paralizado. La enseñanza en las escuelas no fue la excepción. No sólo los docentes implementaron distintas modalidades de retención de servicios, paros, huelgas, retiros anticipados de las escuelas, trabajo “a reglamento”, etc., sino que la crisis también afectó a servicios contratados, comedores, transportes, mantenimiento edilicio (no se reparaban las instalaciones sanitarias, eléctricas, etc.) y otras directa o indirectamente dependientes de los fondos del Estado. En este contexto se desarrollaban esporádicas reuniones de Consejeros Institucionales, generalmente padres con la Directora de los establecimientos, en las que se debatía sobre la responsabilidad de la situación y el transcurso de los acontecimientos. Algunas de estas reuniones llegaron a organizarse por localidad y reclamar en forma conjunta ante las autoridades locales y del CPE. A partir de esto, ante la continuidad de falta de respuestas oficiales, la falta de fondos y la inactividad en las escuelas, la modalidad implementada por los padres Consejeros adoptó diversas formas. En algunas comunidades simplemente se disolvieron como organización, pasando a concentrarse en objetivos no públicos y “esperando” la resolución de la crisis estatal para la continuidad de la educación de sus hijos. Otra manifestación “defensiva” la constituyó la organización de emprendimientos “privados”, para minimizar los riesgos ante los que se enfrentaba la continuidad del servicio educativo.

La crisis fiscal rionegrina comenzó a ser evidente cuando el gobierno provincial no pudo obtener más el necesario financiamiento y cayó en un estado de virtual cesación de pagos. Ello deterioró fuertemente la gobernabilidad a partir de la ruptura del pacto burocrático más elemental: la remuneración a la fuerza de trabajo empleada en el Estado⁸. El *nuevo* gobierno se propuso responder a la crisis actuando especialmente sobre las políticas sociales, típicos reguladores en el modelo de Estado Bienestarista (Aliani, M.; Alonso, O. y Welschinger, D.; 2000).

El Estado, para desactivar el conflicto apeló a una serie de recursos⁹. De los de carácter simbólico merece ser distinguido la instrumentalización del concepto de ciudadanía aplicada a la

⁸ Vease Welschinger, D. (2002).

⁹ Entre otros, el descuento sistemático de los días de paro, la posibilidad del uso de la represión, etc.

situación particular de la crisis provincial. Así se logró instalar una oposición entre *trabajadores y ciudadanos*. Se eludió la condición de trabajadores de los *usuarios de los servicios* abstrayéndolos discursivamente de las condiciones de crisis general en las que estaban insertos junto con los docentes. **La manera en que el estado definió el conflicto y categorizó a los actores fue vital para su resolución.** El antagonismo no fue construido por lo económico-productivo, sino por lo político-administrativo. El debate fue dispuesto de tal manera que ese mero acto administrativo le permitió avanzar decisivamente en la resolución del conflicto desviando los planteo de problemas sociales y educativos hacia la discusión sobre la viabilidad o no de las reformas. En el campo educativo la prioridad otorgada a la cuestión del control fiscal provocó un drástico apartamiento de la política de consideraciones en torno a la calidad, la cobertura, la innovación, etc.,¹⁰ con importantes efectos sobre la totalidad del sector¹¹.

No se registran actividades relacionadas con la institucionalidad de los Consejos Escolares hasta pasados los dos años de aquellos acontecimientos. Este período se caracteriza por la imposición de medidas de reforma del Estado, achique de su estructura y racionalización administrativa y de coberturas¹².

¹⁰ Una de las primeras medidas fue la derogación de la Reforma del Nivel Medio y el retorno al sistema tradicional, siguiendo a continuación con la aplicación de las rebajas de los salarios nominales, que repercutieron decisivamente sobre los ingresos de los docentes. Se produce un ahorro significativo, a la vez que se desata un conflicto aún irresuelto con el gremio docente. El presupuesto educativo, desde 1995 a 1998, se redujo del 30,26% al 21,72% del total de recursos provinciales: además se suprimieron más de 10 mil horas cátedra, las Residencias Escolares, la mitad de los cargos técnicos y el Servicio de Apoyo Técnico, los cargos de psicólogos y médicos en las escuelas especiales, 51 cargos de funcionarios del organismo central, 1000 horas cátedra en el nivel superior, se reordenaron las plantas funcionales de las escuelas medias y agropecuarias, se suprimió el Se.P.A.L.O., se reasignaron a las aulas 217 cargos de maestras secretarías, etc.

En 1999 se tercerizaron los servicios de limpieza y mantenimiento material de las escuelas, pero aumentaron notablemente la cantidad de secretarías técnicas en el organismo central (C.P.E.) y se celebraron abultados contratos con consultoras privadas (que operaron como legitimantes de la orientación de las políticas de reducción de cargos y establecimientos). Se abandonó de hecho la responsabilidad estatal consagrada por la Constitución Provincial y la Ley Orgánica de Educación N° 2444. Se avanzó en la incorporación de la lógica de la competitividad y la “tutela” institucional, vía programas nacionales asistenciales.

¹¹ El sector docente ha sido el más afectado por la política de reducción del gasto en personal. La derogación de la reforma en el nivel medio representó una baja de remuneraciones equivalente a 450 puestos docentes. Por otra parte, la política de rebajas salariales, al excluir de los descuentos a los sueldos más bajos, no afectó a la mayor parte de los empleados de la administración, pero sí a los docentes con más antigüedad, que en el caso de los directores ha llegado a disminuciones del 30%. El aporte conjunto de ambos tipos de medidas significa ahorros de \$ 36.000.000 anuales, suma que supera el 50 % del déficit corriente registrado antes de su aplicación.

¹² En el campo educativo las cuestiones transcurrían en derredor del cierre de Institutos de Formación Docente, el desmantelamiento de la Reforma de Nivel Medio, el cierre de divisiones y secciones en los niveles Primario e Inicial, etc. Todo ello, lógicamente, impactaba sobre el número de cargos y horas – cátedra que el sistema mantenía. Sobre los haberes de los trabajadores de la educación se descargaba primero la ley 2989/96 (artículo 7) y luego el decreto ley 5/97, por los cuales se les efectuaba un recorte de salarios “transitorio” en concepto de “solidaridad” para paliar la crisis financiera provincial. A los descuentos que alcanzan hasta el 28% del salario de bolsillo se le sumaban las deudas de los aguinaldos y el “congelamiento” de bonificaciones por antigüedad¹², etc. El traspaso de la Caja de Previsión Social al

Análisis de la experiencia o sobre nuestra capacidad de aprender

Hasta aquí hemos visto como fue presentado el *Proyecto de Transformación Educativa “Kumelkan”*, consistente en desarrollar un proceso de descentralización educativa (buscando la implicación de los padres de los alumnos), la creación de un fondo de financiamiento educativo provincial y la reforma del Estatuto del Docente (Ley 391). Es importante destacar que esta política pareciera haber tenido su origen en capacidades propias del gobierno provincial, sin más imperativos evidentes que los de los límites que el diseño de sus propias políticas expansionistas desarrollaban, en un marco de crecientes restricciones fiscales. La ampliación indiscriminada de las onerosas reformas educativas, desde experiencias piloto a la totalidad del sistema, fue aplicación de los criterios efectistas con que la administración gestionaba el arreglo institucional. Vale decir también que muy pocos de los mayores recursos asignados llegaba de manera efectiva a las condiciones de realización del proceso de enseñanza – aprendizaje, especialmente a remuneraciones de los docentes. Sin embargo, la modalidad con la que se buscó implementar esta *descentralización anticipada* estaría indicando el desarrollo de un proceso de *apropiación* del Estado (Bresser Pereyra, L.C.;1998). Para ello la forma de procesamiento profundizó los aspectos carismáticos de conducción política y la autonomía relativa del Estado respecto de demandas sociales de diverso orden.

El modelo de apropiación del Estado por el camino populista es muy conocido en América Latina, pero no por ello deja de poner en cuestión el sentido normativo de lo público. La posibilidad de recuperarlo está asociada a que el Estado retome su centralidad en la institucionalidad económica, a que se minimicen las asimetrías en la representación política y social y a que el sentido burocrático – clientelar de la administración pública pueda ser deconstruido. Desde esta perspectiva, cualquier programa de reformas que no considere la ampliación de los sujetos políticos seguramente mantiene la posibilidad de estar reforzando la propia privatización del Estado y el círculo vicioso que ello representa.

En algunos casos se evidencia que proyectos que aparecen como alternativos al paradigma hegemónico, operan de modo tal que producen efectos que lo refuerzan. Según este autor, uno de los requisitos para que el Estado puede actuar más activamente en la regulación de los centros de poder privado, es decir, que avance en forma efectiva en la democratización social, es que opere

ámbito nacional y las privatizaciones del Banco Provincial y las empresas de servicios públicos (agua, energía eléctrica, gas, etc.) vinieron a operar en el mismo sentido disciplinante de la fuerza laboral provincial.

directamente sobre su propia democratización primero. Esta dimensión devela tanto la importancia estratégica de la democratización del aparato del Estado como permite suponer la magnitud de las fuerzas que deberá enfrentar. El argumento de profundizar la democracia y ampliar la participación institucional, pero vaciado de contenidos precisos, puede favorecer las asimetrías de representación. Para nuestro caso pareciera que la disposición unilateral del Estado a facultar a los Consejos Institucionales con funciones que no eran producto de un consenso social ampliamente debatido y dirimido argumentativamente, operó en este sentido. La celeridad para la implementación también; una racionalidad de resultados *inmediatos* se imponía por la de consensos. La clásica implementación *top – down* entraba en importantes contradicciones con el contenido de la reformas. Los criterios institucionales para que las escuelas sean admitidas en el Programa no fueron claros, quedando abierta la posibilidad de una cobertura meritocrática, convirtiendo a sus directoras en “punteros” para la captación a la vez que “clientes” de los favores estatales. La racionalidad de actuación estuvo claramente orientada por la aplicación de mecanismos de gestión que priorizaron la búsqueda de resultados de eficiencia en la administración de los recursos.

Uno de los obstáculos más importantes que encontró su ejecución han sido los intereses estructurales del sector docente, imbricados en la cultura institucional que los contiene. Una organización centrada en resultados como la que el Proyecto promovía conformar, confrontaba con la inflexibilidad de la estructuración vigente. Grupos de padres organizados demandaron la posibilidad de acceso a mayor información y un proceso de debate público sobre la conveniencia de avanzar en la instauración de mecanismos efectivos para ampliar el control ciudadano sobre los resultados del sistema. La recurrencia discursiva y las representaciones que los funcionarios estatales, denotan la identificación de fuertes componentes corporativos, presentes también en la cultura escolar. De aquí la centralidad otorgada a la reformas del Estatuto del Docente, en función de avanzar en la flexibilización de las relaciones contractuales con la fuerza de trabajo. Lo singular de la experiencia pasó por la disposición pública con la que los principales actores contendientes dirimieron sus estrategias, particularmente la posibilidad de articular los diversos intereses de los padres con los suyos propios. La invocación a descorporativizar un sector estamental de la administración puede contener un modelo corporativo en germen, que interfiera en igual o mayor medida con el principio de igualdad política. El propósito manifiestamente pluralista que orientó la política de conformación de los Consejos Institucionales, mantuvo el propósito de avanzar en la descorporativización del sector docente. La inclusión de la figura del Administrador Escolar no sólo

responde a criterios de eficiencia en el manejo administrativo, sino también a la incorporación de un actor no aliado de los docentes en el gobierno escolar. De manera similar a la convocatoria efectuada a los padres, ello es fundamentado desde el Estado con argumentos de eficiencia, transparencia, impacto y participación.

Mientras tanto, la fiscalidad, en tanto recurso material de los propósitos instrumentales de la política, continuó la modalidad expansiva ya característica del modelo. Si bien el carácter universal del servicio de educación pública no fue cuestionado, las prestaciones que el Proyecto cumplió estuvieron orientadas por estrategias focalizadas. La centralidad que cobró la conformación y funcionamiento acorde a las expectativas gubernamentales del Consejo Institucional y, a su interior, la composición del grupo de padres, remiten a principios de corte neoliberal. Complementariamente, el planteo estratégico gerencial del Proyecto de Transformación *Kumelkán*, legitima la instancia en virtud de los resultados plausibles de ser alcanzados en la eficiencia de la utilización de los fondos asignados. De la extrapolación proporcional de los recursos transferidos a las primeras escuelas descentralizadas, incluidas en el Programa, hacia las de todo el sistema dependiente del C.P.E. se observa que aquella *generosa* asignación no era posible de mantener, en el marco presupuestario restrictivo como el que se atravesaba. Esto indica que las alternativas de financiamiento pasaban por un crecimiento importante de los fondos fiscales destinados al sector o el revalúo de los índices con los que las partidas se calculaban. En este último caso, bajo el supuesto técnico de su anticipación, las asignaciones iniciales hubiesen actuado tan sólo a los efectos de *atraer* voluntariamente a los Consejos Institucionales hacia el Programa de Gestión y Descentralización Administrativa.

Si bien la descentralización y la especificidad que tomó la focalización de los servicios del Programa no trajeron aparejados inmediatos procesos de privatización, sí se puede observar la rápida internalización que el grupo más “activo” de los padres hizo de los nuevos principios de organización. La facultad de convertir los fondos de libre disponibilidad para asignar partidas complementarias de personal, con el propósito de suplir eventuales *fallas* del servicio (mala calidad de prestación, paros docentes, etc.), denota la posibilidad de desarrollo de un recurso importante para satisfacer intereses específicos del sector de la demanda, operando así en oposición frontal a la capacidad de los recursos de la fuerza del trabajo docente. Esta manera de imponer potenciales formas de prestación abren un espacio a la mercantilización del servicio, como principio propio de la esfera económico - productiva. La focalización se constituye en el correlato de la

individualización de la fuerza de trabajo y de la posibilidad estructural de la exclusión de una parte de ella del mercado de trabajo; es decir, de la forma legítima de acceder a recursos. El hecho de que este recurso no haya sido efectivamente movilizado sólo obedece a razones de celeridad en los acontecimientos políticos y económicos del contexto y a la decisión autónoma con la que el gobierno entrante clausuró la experiencia. Además, la introducción de los principios de la focalización, desde la modalidad de prestación de otras políticas sociales hacia las políticas educativas, que históricamente contenían una pretensión de universalidad, agudiza sus sesgos asistencialistas.

Desde otro punto de vista, notamos que en el seno de los Consejos Institucionales tuvo lugar la manifestación de dos lógicas político – administrativas, de gestión, que formaron y connotaron su desarrollo. Cada una de ellas tiene origen en principios de organización antagónicos, coordinadas socio - históricas a los que aludíamos en la “Introducción”: la modernización y la modernidad o, puestos sobre la singularidad analítica, mercantilismo y democracia. Para la primera la descentralización es una estrategia para la economía del gasto social, mientras que para la otra representa la oportunidad de modificar la estructura de poder en ese campo, con vistas a su mayor democratización. En el marco de un sistema político que enfatizaba en un modelo carismático de democracia, el Estado difícilmente podría haber sido eficiente impulsor de modalidades que privilegiaran el diálogo e interacciones comunicativas. Sin embargo muchos Consejos Institucionales pudieron constituirse en espacios de deliberación argumentativa en los que se expresaron intereses concurrentes, negociaciones, desplazamientos de significados y las prácticas sociales fueron conformando la producción de la política educativa. Su relevancia, por fuera de los canales de confrontación estratégica de los actores organizados, se construyó en la *intimidad* de la gestión, desarrollando procesos de relación dialógica que legitimaron el sentido de la gran mayoría de las reformas emprendidas y el ritmo de su puesta en práctica. Por su parte, el gobierno buscó imponer su política sin la necesidad de establecer acuerdos de producción con estos importantes actores del campo. De esta manera, la instancia de los Consejos Institucionales se vio instrumentada desde la primacía de la lógica de la modernización, la racionalidad económica, la eficiencia y la eficacia del uso de los recursos.

Esta modalidad de gestión pública para el gobierno escolar, si bien no alcanzó a constituir un desarrollo cuantitativo importante en el nuevo ordenamiento político – institucional, se perfiló como eje para orientar la modalidades venideras, aún en el mediano y largo plazo. De aquí que los fuertes

cuestionamientos tengan que ver con la ilegitimidad básica de la racionalidad gerencial y los arreglos de orientación neoliberal (como la justificación valorativa en torno a patrones de competencia o la complementariedad social de los recursos que el Estado destina al mantenimiento de la provisión del servicio), que contradicen el núcleo de valores constitutivos del sistema provincial. Las reformas estructurales y del aparato administrativo del Estado que fueron impulsadas con posterioridad, produjeron cambios profundos en los mecanismos de regulación y concertación social. Sin embargo, ellas no han logrado modificar sustancialmente la lógica de acción de los principales actores estratégicos, que continúan actuando de acuerdo a racionalidades cada vez menos adecuadas a las necesidades de institucionalización de nuestra sociedad. En las tendencias político – administrativas en desarrollo hasta fines del 2004, la profundización de la estrategia de la descentralización no aparece como prioritaria. Una de las hipótesis que se podrían formular al respecto es la que asegura que aquella experiencia, en apariencia fallida, arribó a los objetivos propuestos, esto es, desorganizar la complementariedad de recursos para evitar la conformación de un movimiento social articulado alrededor de el crecimiento de demandas por garantizar desde el Estado la prestación de suficientes calidades y cantidades de servicio educativo. La sociedad rionegrina, como la del conjunto del país en la década de los 90, a minimizado sus expectativas de derechos ciudadanos, tanto como la conformación de espacios en los que ejercer una suerte de intercambio deliberativo acerca de “lo público”. En este sentido, las posibilidades que la descentralización aún ofrece, como estrategia de publicación de las estructuras del estado, deviene de su potencial participativo. El caso que analizamos muestra claros límites, cuando su modalidad de implementación continúa privilegiando la estructuración jerárquica, pero también denota las oportunidades que se abren en dirección a un fortalecimiento de los procesos e instituciones democráticas. Potenciar el peso de actores actualmente subrepresentados en los arreglos institucionales y organizacionales analizados, avanzar en el conformación de estrategias que tiendan al fortalecimiento de “públicos fuertes” y promover mayores niveles de auto-organización política y social (Cunill Grau, N.; 1999), constituyen desafíos pendientes para el sistema educativo rionegrino.

Bibliografía :

- Aliani, M.; Alonso, O. y Welschinger, D (2000). *Políticas Públicas entre la crisis y el ajuste fiscal: el caso de la educación en la provincia de Río Negro (1991-1999)*. En revista Pilquén N° 3. Centro Regional Zona Atlántica. Universidad Nacional del Comahue. Viedma.

- Carrizo, Cecilia (2001). *Del reconocimiento al ejercicio de la ciudadanía. Sujetos y políticas públicas en Córdoba*. Pre-proyecto de tesis de Doctorado; Departamento de Posgrado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires. Mimeo.
- Grassi, E.; Hintze, S. y Neufeld, M.R. (1994). Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural. Ed. Espacio, Buenos Aires.
- Gutiérrez, A. (1997). Pierre Bourdieu. Las Prácticas Sociales. UNC-UNM, Córdoba.
- Habermas, Jürgen (1994). *Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa*. En Revista "Agora" N° 1.
- Held, David (1992). Modelos de Democracia. Editorial Alianza, México.
- Keane, John (1992). La vida pública y el capitalismo tardío. Alianza Universidad. México.
- La Serna, Carlos (1997). *Actores y procesos en la crisis del estado de bienestar*, en revista "Administración Pública y Sociedad" N° 10. I.I.F.A.P. – Universidad Nacional de Córdoba.
- Méndez, Héctor y Milstein, Diana. 1997. *El progresismo pedagógico: una condición necesaria para el proyecto educativo neoconservador. Notas para un debate*. Revista Crítica Educativa Año I, N° 1. Buenos Aires.
- Offe, Clauss (1990). Contradicciones en el Estado de Bienestar. Alianza Editorial. Madrid.
- Oyola, Carlos, (dir.) (1998). *Innovaciones educativas. Entre las políticas públicas y la práctica educativa*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Paviglianitti, Norma. (1995). *Pobreza, ciudadanía y educación*. Revista Praxis Educativa Año I, N° 3. Santa Rosa. Instituto de Ciencias de la Educación para la Investigación Interdisciplinaria, Universidad Nacional de La Pampa.
- Rabortnikof, Nora (1993). *Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración*. En "Revista Internacional de Filosofía Política/2".
- Welschinger, Daniel (2001). Descentralización y Participación en el Sistema Educativo. El caso de los Consejos Institucionales en la Provincia de Río Negro. Tesis de Maestría en Administración Pública. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Welschinger, Daniel E. (2002). "Principios de Organización y formas de procesamiento político en el campo de salud pública entre 1994 y 1999", en La Salud Pública en los tiempos del neoliberalismo. El caso de la provincia de Río Negro. La Sena, C. y Gomiz Gomiz, A. (compiladores). Ediciones del CEAPPE, Centro Regional Zona Atlántica, Universidad Nacional del Comahue. Viedma, Río Negro.
- Welschinger, Daniel (2003). Tesina de Especialización en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Maestría en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires.