

POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA EN LAS PROVINCIAS DE RÍO NEGRO Y NEUQUÉN

Silvia Noemí Barco¹

La ponencia presenta resultados de una investigación sobre políticas de descentralización financiera aplicadas en escuelas de las provincias de Río Negro y Neuquén.

Caracterizamos los contextos jurisdiccionales y exponemos las inscripciones teóricas y metodológicas del estudio.

Desarrollamos el análisis de las políticas educativas caracterizando, en primer lugar, las reformulaciones operadas en los ámbitos de las burocracias educativas centrales y en segundo lugar, el modelo de gestión de la política que se advierte en las escuelas descentralizadas y las consideraciones que realizan los sujetos respecto a la política educativa.

Interrogamos dos núcleos de la política, su capacidad para redefinir lo público y para centralizar, expandir y diversificar un modelo de control burocrático de las escuelas.

This paper puts forward the results of an investigation about the policies of financial decentralization of schools in the provinces of Rio Negro and Neuquén.

We characterize the jurisdictions' contexts and we explain the theoretical and methodological inscriptions of this study.

We explain the analysis about educational policies characterizing in the first place the reformulations produced in the contexts of educative bureaucracies and in the second place, the management model of the policies and the conceptions that institutional individuals make regarding educative policies.

We inquire about two cores of the policy: its capacity to redefine the public sector and to centralize, expand and diversify a bureaucratic control model towards schools.

¹ Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad Nacional del Comahue.

El contexto de la investigación

Las políticas de descentralización financiera aplicadas en las escuelas que hemos investigado, se implementaron en las provincias de Río Negro y Neuquén, entre los años 1994 y 1996 en el primer caso y a partir del año 2000 en el segundo caso.

Los resultados de estudios anteriores nos permitieron caracterizar los contextos jurisdiccionales, ubicando las siguientes tendencias:

- a) Las políticas educativas provinciales muestran un proceso contradictorio a partir de la segunda mitad de la década del '80 y los primeros años de los '90, caracterizado por la convivencia de discursos centrados en la democratización del sistema educativo, planes provinciales de reformas administrativas y pedagógicas y participación docente en el diseño e implementación de medidas de política educativa, con el reordenamiento del gobierno y la administración de la educación en la dirección de una centralización ejecutiva²; cambios apresurados en la legislación, sustitución de la ley por resoluciones y proyectos del Poder Ejecutivo y debilitamiento de los Consejos Provinciales de Educación como organismos colegiados de gobierno.
- b) A partir de 1993 se implementan políticas de ajuste estructural del sector, se reordenan las decisiones jurisdiccionales en el marco de una relación de subordinación respecto a las iniciativas educativas decididas por Nación y se abandonan los procesos de reforma que habían iniciado las provincias.
- c) Debido a esta "dualidad de rumbos", se fue produciendo una dinámica contradictoria que expuso a principios de la década del 90, en toda su dimensión, el conflicto de una profunda fractura entre la administración estatal y la sociedad civil con respecto a las concepciones y orientaciones de valor sobre la educación. Fractura que se expresó en agudos enfrentamientos entre los funcionarios políticos y las organizaciones de docentes, padres y alumnos.

Es en el contexto de políticas públicas de ajuste estructural del sector educación y de crisis de legitimidad de estas políticas en el que se instalaron las decisiones oficiales de llevar adelante "proyectos de descentralización financiera hacia las escuelas".

² Se entiende por centralización el "proceso o situación en que el poder se ha concentrado de algún modo en manos de personas cada vez menos numerosas y que se consideran el foco de una estructura concéntrica de dominación, el cual irradia de esta suerte del centro a la periferia. Le acompaña una reducción en la independencia de decisión o en la autonomía local de los grupos y personas subordinados." Ver: Pratt Fairchild, H., (editor), *Diccionario de Sociología*, Fondo de Cultura Económica, México. 4ta. Edic. 1966.

Inscripciones teóricas y decisiones metodológicas

Interpretamos las políticas como “intervenciones del Estado orientadas de manera directa a las condiciones de vida de distintos sectores y grupos sociales” (Danani, 1996). En este sentido, las estudiamos como la forma estatal de construir la cuestión social y no sólo como una reacción del Estado frente a la cuestión social.

Analizamos las políticas educativas, sus objetivos, contenidos y las tendencias que las estructuran, intentando identificar el presente en relación con el pasado reciente, con la historia reciente. Intentamos, como recomienda Bloch, “comprender el presente por el pasado y a la vez el pasado por el presente, interpretando al presente como lugar de la producción del por-venir”.

Entendemos que esta mirada contribuye a la comprensión de un tiempo caracterizado, como señala Hobsbawm, por el problema del “presente permanente”, por la destrucción de los mecanismos sociales que permiten vincular la experiencia contemporánea con las generaciones anteriores.

En el proceso de investigación, vigilamos la relación de las miradas macro y micro política para poder abordar el objeto social estudiado en su doble dimensión (Bourdieu, 2000) y, en la interpretación de la dualidad de las estructuras interrelacionando sentidos, normas y poder (Giddens, 1997).

Construimos el objeto de investigación desde la perspectiva que plantea Bourdieu: lo social existe de doble manera.

La dimensión macro del objeto comprende el estudio del diseño e implementación de las políticas educativas, o dicho en otros términos, la formalización, regulación e implementación de la política estatal. El momento objetivo -según la perspectiva abordada- se estudia en relación con la dimensión micro, que privilegia el análisis del impacto de la política en las instituciones educativas. Este segundo momento analítico -subjetivista- procura captar representaciones, percepciones y vivencias de los protagonistas, de los destinatarios de la política.

El objetivo general de investigación se propuso generar conocimiento acerca de las políticas de descentralización educativa que se promueven en la actualidad y su impacto en las escuelas y en los sujetos. Para esto procuramos:

- o Identificar las distintas iniciativas de descentralización educativa promovidas en las jurisdicciones provinciales.
- o Analizar como diseño institucional, como política pública y como proceso socio-político las específicas iniciativas de descentralización en las provincias de Río Negro y de Neuquén.
- o Identificar los motivos y las razones esgrimidas por los funcionarios del sector para promover las iniciativas de descentralización.

- o Analizar, a través del estudio de casos, el impacto en las escuelas que participaron y participan de proyectos de descentralización.
- o Identificar las opiniones y preocupaciones de padres, docentes, directivos, alumnos y organizaciones gremiales con respecto a las medidas y proyectos de descentralización educativa.

El estudio de los antecedentes y las redefiniciones de las preguntas del problema de investigación nos permitieron, además, incorporar el objetivo de ubicar las diferencias entre las políticas de descentralización implementadas en los '80 y los '90.

En Neuquén estudiamos la política en curso y abarcamos la indagación del universo compuesto de 29 instituciones educativas de distintos niveles y modalidades. En Río Negro, reconstruimos la política privilegiando el análisis documental y las entrevistas a informantes claves y trabajamos con una muestra intencional constituida por dos casos de escuelas primarias en las que, la presencia de los archivos institucionales y de los protagonistas, nos permitió reconstruir la política.

Aplicamos un enfoque teórico-conceptual que nos permite distinguir analíticamente tres momentos de la política:

1. La política como modelo o diseño institucional. Se trata del momento de formulación de la política y para su estudio privilegiamos el análisis del dispositivo legal que la regula, los documentos oficiales que la definen y las entrevistas a los funcionarios que tuvieron participación, bien en la toma de decisiones, bien en la organización de la implementación de dichas decisiones y de su control.
2. La política como política pública. Se trata del momento de implementación de la política, proceso en el que se articulan medidas para que sea obedecida y ejecutada con medidas para que sea consensuada y aceptada. En el proceso de implementación nos interesa identificar no sólo los mecanismos estatales de regulación y formalización de la política, sino también descubrir y comprender el complejo proceso de negociaciones y resistencias que se ponen en juego. Documentos oficiales, normativas de regulación, archivos periodísticos, funcionarios de los sectores intermedios de la burocracia estatal, dirigentes gremiales, dirigentes de organizaciones estudiantiles y de padres, constituyen fuentes de información indispensables para el estudio de este momento analítico de la política.
3. La política como proceso socio político. Se trata del momento en el que estudiamos de qué manera impacta y cómo se gestiona la política en las instituciones destinatarias, incluyendo los significados que los directivos y docentes y, en los casos de Río Negro, padres, alumnos y porteros, atribuyen.

yen a la política. Nos ocupa en esta distinción analítica interpretar y comprender los resultados y las consecuencias que las políticas educativas de descentralización financiera generaron sobre los sujetos y las instituciones, en otros términos, identificar hasta dónde llega la política estatal. Se trata de un estudio cualitativo que combinó relevamiento e interpretación de distintas fuentes documentales tomando como universo las normativas vigentes de carácter más general, las normativas específicas, documentos oficiales y fuentes periodísticas regionales. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas, entrevistas en profundidad, se aplicaron cuestionarios con distintos objetivos, herramientas que nos permitieron relevar la opinión de funcionarios, personal técnico, dirigentes gremiales, directivos, maestros/profesores y, en el caso de Río Negro, padres, alumnos, porteros y administradores escolares.

Diseño e implementación de las políticas de descentralización financiera

El estudio de los antecedentes nos indicó que la descentralización educativa ha sido asociada, en diversos contextos, con diferentes modelos y lógicas. En los '80, con el recupero de regímenes constitucionales, la descentralización en las jurisdicciones estudiadas es asociada a la democratización y a la participación. En los '90, la descentralización se asocia fundamentalmente a los objetivos de 'eficiencia' y 'eficacia' de la gestión pública.

El estudio de las tipologías elaboradas sobre las modalidades de descentralización y su aplicación como herramienta de análisis a los casos jurisdiccionales, nos indicó que la descentralización educativa se formuló como una política de descentralización de la administración estatal en su forma de delegación burocrática hacia las escuelas. Se trata de casos de descentralización financiera hacia las escuelas, que interpretamos como casos específicos de descentralización económica que promueven la conformación de cuasi-mercados (Whitty et al, 1999) en las instituciones educativas estatales, destinatarias de la política.

Contexto de justificación de la política

En ambas jurisdicciones normativas y documentos oficiales desarrollan un contexto de justificación respecto a la descentralización educativa vinculando la lógica democratizadora de los '80 a la de eficiencia administrativo - financiera de los '90. Los argumentos recurrentes señalan que los proyectos de descentralización son necesarios por:

La exigencia de organizar instancias mediadoras entre la administración central y las instituciones educativas promoviendo una mayor intervención de los actores en el proceso educativo y

La necesidad de reformular el sistema administrativo burocrático que conspira contra los intentos de reducir costos, mejorar los servicios y aumentar la calidad de la enseñanza.

La descentralización se presenta, en el caso Río Negro, como un medio para lograr la participación en el gobierno de las escuelas, en consonancia con los principios rectores de las políticas posteriores a la dictadura. En la provincia de Neuquén, la descentralización se presenta como proyecto de 'fortalecimiento' de las instituciones, como vehículo para lograr "libertad frente a los mecanismos burocráticos" y núcleo para estructurar organizaciones "que aprenden", en la misma línea que las políticas que caracterizaron a los '90.

El marco legal de la política

En Río Negro se apoyó en una reglamentación parcial de la Ley Orgánica de Educación (1991). Resoluciones del CPE reglamentaron los Consejos de escuela, que, por Ley, forman parte de la estructura de gobierno de la educación y que la política de descentralización ubicó como organizaciones administradoras de los fondos descentralizados. Al mismo tiempo, proyectos presentados por la conducción del CPE - vertebrados sobre principios contradictorios respecto a la Ley Orgánica fueron operando como una legislación 'de hecho' que funcionó como dispositivo legal de la política.

El marco legal de la política en la provincia de Neuquén se estructura privilegiando dos tipos de normativas: leyes para la administración pública en general y disposiciones de la dirección de administración provincial.

Descentralización financiera y burocracias educativas centrales

El diseño de las políticas de descentralización financiera hacia las escuelas se configura desde el siguiente esquema: Decisión Centralizada, Ejecución descentralizada y Control de Gestión Centralizado

En los dos casos se decidió centralizadamente la selección de las escuelas que se incluyeron en las experiencias de descentralización. En Río Negro, el presidente del CPE convocó a todas las escuelas a adherir al proyecto, estableciendo como único requisito la organización del Consejo Institucional. La elección de las escuelas se determinó desde el poder central, sin hacer públicos los criterios y desestimando muchos pedidos de las instituciones que, como nos manifestaron los directivos, habían decidido organizar el Consejo como un medio para acceder a los fondos.

En Neuquén se establecieron centralizadamente dos requisitos para la selección de las escuelas que serían invitadas a ingresar al "proyecto piloto" de descentralización educativa: escuelas cuyos directores tuvieran experiencia en

formulación de proyectos y gestión de recursos descentralizados e instituciones "sin conflictos".

En las dos provincias se crean nuevas y específicas estructuras para regular y monitorear la política de descentralización. Estos organismos con rango de direcciones se incorporan a la administración central y son dotados de competencias y funciones que se superponen con las de otras dependencias. En el caso de Neuquén, la dirección creada para implementar y monitorear la política asume competencias pedagógicas, puesto que decide sobre la pertinencia y factibilidad de proyectos pedagógicos a ser financiados. Tanto en el diseño como en la implementación de la política cobran relevancia las estructuras dependientes de las direcciones de administración educativa mientras que las direcciones pedagógicas o bien están ausentes, o bien son informadas, participando en muy pocos casos y marginalmente de la política.

La descentralización financiera se diseña e implementa con los atributos de la tecnocracia política (Helmut Dubiel, 1984), puesto que las decisiones políticas se presentan como regulaciones técnicas definidas por funcionarios y técnicos que cumplen la orden -como expresaron los entrevistados- que "viene de arriba", de una decisión concentrada sin participación ni aun en la esfera de la burocracia central y con profunda confusión respecto a lo que se entendía por descentralización.³ El contenido de las políticas de descentralización se estructura como un conjunto de procedimientos técnicos sujetos a monitoreo para una producción de índole burocrática administrativa: Plan Anual, Proyectos Pedagógicos para obtener fondos adicionales, Memoria Anual, Balance mensual y anual, etc. La producción de las burocracias centrales se objetiva en un conjunto de informes técnicos de recomendaciones y prescripciones. Las nuevas estructuras de la administración central creadas al sólo efecto de implementar la política de descentralización educativa, y la producción burocrática exigida a las escuelas conforman una nueva red de control sobre las instituciones educativas que se suma a las existentes, fortaleciendo un modelo de control, centralizado y expandido.

La implementación de la política se configura desde una lógica de racionalización técnico-social, cuya pretensión es "gobernar" las instituciones educativas mediante una institucionalización que se pueda controlar.

Las políticas se formulan como medidas y planes específicos, como experiencias pilotos, sin que las administraciones educativas responsables se ocupen de poner en acto un programa de evaluación del funcionamiento, del impacto de la política y de sus instrumentos. Esta ausencia responde a la vigencia de una "visión familiar del proceso de la política" (Aguilar Villanueva, 1993) que ubica

³ Funcionarios y técnicos de la administración central entrevistados coincidieron en señalar que no hubo espacios para intercambiar ideas respecto a la orden recibida y cada uno de ellos expuso sus propias conjeturas respecto a los objetivos de la política.

en el gobierno, centralmente en el poder ejecutivo, el lugar de la decisión de lo que hay que hacer y de la prescripción sobre cómo hacerlo. El modelo reserva para el Estado las funciones de regulación, evaluación y promoción.

Modelo de Financiamiento de las políticas de descentralización financiera

Los Consejos Institucionales en Río Negro y los directores en Neuquén reciben el financiamiento a través del rubro transferencias, flujos de carácter financiero, asimilables a la figura de subsidios, (Bertoni, M.L., 2000). Las escuelas toman la responsabilidad de administrar los recursos que se transfieren, sin participar del diseño presupuestario y aceptando las modalidades de control externo respecto al empleo y rendición de los subsidios.

El modelo de financiamiento del estado hacia las instituciones está inspirado en la visión organizacional y presupuestaria que se ha dado en llamar teoría del agente-principal, que ve a las relaciones sociales y políticas, incluyendo a las del estado con la sociedad, como relaciones de intercambio. El agente -la escuela-, es el encargado de ejecutar cosas a cambio de una compensación o premio que le otorga la otra parte, el principal, -el estado provincial-. Bajo este enfoque, el estado debe favorecer el establecimiento de incentivos, es decir un sistema de premios similar al usado en el mundo empresario. En consecuencia, también la administración de los agentes, debería ir adoptando formas muy similares a las del sector privado, comprometiéndose con un modelo de relaciones sociales de carácter contractual. Predomina la teoría por la que los agentes deben hacer un manejo del presupuesto tendiente a satisfacer la demanda final, para poder medir mejor el grado de respuesta o satisfacción de la prestación que se brinda (Bertoni, M. L., 2000).

La política interpretada por los sujetos

Los discursos oficiales indicaban que la política redundaría en una mejora de la calidad educativa. Pedimos a los directivos entrevistados su apreciación respecto del impacto de la descentralización financiera en los desarrollos pedagógicos y la evaluación que realizan es positiva. Indican que el financiamiento descentralizado contribuye al desarrollo pedagógico y sostienen la afirmación enumerando "bondades" de la política, tales como: "resuelve las necesidades cotidianas de insumos"; "permite mantener el edificio"; "permite satisfacer demandas de material didáctico", y en algunos casos, "ampliar la infraestructura escolar". Coinciden en destacar la posibilidad que les brinda la política de realizar ahorros para reinvertir.

La política es recurrentemente “mostrada” a través de los bienes adquiridos. Por esto, interpretamos que la teoría de base que da la “racionalidad científica” a este conjunto de orientaciones y acciones, -teoría implícita- es la Teoría de la Utilidad Marginal. Su punto de partida no es la producción, sino el consumo de las mercancías y la utilidad (o satisfacción), que al margen un individuo genérico puede extraer del consumo de algunos bienes. En la base de esta teoría está el principio según el cual el valor depende totalmente de la utilidad (Vitello, V., 1980).

La información relevada indica que la adhesión de las escuelas a la política se basó en el objetivo de obtener recursos, en contextos de progresivo empobrecimiento, y de administraciones estatales que no atienden los reclamos. Directivos, padres, maestros y alumnos relacionan la política de descentralización con la obtención de recursos materiales, indicando “esto es la descentralización”, mientras nos mostraban adquisiciones y refacciones.

La mayoría de los directores entrevistados identifican a la institución educativa con el hogar, a sus miembros con la familia y explican la gestión de la política como una cuestión de buena administración familiar⁴. Evalúan que la austeridad en el uso de los recursos y el control de los gastos permiten generar un ahorro necesario para responder a las múltiples necesidades de los alumnos, los docentes y la institución.

La metáfora del hogar es empleada para explicar cómo se gestiona la política en la escuela, es dotada del atributo de la eficiencia y es empleada para ilustrar respecto a lo simple que resulta llevar adelante una prolija administración de fondos públicos descentralizados. Es una metáfora que sirve para oponer a la burocracia estatal.

La política gestionada en las escuelas

El estudio en las escuelas indica que la gestión de la política se realiza centralizadamente. Es el directivo, fundamentalmente, quien toma las decisiones, administra y fiscaliza y el personal docente, los alumnos, el personal de servicio, y en el caso de Río Negro los padres, se vinculan con la descentralización como demandantes de recursos. Se va configurando un doble juego de centralización/descentralización que viabiliza procesos de concentración del poder a nivel macro y micro-político. En relación con este modelo de políticas de descentralización, la centralización es la política que permite multiplicar, diversificar y descentralizar las redes de control central.

⁴ Los documentos oficiales comparan la gestión institucional de la política con la administración de un “hogar” en el caso de Neuquén. En Río Negro se la ha comparado con la decisión del profesional, que emplea sus conocimientos técnicos para responder a la demanda de la familia.

Interpretamos que la descentralización como política pública y como proceso sociopolítico en contextos de cultura neoliberal, es una política que desplaza/sustituye/ reemplaza, la perspectiva de lo público para diseñar e implementar la micro política de la escuela, al mismo tiempo que redefine las relaciones sociales al interior de las escuelas y entre las escuelas. Los casos estudiados nos indican alquiler de bienes a otras instituciones; impedir el uso de sectores, materiales y servicios a otra institución en el caso de edificios compartidos; presencia de cerraduras y candados para preservar los bienes adquiridos; selección del “alumno pobre” –objeto de la asistencia social.⁵

El modelo de gestión escolar tiende a reproducir las características del modelo macro político. La gestión centralizada respecto de la administración de recursos en contextos de múltiples pobreza (Sirvent, 1999) promueve un tejido de relaciones de tipo clientelar en las escuelas y de competencia por los recursos, relaciones connotadas por el funcionamiento de la teoría del agente principal. Esas redes clientelares son el sustrato que permite descentralizar también los conflictos (Weiler, 1996) puesto que, el director opera como satisfactor de necesidades y de demandas, como único “responsabilizado” de establecer la valoración de las prioridades. Por eso se convierte en la cara visible de la política pública, más allá de su posicionamiento personal respecto del programa estatal.

Al contenido clásico de la función administrativa del director se agregan tareas que ligan la administración escolar al concepto de gerencialismo. Éste contiene la idea de que las tareas de la administración escolar pueden ser regidas por aquellos no relacionados con las prácticas de la enseñanza (J. Halliday, 1995). Y es en este corrimiento que se produce una fisura en la que aparece la figura del administrador escolar.

Esa fisura se concretó en Río Negro, puesto que en los Consejos Institucionales con descentralización financiera se nombraron administradores que ocuparon un lugar central en la toma de decisiones respecto de la orientación de los recursos asignados. En la provincia de Neuquén hay un proyecto al respecto.

En este diseño de política los directivos, tomando la cita textual de Rallis (1990): “(...) se ven forzados más a mantener, controlar y transmitir, que a construir, dotar de poder y comprender”.

La metáfora del hogar ha ido construyendo una racionalidad doméstica -privada- desde la cual se ejecuta la política y ha ido estructurando un patrón de relaciones institucionales en el que se combinan los rasgos del paternalismo prebendario, el clientelismo y el asistencialismo filantrópico en una micro política institucional cuyo eje es obtener y asignar recursos materiales.

⁵ En los dos casos, son numerosos los testimonios recogidos respecto de los enfrentamientos con el gremio, con otros directivos escolares, y fracturas entre los padres y los docentes en el caso de Río Negro.

Interpretaciones y preocupaciones

Interpretamos que las políticas de descentralización financiera hacia las escuelas implementadas en contextos de ajuste del gasto social y de fortalecimiento de la subsidiariedad estatal, configuran mecanismos de legitimación compensatoria construidos sobre las necesidades que tienen las escuelas para afrontar cotidianamente la tarea de educar, necesidades y padecimientos construidos por la misma política estatal que quita, promete y exige.

Entendemos que estas políticas tienen la facultad de ir debilitando los efectos positivos que el financiamiento público de la escuela pública tiene sobre las percepciones de los sujetos: son ciudadanos libres, con iguales derechos, portadores de derechos y de obligaciones. En este sentido, interpretamos la descentralización educativa como una medida mucho menos visible en dirección hacia un aumento de la privatización, de la desregulación y del retroceso de muchas de las funciones económicas y particularmente de las funciones sociales del Estado.

Las políticas de descentralización estudiadas tienen capacidad para: fortalecer la centralización ejecutiva; estructurar una burocracia central expandida con dependencias superpuestas; generar nuevas redes de control que se suman a las existentes; implementar un modelo burocrático y diversificado de control, que permite que distintas dependencias centrales intervengan en las escuelas dotadas de competencias específicas y diferenciadas, pero con idéntica potestad de exigir rendición de cuentas.

El modelo de decisión y control que opera complica la posibilidad de 'leer' la decisión política e identificar a los responsables; debilita las acciones e incumbencias de la tradicional estructura pedagógica de las burocracias centrales e intermedias, mediante expropiación, delegación y/o superposición de competencias; reduce la función pedagógica de los directores de escuela a la formulación de proyectos según los formatos preestablecidos por los programas de la administración central al mismo tiempo que incrementa sus responsabilidades como administradores.

Los resultados indican que se trata de políticas que orientan una lógica gerencialista de administración escolar, cuya consecuencia es el debilitamiento de la lógica pedagógica para conducir la escuela. Tanto a nivel macro como micro, la dimensión pedagógica asume una concepción restringida y ocupa un lugar subordinado, comprometiendo el sentido, la función y la responsabilidad social de la escuela pública.

El contenido de control burocrático, central en las políticas educativas estudiadas ha identificado la gestión de la política, bien como un asunto de decisiones técnicas tomadas por profesionales, bien como un asunto de decisiones austeras fundadas en el cálculo costo beneficio. El proceso de implementación de la política se ha caracterizado por convencer a los directivos de la "sencillez" de la

política. Cuando la racionalidad política es sustituida por la técnico instrumental, en las escuelas aparece una combinación de racionalidades escindidas de lo público y colocadas en el ámbito de lo privado, ya sea en la esfera del mercado, lugar de intercambios entre agentes económicos racionales; -ya sea en la esfera del ámbito doméstico, lugar donde naturalmente el sentido común orienta conductas austeras para preservar el ámbito de socialización primaria. Y cuando las racionalidades privadas administran y conducen la escuela pública, ésta se despoja de los atributos de lo público - lugar de derechos sociales, obligaciones compartidas, responsabilidad social, igualdad y libertad.

La política, en su diseño, implementación y ejecución fortaleció núcleos de sentido socialmente dominantes, vinculados a lo doméstico, a lo propio, a la responsabilidad y el deber individual. Las concepciones de "escuela-hogar bien administrado", "de institución liderada por la responsabilidad individual y el saber técnico", han sido empleadas por el poder central para conquistar adhesión a la política y resultan categorías que pueden ocultar la distinción público-privado. La situación nos obliga a problematizar y estudiar la cultura institucional que se va conformando en las escuelas públicas en contextos de reformas neoliberales.

Nos preocupa la presencia de estas racionalidades combinadas con la sostenida presencia de una ideología tecnocrática para pensar la escuela, su organización y el trabajo docente, ideología que reduce el problema de la toma de decisiones a un problema de índole técnica y, por ende, deja afuera de la experiencia colectiva la dimensión ética e ideológica de las cuestiones sobre las cuales se actúa, (England, G., 1989).

Resta la tarea de devolver a las escuelas los resultados de la investigación y comprometernos con una acción política y académica que contribuya a la organización colectiva para enfrentar los problemas de la escuela pública construidos por estas políticas, interpretando que hay que enfrentar problemas sociales, que son complejos, pluridimensionales, policausales y cambiantes. Problemas que exigen la participación colectiva en la búsqueda de soluciones.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1993), "Estudio Introductorio", en Aguilar Villanueva (comp) *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México.
- Arendt, Hanna (1997), *¿Qué es la política?*, Paidós. I.C.E. / U.A.B, España.
- Barco, Silvia et al. (2004), *Descentralización Educativa: las políticas, las escuelas y los sujetos*, Informe Final de Investigación, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue.

- Bourdieu, Pierre (1987), "Describir y prescribir. Nota sobre las condiciones de posibilidad y los límites de la eficacia política", en *Tasenhert* 450, Año 1, N° 3, (Traducción Emilio Tenti Fanfani).
- Halliday, John (1995), *Educación, gerencialismo y mercado*, Morata, Madrid.
- Vior, Susana, (directora) (1999), *Estado y educación en las provincias*, Miño y Dávila Editores, Madrid.