

37.014.5

6

BIBLIOTECA	
Entrada	3/4/88
Reservado	Amv
Indicador	6

SEMINARIO: POLITICAS SOCIALES - CALIDAD DE VIDA Y EDUCACION

AGENDA

MARTES, 7 de marzo

- 9.00 Inscripción y registro de participantes.
Entrega de carpetas.
- 9.30 Apertura - Señor Ministro de Educación y Justicia de la Nación
Dr. Jorge SABATO.
- 10.00 Políticas Sociales, Calidad de Vida y Educación.
Representante de la Secretaría General de la OEA en la Argentina
Dr. Benno SANDER.
- 10.30 Aspectos Organizativos y Metodológicos del Seminario.
Directora General de Planificación Educativa del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación.
Lic. Alicia N.L. de BERTONI.
- 10.45 RECESO
- 11.15 Relevancia de la relación Educación-Trabajo en las Políticas Sociales.
Lic. Miriam Jorge WARDE.
- 13.00 RECESO
- 15.00 Políticas Sociales y Educación.
Lic. Rubén MAIDANA.
- 16.30 RECESO
- 17.00 Organización y Constitución de Comisiones de Trabajo.
- 19.00 RECESO

006473
Foll. 37.014.5/1
LIB 6

MIERCOLES, 8 de marzo

- 9.00 Iniciación de tareas.
- 9.15 Los problemas actuales de la educación en relación con las áreas de Trabajo y Salud.
Lic. Luis ROGGI.
- 10.30 RECESO

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y FORMACION EDUCATIVA
Paraguay 1067 - 1er. piso
1062 Buenos Aires - Republica Argentina

- 11.00 Relaciones Intersectoriales Educación-Trabajo.
Panel: Lic. Graciela Frigerio-Lic. Graciela Riquelme
 Lic. David Wiñar.
 Moderador: Lic. María Rosa Almandoz.
- 13.00 RECESO
- 15.00 Relaciones Intersectoriales Educación-Salud.
Panel: Lic. Nora Elichiri - Dr. Vicente Galli -
 Lic. Pablo Winocur.
 Moderador: Dr. Carlos Ubeira.
- 16.30 RECESO
- 17.00 Comisiones de Trabajo.
- 19.00 RECESO

JUEVES, 9 de marzo

- 9.00 Iniciación de tareas.
- 9.15 El problema de la interdisciplinariedad en los programas de salud y trabajo y su incidencia en la formulación de programas educativos.
 Dr. Carlos CULLEN.
- 10.30 RECESO
- 11.00 La pertinencia de la integración de la educación formal y no formal desde los lineamientos de las políticas sociales.
Panel: Lic. Cecilia Braslavsky - Lic. Elvira Romero -
 Lic. Graciela Carbone.
 Moderador: Lic. Silvia Brusilovsky.
- 13.00 RECESO
- 15.00 Comisiones de Trabajo
- 18.30 PLENARIO
- 19.00 RECESO
- 19.30 **Vino de Honor.**

VIERNES, 10 de marzo

- 9.00 Iniciación de tareas.
- 9.15 La regionalización educativa como estrategia de democratización social en América Latina.
Lic. Luis ROGGI.
- 10.30 RECESO
- 11.00 Las políticas de regionalización educativa y su incidencia en la calidad de vida.
Panel: Dra. Silvia González - Lic. Rubén Maidana -
Lic. Ana M. Cerrutti.
Coordinadores Nacionales del Proyecto Multinacional de Regionalización Educativa.
Moderador: Lic. Inés Aguerrondo.
- 13.00 RECESO
- 15.00 Regionalización Educativa en la renovación curricular del nivel medio.
Panel: Lic. Alicia Carranza - Lic. Rubén Maidana -
Lic. Ana M. Cerrutti - Lic. Beatriz Bruce de Teruel.
Moderador: Lic. Alicia N.L. de Bertoni
- 16.30 RECESO
- 17.00 Comisiones de Trabajo.
- 19.00 **CIERRE DEL SEMINARIO**
-

LOS MEDICOS DE COMUNICACION SOCIAL COMO ARTICULADORES DE LA EDUCACION FORMAL Y NO FORMAL

Prof. Graciela M. Carbone

BIBLIOTECA	
Entrada	3/4/89
Contribuyente	Am
Intereses	h

Sin educación la comunicación es ciega, pura posibilidad formal, pura pauta de organización significativa de lo social, puro sistema de intercambio de mensajes, de bienes y de mensajes, aptos para resolver contradicciones, sin cuestionarse por el sentido de estas contradicciones: en la comunicación sin educación no se sabe en nombre de qué sacrificarse. Se resigna uno a "estar" sin atreverse a ser.

Pero, sin comunicación la educación es vacía, pretende empezar por el puro acontecer sin estructura, se ilusiona con entrar en la historia sin geografía, en la ciencia sin el trabajo, en el amor sin el cuerpo, en el mundo de las ideas sin palabras, en el mundo de los valores sin instituciones. En definitiva, es la ilusión de pretender ser alguien sin estar, creer en una identidad libre sin individualidad social.

Carlos Cullen

Introducción

Las preocupaciones iniciales acerca del valor de la cultura de masas, de ser justos en un análisis histórico, deberían detectarse en los orígenes de la cultura popular urbana y en los primeros testimonios de la tecnología de la imprenta y de la prensa.

Dado que eso es imposible dentro de los límites de esta comunicación, abordaremos algunos jalones de esa rica y compleja historia en nuestro siglo.

En particular, nos detendremos a señalar la importancia de algunos momentos de ese trayecto que marcan hitos en la práctica y en la teoría de la vinculación entre "alta" cultura y cultura de masas y sus relaciones con la ideología de la escuela.

1.1.El pensamiento

Las contribuciones teóricas en torno a la cultura de masas que se suceden y multiplican en la primera mitad del siglo y que tienen mayor parentesco con la ideología de nuestra escuela tradicional, coinciden en la expresión de juicios escépticos acerca del valor cultural y del poder de irradiación de la cultura de masas.

En nuestro medio, la frecuentación del pensamiento de Ortega y Gasset incidió en el desarrollo de las concepciones de investigadores y docentes.

Iniciada la segunda mitad del siglo, otras posturas similares comenzaban a incidir aquí, esta vez matizadas por las categorías del pensamiento sociológico. En esta línea, las inquietudes por el fenómeno de la comunicación masiva pasan fundamentalmente por "elevar" los gustos de la masa, mejorando los productos del arte de masas —empresa que a juicio de Lazarsfeld y Merton (1948) se inscribe en una postura puramente especulativa y requiere decenios de investigación y experimentación—.

Más radicalmente, Mc Donald (1960) condena a la cultura de masas, explicitando que ésta no tiene ni siquiera la posibilidad teórica de ser buena. El advenimiento de esta cultura forma parte del más amplio problema de las masas, cuyo origen se remonta a la Revolución Industrial.

Las masas son, en el tiempo histórico, lo que las muchedumbres en el espacio: "una gran cantidad de personas incapaces de expresar sus cualidades humanas porque no están ligadas unas a otras ni como individuos ni como miembros de una comuni-

dad".

, Una sociedad de masas, lo mismo que una muchedumbre, está apenas en embrión y es incapaz de crear. Los átomos que la componen no coexisten basándose en las preferencias o las tradiciones Individuales, ni siquiera basándose en los intereses, sino de un modo puramente mecánico, como limaduras de hierro de diversas formas y dimensiones atraídas por un imán que actuase sobre la única cualidad que poseen en común. La moralidad de la sociedad de masas se degrada hasta el nivel de sus miembros más primitivos —una muchedumbre cometerá atrocidades que poquísimos de sus miembros cometerían como individuos— y su gusto descendiendo hasta el nivel del menos sensible y del más ignorante.

Y, sin embargo, los técnicos del Mascult toman como norma humana a esta monstruosidad colectiva, a "las masas", al "público".

A juicio de Mc Donald, antes del surgimiento de la cultura de masas habían convivido la Alta Cultura y el Arte Popular. Este último tuvo orígenes genuinamente populares, aunque también recogió influencias de la Alta Cultura. El Mascult, en cambio, es producto de los técnicos al servicio de los hombres de negocios.

1.2. La escuela

Nuestra escuela tradicional, sin haber explicitado su ideología en categorías teóricas tan contundentes, tiene su emparentamiento con esta línea, en la medida en que concibe

que su papel fundamental es la transmisión del patrimonio cultural heredado.

Un mensaje perenne requiere su vehiculización a través de una tecnología que garantice su perdurabilidad. El libro es el medio que satisface esos requerimientos. Su monopolio se extenderá hasta muy avanzado el siglo. Manuales y libros de lectura, por lo tanto, constituyen los soportes fundamentales de la transmisión cultural, apoyando la palabra autorizada de maestros y profesores.

En síntesis, esta primera coexistencia de escuela y cultura de masas, lejos de dar lugar a un reconocimiento mutuo, fue el punto de partida de caminos divergentes y de la iniciación de hostilidades en el terreno de las ideas y de prácticas competitivas.

Al identificar cultura de masas con cultura abyecta, la escuela sólo podía encarar la recuperación de sus espacios a través del fortalecimiento de sus estrategias tradicionales.

En cierta medida, esta concepción apocalíptica de la cultura de masas está aún latente en el pensamiento y la acción de una porción de nuestros educadores. Es frecuente encontrar en ellos expresiones de preocupación que lo revelan; por ejemplo, los juicios acerca de las modificaciones del comportamiento lector de los alumnos, las preocupaciones acerca de la calidad de las revistas infantiles, el lenguaje de la historieta, la cantidad de exposición a la TV, etc.

Juicios que encaran expresiones de deseos de recuperar espacios y tiempos para una tarea escolar auténticamente inspirada. Sin embargo, es hora de que esa voluntad de fortalecer la influencia de la escuela se confronte con otras perspec

tivas de análisis de la realidad y el potencial de la cultura de masas.

En palabras de Umberto Eco (1968):

••• Y no carece ciertamente de motivos buscar en la base de todo acto de intolerancia hacia la cultura de masas una raíz aristocrática, un desprecio que sólo aparentemente se dirige a la cultura de masas, pero que en realidad apunta a toda la masa. Un desprecio que sólo aparentemente distingue entre masa como grupo gregario y comunidad de individuos autorresponsables, sustraídos a la masificación y a la absorción gregaria: porque en el fondo existe siempre la nostalgia por una época en que los valores culturales eran un privilegio de clases y no eran puestos a disposición de todos indiscriminadamente

SEGUNDA ETAPA - EL SURGIMIENTO DEL AUDIOVISUALISMO EN EL CONTEXTO
DE LA CIVILIZACIÓN DE LA IMAGEN (Años 60)

2.1. Los medios

Los trabajos sistemáticos en torno de las comunicaciones masivas en nuestro medio adquieren relevancia y difusión durante los años sesenta, consolidada ya la vigencia de la televisión y reconocida su inserción en la vida cotidiana de los hogares argentinos.

La vocación de ubicuidad de la TV argentina adoptó como criterio fundamental el de la homogeneización de la audiencia. Es por eso que su trayectoria contrastó con la de otros medios -como el periódico, la radio y el cine- que tempranamente habían logrado delimitar públicos a través de mensajes que los identificaban y también suscitar la participación de los receptores a través de diferentes estrategias de comunicación.

La etapa de consolidación de la TV en cambio, no parece haber destacado en su proyecto el propósito de erigirse en un servicio sino más bien acrecentar y multiplicar las ofertas recreativas y subordinar el contenido de sus mensajes a propósitos persuasivos.

Lo educativo ingresa en la TV a través de mensajes escolares, con lenguaje escolar y en audiencia abierta. El carácter residual de los espacios, la lentitud de los logros en la recreación de sus mensajes según las peculiaridades del medio y también la escasez de experiencias participativas que generó, tuvieron como resultados la baja jerarquización de sus programas en las aptencias del público.

2.2. El pensamiento

La primera etapa de la teorización y de los ensayos de investigación, adopta las preocupaciones características de la segunda postguerra y se caracteriza por la adopción del modelo de Shannon.

Como expresa Muraro (1988), esta etapa de la producción teórica se caracteriza por otorgar jerarquía a dos términos y por omitir un tercero.

Los términos valorizados son: actitudes y efectos. La noción de actitud como "disposición hacia" es objeto principal de indagación, puesto que se trata de hipotetizar y prever los efectos de los mensajes en las conductas del receptor.

La vigencia del enfoque persuasivo de la comunicación hace del proceso una serie de eslabones desagregables y de componentes puntuales.

El término omitido: el emisor, es justamente una de las razones de la crisis del modelo. Los críticos posteriores del modelo persuasivo señalan que su extrapolación desde los países desarrollados a los países subdesarrollados, con otras condiciones contextuales y sus diferencias en las posibilidades de acceso al consumo característicos de los países centrales, marcan algunas de las causas de la declinación del enfoque.

En la misma década, autores como Klapper emprenden la crítica al modelo Emisor-mensaje-receptor, por entender que los mensajes se transmitan a través de una red de condiciones me

diadoras. Este tema abre caminos a la consideración de la complejidad del contexto en el que operan los medios.

Mientras el tema de las comunicaciones ganaba espacios cada vez más significativos en el ámbito de las ciencias sociales, algunos estudiosos de la educación iniciaban la producción teórica y la difusión de sus ideas en los ámbitos pedagógicos.

Se destacan por su relevancia los aportes de José Bullaude, Lidia P. de Bosch y Lidia Fornassari de Menegazzo, por su preocupación por integrar los aportes teóricos de la comunicación audiovisual y de la enseñanza experiencial, activa y constructiva.

Ya en su relato de las transformaciones operadas por el advenimiento del "nuevo mundo de la imagen", Bullaude expresaba las preocupaciones y los lineamientos teóricos y técnicos por avanzar hacia una educación para la comunicación en un contexto sociocultural.

Tempranamente en nuestro medio, se iniciaban líneas de investigación y de acción pedagógica encaminadas a recrear los lenguajes audiovisuales con la especificidad que requería el contexto educativo de la escuela.

El primer equipo constituido interdisciplinariamente para avanzar en esta línea, incorporó los aportes de una didáctica que comenzaba a abrirse camino en nuestro medio: las primeras reflexiones constructivistas en el campo de la enseñanza.

Fue así como se inició una reflexión que demostró la preo-

cupación por insertar el audiovisualismo en un enfoque superior de las teorías empiristas vigentes en la escuela cotidiana.

No es posible recuperar este pasado de nuestra didáctica sin rememorar una reflexión de Piaget de aquella época:

En resumen, la imagen, el filme y los procedimientos audiovisuales con que hoy por hoy nos calienta las orejas cuanta pedagogía quiere darse la ilusión de ser moderna son preciosos auxiliares a título de ayudante o de muletilas espirituales, y es evidente que se hallan en franco progreso con relación a una enseñanza puramente verbal. Pero existe un verbalismo de la imagen, como existe un verbalismo de la palabra, y, confrontados con los métodos activos, los métodos intuitivos no hacen otra cosa que sustituir -cuando olvidan el irreductible primado de la actividad espontánea y de la investigación personal o autónoma de lo verdadero - el verbalismo tradicional por este otro verbalismo más elegante y refinado. (1968)

Contemporáneamente, la difusión del pensamiento didáctico de Aebli, entonces nítidamente fundado en Piaget y particularmente la conceptualización de las diferencias entre imagen y operación, acrecentaron las reflexiones iniciales de la didáctica del audiovisualismo.

Cuatro notas distintivas expresaban la enseñanza audiovisual de la época:

- 1 - "La enseñanza AV es enseñanza sensorial". Este punto de vista -se destacaba- era el que gozaba de más prodicamento entre los educadores por su emparentamiento con con la corriente empirista.
- 2 - "La enseñanza AV es experiencialista y activa". Esta nota, explícitamente reconocida a Dale, destacaba la importancia de la participación activa del alumno y del método para desarrollar actividades de aprendizaje.
- 3 - "La enseñanza AV es enseñanza con imágenes". El punto fundamental a destacar aquí era la peculiaridad de la imagen para re-crear la realidad.
- 4 - "La enseñanza AV es tecnología de la educación". La revolución tecnológica de los medios era protagonizada -a juicio de los autores- por los medios audiovisuales.

(Bullande-Bosch-Menegazzo, 1968)

A partir de estas definiciones, los esfuerzos metodológicos se encaminaron a elaborar una "Pedagogía de la observación" y a incorporar la tecnología audiovisual en el diseño y en la práctica de la enseñanza.

Para resumir, en la primera etapa de exploración pedagógica de los medios, alternaron preocupaciones derivadas del modelo emisor-receptor, tales como la "lucha contra el ruido", con otras más nítidamente valcrizadoras del receptor, expresadas desde los albores del pensamiento constructivista en nuestro medio.

En síntesis, este mojón de la historia de coexistencia de la escuela y la comunicación masiva tuvo como notas distintivas:

- el avance de la TV sobre los otros medios en términos cuantitativos y cualitativos;
- la falta de preocupación por generar, desde el medio líder, una concepción de servicio que encarara participativamente proyectos educativos;
- la incorporación de preocupaciones pedagógicas por traer los avances tecnológicos de lo audiovisual a la escuela y adaptar sus propósitos y mensajes a un contexto específicamente escolar.
- los escasos resultados prácticos de esas preocupaciones en virtud de la realidad escolar-equipamiento, ideología escolar, etc.

Mientras estos hechos ocurrían llegaba a nuestros ámbitos académicos la profecía de Mc Luban: los medios electrónicos arrancarán a la humanidad de su confinamiento, transformarán el mundo en una aldea planetaria, producirán la mutación de la percepción, de las actitudes y de la comunicación y tendrán efectos revolucionarios en la educación.

En palabras del investigador:

"El circuito eléctrico ha demolido el régimen de "tiempo" y "espacio", y vuelca sobre nosotros, al instante y continuamente, las preocupaciones de todos los otros hombres. Ha reconstruido el diálogo en escala global. Su mensaje es el Cambio Total, que acaba con el parroquialismo psíquico, social y económico y político. Los viejos agrupamientos cívicos, estatales y nacionales ya no funcionan. Nada podría estar más alejada del espíritu de la nueva tecnología que "un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar". Usted ya no puede irse a casa.

"La televisión completa el ciclo del sensorio humana. Con el omnipresente oído y el ojo móvil, hemos abolido la escritura, la especializada metáfora acústico-visual que estableció la dinámica de la civilización occidental."

"La televisión exige participación e implicación en profundidad de todo el ser. No funciona como un segundo plano. Nos compromete. Quizá sea por eso que tanta gente considera amenazada su identidad. Esta carga de la brigada ligera ha acrecentado nuestro conocimiento general de la forma y el sentido de las vidas y de los hechos hasta un nivel de extrema sensibilidad."

"Hoy los jóvenes viven míticamente y en profundidad. Pero reciben instrucción en situaciones organizadas mediante una información clasificada: los temas no están relacionados entre sí, son concebidos visualmente en los términos de un diagrama. Muchas de nuestras instituciones safacan toda la experiencia natural directa de la juventud, que reacciona con placer "no aprendido" ante la poesía y la belleza del nuevo ambiente tecnológico, el ambiente de la cultura popular. Esa podría ser su puerta de acceso a cualquier realización del pasado, si se la estudia como una fuerza activa (y no necesariamente benigna).

El estudiante no halla cómo implicarse, y no puede descubrir cómo se vincula el esquema educacional con ese mundo mítico de datos y experiencias procesados electrónicamente del que le informan sus reacciones claras y directas.

Es de la mayor urgencia que nuestras instituciones educacionales adviertan que ahora se libra una guerra civil entre esos ambientes, creados por medios distintos de la palabra impresa. El aula lleva a cabo una lucha vital por la supervivencia con el mundo "exterior", enormemente penetrante, creado por los nuevos medios Informativos. La educación debe apartarse de la instrucción, dejar sus clisés e ir hacia el descubrimiento, hacia el sondeo, la exploración y el reconocimiento del lenguaje de las formas. Hoy, los jóvenes rechazan las metas. Quieren desempeñar roles... R-O-L-E-S. Es decir, compromiso total. No quieren objetivos a puestos fragmentarios, especializadas."

LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION

En alguna medida, los muros de la escuela tradicional, portadora de cultura, comienzan a conmoverse a partir de la introducción del pensamiento desarrollista en educación.

En los albores del planeamiento de la educación, en los años democráticos del 60, la concepción desarrollista supo armonizarse con los valores del humanismo. Testimonio de ello tenemos en el gobierno del Consejo Nacional de Educación cuando Luz Vieyra Méndez coronaba su justificación del Planeamiento de la Educación con estas palabras:

"Priva en todo el proceso, no la conjetura, sino el rigor científico; no la improvisación, sino un orden que da:

- al quehacer del maestro y del administrador escolar, seguridad y eficacia;
- al legislador, materia segura para consagrar las reformas;
- al hombre común y al padre de familia, la confianza de que tendrá escuela adecuada para sus hijos;
- al gobernante, la certeza de que los dineros invertidos en la educación los recuperará con creces en una cualquiera de las formas que la educación tiene para devolver lo prestado: oficio o profesión que se ama, vida que se vive con dignidad; conducta que

respeto y se respeta, civilidad que se
ejerce con orgullo, sabiduría que se
amasa para los demás..." (1964)

Las prioridades educativas, en esta perspectiva, eran recuperar la "conciencia continental" en torno al problema de la educación: en los distintos niveles de escolaridad y en la educación de adultos, así como denunciar que sólo otorgando prioridad a la inversión educativa podrá vencerse el círculo vicioso de la pobreza y el atraso.

En la práctica social, empieza a cobrar fuerza el tema de la educación como inversión y la educación para el cambio. La jerarquización del problema de la caducidad del conocimiento, movilizar iniciativas hacia el campo de la educación no formal, priorizando la vertiente de la movilidad profesional y la necesidad de educación continua y recurrente.

La modernidad de sus prácticas y su capacidad de dar respuestas eficaces y eficientes a demandas puntuales, contribuye a generar una atmósfera de desacreditación del sistema de educación formal. La educación no formal, en forma implícita o explícita, aparece como un nuevo competidor de la escuela, incapaz de adaptarse a los nuevos tiempos.

Los años autoritarios de finales de la década marcan un cambio: la modernización refleja también inicia su trayectoria dentro del territorio de los sistemas educativos, a través de nuevos lineamientos curriculares y de la formación inicial de los docentes.

Esta tendencia, inaugurada en los ámbitos académicos en los años 60, cobra fuerza en el marco de los años autoritarios de la autodenominada Revolución Argentina, y sólo comienzan a declinar en las prácticas escolares en la etapa inaugurada en diciembre de 1983.

A partir de estas líneas de pensamiento y de los instrumentos reguladores de la enseñanza, comienzan a difundirse las novedades de la operacionalización de los objetivos, la medición de los resultados de la enseñanza y el empleo de técnicas grupales.

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTADÍSTICA
Paraguay 1657 - 1er. piso
1052 Buenos Aires - República Argentina

TERCERA ETAPA - EL PENSAMIENTO CONTESTATARIO

4.1. En la educación

Las denuncias de los teóricos de reproductivismo en educación encuentran campo para el debate en los círculos académicos sin irradiar hacia el territorio de las prácticas de la educación formal.

Las contribuciones teóricas y empíricas de Bourdieu y Passerón acerca de la escuela como agente de refuerzo y consolidación de la ideología hegemónica y de legitimación de un orden social injusto, estimulan diversas líneas de pensamiento y de acción.

Por un lado, incitan al debate teórico encaminado a una revisión del enfoque tecnológico de la enseñanza (Barco, Edelstein), en un compromiso categórico con la escuela y la educación formal.

Por otro lado, constituyen el disparador de otras corrientes que fortalecen el papel de la educación no formal como educación alternativa para los sectores populares (Paulo Freire).

En un plano puramente especulativo, aparecen las profecías de derrumbre de la escuela (Iván Illich) que alimentan las concepciones maniqueas de la educación formal y no formal.

4.2. En la comunicación

En nuestro medio, las profecías de Mc Luhan coexisten con la difusión creciente de las teorías críticas. Hasta 1974,

se da el auge del pensamiento de Dorffman y Mattelart y de sus investigaciones insertas en la historia del socialismo chileno y de las preocupaciones por generar una problemática común a los países latinoamericanos en torno a los problemas de la dependencia cultural y la imposición ideológica de los medios. Bajo el sugestivo título de "Agresión desde el Espacio", expresaba Matterlart (1972):

"He aquí una muestra de la 'simplicidad' con que los distribuidores y productores juzgan las necesidades culturales de su grey mercantil. To dos los engranajes del imperialismo cotidiano funcionan a la perfección; sólo necesitan vendedores que entr n en la lógica del círculo de los estudios del mercado: 'Pide lo que te doy y te daré lo que tú pides'. No precisan sofisticarse, ninguna mercancía emanada del sistema requiere una estrategia complicada para exhibirse. En esta perspectiva, se entiende con nitidez el contraste que surge en la mente de este distribuidor y productor, cuando se le desmontan los mecanismos ideológicos de su producto. ¡Vaya complicaciones de investigadores de enrevesado lenguaje! La 'simplicidad' es el feudo de los que detentan el poder y la rutina imperialista; no requiere maquiavelos para producir y reproducir el entorno diario del hombre. Para los poderosos, las denuncias de los marginados serán siempre interpretadas como efectos de un delirio de persecución u obra de teóricos".

Una de sus generalizaciones en torno a la cultura de masas era:

"... sin la puesta en relación de los productos visibles con todo el sistema que inspira su producción es imposible percibir la función de cada uno y sobre todo develar el eje ideológico que vertebra sus contenidos de manera coherente y los encamina hacia la configuración de un modo de vida generalizado. Enfocado a través de la cotidianeidad dominante de la dependencia, el producto deja de ser ajeno a nosotros y a nuestro propio subdesarrollo".

Desde el punto de vista teórico, la perspectiva crítica se expresa a través de la teoría de la ideología. En la investigación de las comunicaciones de masas cobra particular relevancia la indagación de las redes transnacionales que lideran la emisión de los mensajes.

En el análisis de los procesos comunicacionales, se conceptualizan algunas notas relevantes para la polémica: la antinomia trabajo-ocio en la sociedad capitalista, la pseudo neutralidad, la comunicación uniformizadora y desmovilizadora, la unilateralidad del mensaje.

Además de las obras generalizadoras como la citada y otras, adquieren gran difusión otras dedicadas al análisis semiológico de los mensajes: "Para leer al Pato Donald", "Superman y sus amigos del alma".

La denuncia culminaba en la convocatoria a una "cultura militante", en la que la organización, la participación y la producción de mensajes serían los instrumentos para "devolver el habla al pueblo".

En una perspectiva teórica que también explicitaba la complejidad del contexto cultural en el que se entretajan las comunicaciones masivas, Umberto Eco llegaba a nuestros centros académicos con fuertes aportes teóricos e investigaciones de decisiva influencia en las preocupaciones de la época.

Su conceptualización de la polémica entre los nostálgicos de la cultura aristocrática y los profetas de una nueva civilización -apocalípticos e integrados- estimuló líneas de trabajo histórico-críticas.

En términos ideológico educativos, sus análisis semiológicos abrieron indagaciones entre los estudiosos y los docentes universitarios.

Nos interesa particularmente destacar una de sus réplicas a los eufóricos del audiovisualismo, desde el ámbito de la educación que es nuestra perspectiva:

"Pero el lenguaje de la imagen ha sido siempre el instrumento de sociedades paternalistas que negaban a sus dirigidos el privilegio de un cuerpo a cuerpo lúcido con el significado comunicado, libre de la presencia de un 'icono' concreto, cómodo y persuasivo. Y tras toda dirección del lenguaje por imágenes, ha existido siempre una élite de estrategas de la cultura educados en el símbolo escrito y la noción abstracta. La

civilización democrática se salvará únicamente si hace del lenguaje de la imagen una provocación a la reflexión crítica, no una invitación a la hipnosis .

Una prudente política cultural (mejor, una prudente política de los hombres de cultura como corresponsables de la operación TV) será la de educar, aún a través de la televisión, a los ciudadanos del mundo futuro, para que sepan compensar la recepción de imágenes con una rica recepción de informaciones "escritas".

... puede observarse que cada vez que surgen perspectivas para la mejora y elevación de los programas de televisión, los remedios válidos son únicamente y siempre de orden político; sólo la ideologización del medio técnico es capaz de cambiar su signo y su dirección. 'Ideologización' no significa 'partidismo'; significa imbuir a la administración del medio de una visión democrática del país; bastaría decir: usad el medio en el espíritu de la Constitución y a la luz de la inteligencia. Todos los casos en que la televisión ha dado buena prueba de sí misma, no han sido, en el fondo, más que correctas deducciones de este teorema".

En la producción nacional, el desocultamiento del emisor y de la ideología hegemónica fue también la preocupación central.

Heriberto Muraro propuso el debate profundo de la propiedad y la administración de los medios y definió su opción por el Estado. Comprometidos en la denuncia y esperanzados en la posibilidad de definir una política nacional y popular para la comunicación de masas, Carlos Ulanovsky y Silvina Walger (1974) desocultaron el mensaje de la TV de la época y de algunos medios de prensa:

La televisión es antes que nada un negocio para quienes lo explotan. Una industria ideológica que fabrica productos culturales dirigidos a la cabeza de las personas. Un negocio concebido a la que te criaste, en el que todo es válido y todo cabe. Un negocio que carece de línea (de una línea única y razonable) orientada principalmente por la más desafortunada competencia comercial. Un negocio simplemente interesado en lograr la mayor cantidad posible de audiencia (el tristemente célebre *rating*). Un negocio que se ocupa de brindar a sus consumidores únicamente diversión y entretenimiento: "Que eduque el Estado; los canales privados damos entretenimiento", se los oyó decir más de una vez en los últimos años.

- • Los medios de comunicación aparecen así como mistificadores de la cultura nacional y popular, mistificación que se expresa en la utilización de las formas fragmentarias y mutuamente contradictorias en que aparece el conflicto que vive el pueblo con el sistema, para construir un esquema que responda a las necesidades e intereses de los sectores dominantes.

El debate teórico tuvo algunos ecos en los medios, y permitió ganar espacios para la difusión de mensajes genuinamente representativos de las preocupaciones sociales. Sin em-

bargo, estas iniciativas no lograron ni consolidar una nueva línea de política en la comunicación masiva, ni prosperar en la producción de ideas y de conocimiento empírico, porque la polémica fue abruptamente interrumpida por una nueva etapa autoritaria.

En síntesis, la denuncia contra la reproducción en el campo escolar, se abrió camino en los ámbitos de formación superior e incidió principalmente para crear una nueva antinomia entre educación formal y no formal;

- en el ámbito de las comunicaciones, provocó una apasionada denuncia de los investigadores de la Comunicación social que traspasó los límites de las instituciones escolares y tuvo lugar en los medios de prensa;
- centró sus preocupaciones en el emisor y el mensaje, particularmente en el develamiento de la ideología hegemónica;
- tuvo escasos avances en la investigación de las estrategias alternativas de comunicación;
- postergó la indagación del otro polo de la comunicación: el receptor. Si bien le reconoció una capacidad genérica para ofrecer resistencias al mensaje persuasivo, la protesta de "devolver el habla al pueblo" no encontró ni tiempo político ni viabilidad teórica.

En los tempranos 70, transitamos desde la denuncia de la cultura de masas como cultura espuria a la de cultura de masas como cultura hegemónica.

En la práctica, el aggiornamiento de la cultura escolar era incompatible con la renovación del pensamiento, y el vigor de su ideología conservadora fortalecía los muros de la escuela.

CENTRO DE DOCUMENTACION E INFORMACION EDUCATIVA

Paraguay 1657 - 1er. piso

102 Buenos Aires - Republica Argentina

CUARTA ETAPA - LA ETAPA AUTORITARIA

Las reformas educativas del gobierno de facto se caracterizan por yuxtaponer los criterios eficientistas de la modernización tecnocrática con la reafirmación de los valores de la escuela conservadora.

La modernización se expresa en planeamientos dirigistas y en la adopción de técnicas e instrumentos. Una vuelta a la fascinación por las tecnologías. La modernización es una cuestión de medios.

La abolición del pensamiento crítico arrastra también la clausura de la teoría educativa.

El planeamiento autoritario elimina la diversidad, la historicidad de la escuela y la heterogeneidad de los actores.

El divorcio escuela-sociedad, al decir de Tedesco, se expresa en un mensaje escolar jerarquizador de los valores del ascetismo y una práctica social invadida por la especulación y la destrucción de la cultura productiva.

La modernización alcanza también al equipamiento, a través de la incorporación de algunas tecnologías.

En los medios, las políticas vigentes detallan los temas que deben ser abolidos y los valores que deben ser jerarquizados (Sirven, 1988).

En este contexto, los avances tecnológicos de la época -como la TV a color- constituyen contribuciones para profundizar el aislamiento social y la abolición de la participación a través de la fascinación.

Los espacios del pensamiento acerca de la comunicación son ocupados por los aspectos técnicos de las nuevas tecnologías.

La modernización autoritaria encuentra en la formación

continúa de docentes un ámbito propicio. En la incipiente difusión de la educación a distancia, la eficacia y eficiencia como metas de la enseñanza, llevan consigo la preocupación por el di seño de programas cuyo modelo de enseñanza-aprendizaje es neoconductista. Retoma el modelo comunicacional unilineal, esta vez re visado por investigaciones del contexto comunicacional que sirven como insumos para la toma de decisiones de los organismos de con ducción.

La sofisticación del diseño no se ve acompañada en nuestro medio por un desarrollo similar de lo multimedial, fund amentalmente por razones de asignación de recursos.

Sin embargo, las notas distintivas del modelo se hacen claras: la educación a distancia se hace efectiva en un proceso que se genera en una producción central y se distribuye a un con junto de receptores aislados o con escasas oportunidades de in teraación.

El auge del "procesamiento de la información" expresa la preocupación por retornar a la fórmula "mensaje transmitido igual a mensaje recibido".

QUINTA ETAPA - LA RECUPERACION DE LA DEMOCRACIA Y LOS CAMINOS DE LA ARTICULACION

6.1. En la educación no formal

El advenimiento de la democracia está permitiendo recuperar y difundir las experiencias desarrolladas por la educación popular en los espacios que arriesgadamente pudo pre servar durante los años autoritarios.

La etapa actual permite unir las líneas de trabajo que, en la práctica y en la teoría, se llevaron a cabo durante cuatro décadas en América Latina, muchas de ellas en condi-

ciones históricas similares a las vividas por nosotros.

Dentro de la vastedad de problemas a los que se abocó interesa en esta ocasión poner el énfasis en las relaciones entre educación y comunicación alternativa.

El replanteo del modelo de comunicación es un tema abierto por los comunicadores y los educadores populares, que hoy se complejiza y ofrece nuevas aperturas gracias al aporte de los teóricos.

Uno de los educadores, Francisco Gutiérrez, reconoce en los propósitos originarios de la educación popular la fundamentación del cambio de modelo:

Para comprender el alcance de las experiencias alternativas en los sistemas de comunicación es conveniente partir de la conceptualización de la comunicación tal como se la concebía hace algunos años. Hablar de comunicación implicaba pensar siempre en una fuente difundiendo mensajes a un conjunto de receptores menor o mayor; no otra cosa se podría esperar si recordamos que los llamados "modelos de comunicación" como los de Shannon y Weaver, Lasswell, Berlo, etc., siempre privilegiaban la fuente o emisor como: la persona, grupo o institución que seleccionaba, qué mensaje había que transmitir y qué códigos y medios había que usar, relegando al receptor al mero papel de decodificador y "reaccionador" al impacto del mensaje. En la práctica, esto significaba que la misión del comunicador era semejante a la del militar: vencer la resistencia del enemigo y conquistar posiciones. Lo primero lo hacían los medios de masa bombardeando al enemigo, también llamado "audiencia-blanco", con mensajes de corte motivador, para después enviar la infantería a dar el golpe de gracia. La infantería consistía en la comunicación interpersonal, manejada por agentes de extensión, líderes de opinión, amigos y vecinos.

La comunicación como determinante del cambio de estructuras psicosociales es un campo pedagógico totalmente revolucionario y que en América Latina está llevando a formulaciones de enormes perspectivas en el campo educativo. La transformación del mundo es consecuencia de la dialogicidad. Y no puede haber dialogicidad si cada hombre (todos los hombres) no dicen "su palabra". Solamente el diálogo —se ha dicho— que implica el pensar crítico es capaz de generarlo. Sin él no hay comunicación y sin ésta no hay verdadera educación.

La comunicación y consecuentemente las modernas técnicas de comunicación que no conduzcan a la transformación social, no tendrían razón de ser por cuanto los instrumentos y técnicas de comunicación no tienen significado en sí sino que su valor lo adquieren en relación con el hombre.

La concreción de estos propósitos es la comunicación participativa.

La comunicación participativa, encarada como finalidad, se propone lograr la participación democrática en todas las esferas de la vida social: la producción, la propiedad, las decisiones, la gestión educativa.

La comunicación participativa como medio se propone compartir los procesos comunicativos, convirtiendo a los grupos populares en protagonistas de su gestión y producción.

En su dimensión pedagógica, la opción por un modelo endógeno supone que el conocimiento se produce a partir de la problematización generada en la realidad y que se construye grupalmente. La información es ofrecida y no impuesta. Por eso los programas uniformes son reemplazados por otros de

alcance local o regional.

Los medios no son agentes educativos por se, sino "vehículos comunicadores útiles" (Kaplún), al servicio de los contenidos y metodologías de trabajo.

En esta perspectiva, la experimentación con los "pequeños medios" en círculos reducidos para provocar el intercambio grupal, ofrece un vasto repertorio de posibilidades.

Las limitaciones del enfoque -el espontaneísmo y la "emoción social" - explicitadas tanto por los protagonistas de estas prácticas como por otras corrientes están dando lugar en este momento a intercambios promisorios.

6.2. En la educación formal

La etapa que estamos transitando se caracteriza, en el ámbito del pensamiento, por una recuperación de las contribuciones de la pedagogía crítica y por una preocupación de reformular sus propósitos en términos de políticas educativas para la región.

El aporte más relevante de esta línea de pensamiento y de gobierno de la educación ha sido adoptar como eje el fortalecimiento de la educación formal.

Esta contribución se ve hoy expresada en reformas curriculares y también en planes de formación de educadores en el nivel superior universitario y no universitario.

Para ilustrarlo con un ejemplo, las reformas curriculares que sustenta la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Los ejes de la reforma se establecen a partir del reconocimiento de tres funciones a la escuela:

1. La de transmisión, producción y recreación del co-

nocimiento, en una perspectiva de superación de la an
tinomia conservadora masividad versus calidad;

2. La función socializadora, dentro de una política de reconocimiento de la diversidad social y cultural, inte
gradora y no homogeneizadora;

3. La función de selección, procesamiento crítico e in
tegración de otras influencias educativas. La política es coexistir con los medios, aprender sus lenguajes, y fortalecer el acercamiento crítico a sus mensajes.

6.3. En el pensamiento sobre educación y cultura de masas.

La polémica iniciada por el advenimiento de la cultura de masas se encuentra hoy en nuestra región en una nueva etapa, caracterizada por la confluencia de propósitos democratizadores, pero también por el conflicto en las interpretaciones de algunos conceptos centrales que intervienen en el análisis y tienen incidencia en el diseño de políticas culturales y educativas.

Desde el plano de la pedagogía crítica, la democratización de la educación sustentada en el fortalecimiento de la educación formal a través de la expansión y la calidad plantea problemáticamente la inclusión de la cultura popular en la transmisión escolar.

En palabras de Tedesco (1987)

El riesgo de respetar la diversidad cultural al extremo de negar la validez de cierto conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, etc. cuya apropiación constituye la herramienta para comprender la realidad y participar en forma activa y consciente en su transformación es tan grave como el riesgo de proponer la apropiación de dichos conocimientos en forma alejada de los patrones de socialización local que provocan el fracaso masivo.

Este problema asume connotaciones nuevas en el marco del actual proceso de desarrollo científico-técnico. Es evidente que la sociedad del futuro estará impregnada cada vez más de ciencia y tecnología. También es evidente que esta impregnación plantea serios problemas en términos de imposición cultural, ruptura de los desarrollos culturales endógenos, etc. Sin embargo, la alternativa no puede estar dada por el aislamiento ni por la apropiación inequitativa de los saberes científicos. La autonomía cultural no puede quedar expresada en actitudes puramente defensivas y de aislamiento, cuyo producto final será la consolidación del atraso y de las relaciones de dependencia.

En este aspecto, el dilema consiste en cómo desarrollar un proceso donde, a partir de las condiciones culturales loca-

les, se produzca la apropiación del conocimiento socialmente significativo, se genere conocimiento endógeno y se distribuyan democráticamente sus contenidos.

La fórmula sostenida hace ya tiempo por algunos autores latinoamericanos de *heterogeneidad en el punto de partida del proceso de aprendizaje pero de homogeneidad en el punto de llegada* constituye, con el necesario carácter relativo de ambas características, una fórmula apropiada para comenzar a pensar en estrategias específicas para cada caso concreto.

A su vez, la teoría de la comunicación propone trasladar el eje de la reflexión y la práctica desde "los medios a las mediaciones". Consecuentemente, el problema debe abordarse construyendo la historia de las comunicaciones "desde los procesos culturales en cuanto articuladores de las prácticas de comunicación —hegemónicas y subalternas— con los movimientos sociales".

En este marco teórico, el análisis de la cultura popular ofrece otras perspectivas para la polémica. En el discurso de Martín Barbero (1987):

Si ante lo indígena la tendencia más fuerte es a pensarlo como lo primitivo y por tanto como un otro por fuera de la historia, frente a lo popular urbano la concepción más extendida es aquella que le niega lisa y llanamente la posibilidad misma de que exista culturalmente. Tan tenaz es el mito que decir popular evoca automáticamente lo rural, lo campesino. Y sus dos rasgos identificatorios: lo natural y lo simple. Que sería lo irremediabilmente perdido o superado por la ciudad, identificada como lugar de lo artificial y lo complejo. Y si a eso le añadimos la concepción fatalista desde la que hoy suele mirarse

la homogeneización que viene de la industria cultural, decir urbano es nombrar la antinomia de lo popular. Pero los pesimismos que allá llegan, vengan de la derecha o de la izquierda, conservan fuertes lazos de parentesco, a veces vergonzante, con aquella *intelligentsia* para la que lo popular se homologa siempre secretamente con lo infantil, con lo ingenuo, con lo cultural y políticamente inmaduro. Es la misma que durante largos años se negó a ver en el cine la más mínima posibilidad de interés estético. Al atraer tan fuertemente a las masas populares, el cine se convertía en sospechoso de elementalidad, y por tanto no apto para las complejidades y artificiosidades de la creación cultural. Aparte de ese resto pertinaz de elitismo aristocrático el reconocimiento e investigación de lo popular urbano debe enfrentar otro tipo de obstáculos, epistemológicos, que provienen de la romántica identificación de lo popular con lo inmediatamente distinguible por la nitidez de sus rasgos. Obstáculo que hoy se refuerza con aquel otro que identifica lo popular con una resistencia intrínseca, espontánea, que lo subalterno opondría a lo hegemónico.

Contra esas identificaciones maniqueas, que lastran desde dentro tanta investigación y crítica cultural, se abre camino una percepción nueva de lo popular en cuanto trama, entrelazamiento de sumisiones y resistencias, de impugnaciones y complicidades.

Sin embargo también hay un trayecto recorrido desde la política educativa hacia la comunicación de masas que puede dar pie a una comunicación fecunda (Joaquín Bruner, 1986):

Los fenómenos culturales de masas se han vuelto ellos mismos mucho más complejos, manipulables y, desde la visión de "apocalípticos" e "integrados" (Eco, H., 1968), forman un terreno que casi no guarda relación con la política.

Lo cierto parece ser, por el contrario, que en América Latina los fenómenos de cultura de masas —nacidos no de una ruptura con el liberalismo que casi no existió, ni exclusivamente de una ampliación del mercado de bienes culturales— constituyen, antes que todo, *fenómenos políticos*: desde el populismo hasta los fenómenos de emergencia de los autoritarismos; desde las protestas poblacionales hasta las movilizaciones que inauguran nuevos períodos democráticos.

Vuelve pues a insertarse aquí, si no como realidad al menos como exigencia, la de una cultura de los discursos críticos como única posibilidad de reconstrucción de una cultura democrática de masas. ¿Significa esto, acaso, volver a la ilusión liberal de un espacio público controlado racionalmente por la argumentación de los ciudadanos-propietarios? Ciertamente que no. El problema es, ahora, cómo desencadenar y estimular procesos de aprendizaje colectivo que puedan transformar el *sentido común* (de masas) en una dimensión política de la sociedad civil; en la expansión, por tanto, de un cuerpo de gobernados capaces de intervenir en la transformación de la sociedad.

La expresión pública de ese sentido común (de masas) ya no puede contenerse y regularse, sin embargo, por los medios tradicionales de representación: el partido, el parlamento, el gobierno, las elecciones, las ceremonias públicas más o menos ritualizadas. Ni siquiera la aspiración a reconstruir una opinión pública informada y razonante es ya suficiente, pues ésta tiende a reducirse al círculo de las élites de productores y de públicos más o menos especializados que en el mercado político o en el mercado cultural interactúan constituyendo la estrecha esfera de *lo público movilizad*o. Eso que, en Chile, bajo las condiciones del autoritarismo, ha dado en llamarse con toda precisión "los activos" políticos y culturales.

En cambio, lo que se requiere —y allí el papel de la educación del futuro democrático continuará reteniendo su importancia estratégica, y no solo la enseñanza formalizada y escolarizada— es la *activación* de la cultura de masas; su transformación progresiva en dirección a una mayor reflexividad y a la adquisición de destrezas comunicativas más

amplias que hagan posible, en los nuevos terrenos de lo público, un aumento de las capacidades de gestión de los problemas sociales (de organización en la base, de vivienda, de salud, de esparcimiento, de control de las agencias locales del Estado, de interacción con los partidos y los representantes, etc.).

Y como de massmediación se trata, esta exposición requiere para terminar de plantear los términos del debate el aporte de algún representante de los sujetos de la comunicación.

Las voces de nuestros escolares deben estar presentes:

Marina, de 7º grado (MCBA, 1988)

A propósito de Malvinas:

-Si hubiera otra guerra, ¿te irías del país?

-Depende de dónde se hiciera. Pero no, soy argentina, y argentina voy a morir.

-¿Qué te acordás de la guerra?

-Sentía miedo cuando decían: Comunicado N°1, Comunicado N° 2.

-¿Con quién hablabas?

-Lo comentaba con personas.

-¿Cuánto hace que sabés que sos argentina?

-Desde que tomé conocimiento, desde que tenía 3 años, me sentí argentina.

-Hubo alguien que te lo dijo?

-No, me enteré por la TV. Había un programa de Carrizo que decía: "Vos que sos argentino, que pertenecés a este suelo". Pero ellos desinformaban, en la época de las Malvinas pasaban chistes. No digo que no sean importantes los chistes, pero en ese momento era más importante la información.

Los chicos de 6º grado (Roxana Morduchowicz) hacen programas de radio (1987):

- ¿Qué pasaría si a sexto grado "A" y "B" de nuestra escuela nos dieran para dirigir un canal de televisión? ¿Saben lo que haríamos?
- Pondríamos muchos programas de música y entretenimientos, como "Control remoto", que está muy bueno.
 - Programas de enseñanza que nos ayuden para la escuela.
 - Y otros aparte de la escuela.
 - Programas de acción.
 - Otros que nos enseñen deportes.
 - Educación sexual.
 - Defensa personal.
 - Se podría llamar "el canal sin sangre" porque no habría violencia.
 - Sería el primer canal dirigido por chicos.
 - Y sería el de mayor *rating*.
 - Y para vos, ¿cómo sería el canal ideal?

Algunas noches, cuando termina el horario de protección al menor, comienzan las películas de miedo. ¿No tenemos los chicos derecho a asustarnos? Muchas veces, nos gusta tener miedo, pero con las películas o algunas otras cosas que están hechas para eso.

De otras cosas malas que pasan, tenemos derecho a no tenerlo. Y a que no nos asusten. Pero, si vemos una película de terror, lo hacemos porque queremos. Mucha gente piensa que los chicos no debemos verlas. ¿Por qué? "Porque sos muy chico" o "porque te asustás" —dicen. Pero ellos, ¿no se asustan acaso cuando las ven? Las películas de miedo están hechas para asustar a todos, incluso a los grandes.

A partir de este somero panorama histórico, tal vez podrían formularse algunos criterios de articulación entre educación formal y no formal y medios de comunicación.

1. Desde los medios, sólo a partir del fortalecimiento de su carácter de servicios es posible diseñar y desarrollar políticas que asuman la función educativa de los medios en su globalidad y también le asignen espacios efectivos para su vinculación con la educación formal y no formal.

Solo desde aquí será posible vehicular en los distintos medios nuevas estrategias de comunicación que promuevan la participación.

2. Desde la educación: reunir y hacer interactuar las experiencias de comunicación alternativa, procurando una transferencia cuidadosa y crítica de sus aportes al territorio escolar.
3. Desde la teoría, aprovechar la oportunidad histórica de un debate abierto entre corrientes de pensamiento encaminadas a concretar genuinos propósitos de democratización de la educación y, sobre todo, nutrir la reflexión con las prácticas de comunicación renovadoras que la educación formal y no formal están ensayando.

BIBLIOTECA	
	3/4/89
Reuniones	Ay
Intervios	✓

Benno Sander

POLITICA SOCIAL, CALIDAD DE VIDA Y EDUCACION

**Conferencia pronunciada en la Reunión
Multinacional sobre "Políticas Sociales, Calidad
de Vida y Educación", patrocinada por el
Ministerio de Educación y Justicia de la Argentina
y la Organización de los Estados Americanos**

Buenos Aires

7 de marzo de 1989

El Autor

BENNO SANDER (Brazil). Representante Residente de la Organización de los Estados Americanos en la República Argentina. Presidente Ad Honorem de la Sociedad Interamericana de Administración de la Educación. Profesor Titular de Educación de la Universidade de Brasília, Brasília, DF, y de la Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil (en licencia). Profesor Visitante de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, Argentina.

Las opiniones expresadas en este trabajo son personales y no reflejan de ningún modo las orientaciones de las organizaciones con las cuales colabora el autor.

CENTRO DE DOCUMENTACION E INFORMACION EDUCATIVA

Paraguay 1657 - 1er. piso

1052 Buenos Aires - Republica Argentina

POLITICA SOCIAL, CALIDAD DE VIDA Y EDUCACION

Benno Sander

Introducción

Política social, calidad de vida y calidad de educación son conceptos controversiales en el mundo contemporáneo. En esta ponencia no tengo la intención de ofrecer un camino para la solución de las controversias en torno de los tres conceptos. Tampoco tengo el propósito de agotar la discusión sobre la relación entre educación, calidad de vida y política social.

El objetivo de mi ponencia es más bien compartir algunas reflexiones generales sobre política social y política educativa a partir de un compromiso concreto con la libertad y la equidad en la educación y la sociedad a la luz del concepto de calidad de vida humana. A partir del concepto de calidad de vida humana, paso a establecer los fundamentos filosóficos y los principios éticos de una política social para, en este contexto, definir calidad de educación. Finalmente, hago una reflexión sobre la participación como estrategia política para la definición de una política social relevante y para la promoción de la calidad de educación y la calidad de vida humana.

Calidad de vida humana

La adopción del concepto de calidad de vida humana como criterio orientador de esta Reunión implica, antes que nada, definir su naturaleza.¹ Calidad de vida humana es en realidad un concepto controversial que nos lleva, en último análisis, a la filosofía de la ciencia, a la política del conocimiento, a la visión de sociedad y al concepto de ser humano como actor individual y social. Esto equivale decir que la definición de calidad de vida humana implica necesariamente una antropología filosófica. Como estamos históricamente situados en el mundo subdesarrollado de América Latina y políticamente comprometidos con su presente y su futuro, la definición de calidad de vida humana implica además una filosofía social elaborada a partir de la perspectiva cultural y política de América Latina en el contexto de las relaciones internacionales. Si bien que, a partir de nuestra postura frente a la ciencia, al conocimiento, al ser humano y a la sociedad latinoamericana en el contexto internacional, es posible pensar en muchos tipos o dimensiones distintas de calidad de vida humana, me limito a reflexionar sobre el tema a partir de dos planos analíticos: calidad instrumental

versus calidad sustantiva y calidad individual versus calidad colectiva.

La calidad instrumental de vida humana refleja una condición utilitarista, extrínseca, formal. Calidad instrumental significa perfección tecnológica y sofisticación de medios independientemente de su contenido político y su relevancia cultural. Se identifica con la competición desenfrenada e interesada, que tiende a acumular bienes materiales independientemente de los valores éticos de validez general establecidos colectivamente por la población. Su orientación competitiva hacia el crecimiento cuantitativo y material viene acompañada por la disparidad económica y social, atrofia del poder popular, y falta de identidad cultural. Al adoptar el concepto de calidad instrumental de vida humana desprovisto de contenido ético y cultural como criterio orientador de los destinos de la humanidad, corremos el riesgo de llevar el mundo a la degradación ecológica, a la destrucción de los lazos sociales, y a la desintegración del ser humano.

En el presente siglo, el concepto de calidad instrumental ocupa lugar central en la ciencia y la educación. Efectivamente, en muchos ambientes académicos, calidad científica significa predominantemente calidad instrumental, o sea, perfección metodológica y sofisticación tecnológica. En la educación el fenómeno se manifiesta a través de la adopción generalizada de la pedagogía desarrollista y tecnocrática del capital humano. La preocupación principal de esta orientación pedagógica es la búsqueda de la eficiencia y la eficacia inmediatas en el aprendizaje, desprovistas de contenido cultural y político y de calidad académica global. Una de las consecuencias de la orientación tecnocrática e inmediatista es precisamente el deterioro académico general y la desigualdad de oportunidades de educación. De hecho se observa que la desigualdad económica viene acompañada de la desigualdad educacional, y obstaculiza el rol de la educación como instancia social de creación libre y distribución equitativa del conocimiento.

La calidad sustantiva de vida humana refleja una condición ética e intrínseca del ser humano como actor individual y social, políticamente engranado en la sociedad. Calidad sustantiva significa calidad política creada históricamente por la población en su propia cultura. De acuerdo con este concepto se dá prioridad a la definición y la satisfacción de las necesidades básicas y la promoción colectiva de la población en su medio

cultural. La calidad sustantiva se preocupa por la distribución equitativa de los bienes materiales y no materiales producidos por la población. Se identifica con la promoción de la participación abierta de todos los individuos y grupos en las decisiones que afectan el bien común. Respeta los valores y las instituciones endógenas y está comprometida con la promoción de la autonomía cultural.

Ante las devastadoras consecuencias de la adopción de conceptos tecnocráticos y tecnológicos desprovistos de contenido cultural y político en la ciencia y la educación contemporáneas, surge una renovada preocupación en los medios políticos y académicos de vanguardia acerca de la necesidad de adoptar la calidad sustantiva de vida humana como criterio fundamental en el quehacer científico y educativo de la actualidad. La hipótesis es que esta orientación generaría las condiciones apropiadas para que la eficiencia económica y la eficacia comportamental vinculadas a la calidad instrumental se subordinen al contenido político y la relevancia cultural, como criterios orientadores del sistema científico y educativo de la sociedad moderna.

La adopción de esta orientación no significa, en ningún momento, una condenación de la perfección metodológica y la sofisticación tecnológica per se como calidad instrumental en la educación y la vida humana. Sólo se condenan aquellas perspectivas tecnocráticas e instrumentales de calidad de vida y de educación desprovistas de principios éticos de validez general y de contenido cultural y político. Lo que hace a la bondad o la perversidad de la tecnocracia y la sofisticación instrumental es la naturaleza y los efectos concretos de los objetivos que persiguen. Por lo tanto, lo que se condena es la superordenación de lo instrumental sobre lo sustantivo, de lo extrínseco sobre el intrínseco, de los medios sobre los fines.

Con base en la antropología filosófica que atribuye importancia central a los valores éticos --es decir a los valores referentes a las acciones e interacciones humanas-- sobre los valores formales y utilitarios, es imperativo invertir los criterios de tal forma que halla una superordenación de la calidad sustantiva sobre la calidad instrumental, de lo intrínseco sobre lo extrínseco, de los fines sobre los medios. La adopción de esta antropología filosófica permite elaborar un concepto integral de calidad de vida humana en que calidad instrumental y calidad sustantiva son dos

del concepto de calidad de vida humana. En la educación, que tiene por función construir y distribuir el conocimiento, el argumento es que la participación favorece la construcción libre y solidaria del conocimiento y su distribución efectiva y equitativa.

Política social y calidad de vida humana

Para empezar, es necesario volver al sentido de la vida y del mundo. Esto significa para nosotros partir de la antropología filosófica en que se asienta nuestra cultura construida en el tiempo y el espacio. Esto significa además partir de la filosofía social en que se basa nuestra acción liberadora en América Latina, con miras a superar la situación de dependencia internacional y contribuir a la construcción de ^{un} orden internacional libre y equitativo. En términos concretos, hoy y aquí, esto significa situar mi reflexión en el pensamiento autóctono de América Latina en el contexto de la civilización occidental, según el cual el ser humano, para dar sentido a su vida, busca integrarse en su sociedad concreta, con la misión de organizar la vida social con base en un concepto de bien común que se refleja en una política social.

El objetivo de la política social, en los términos planteados en esta Reunión, es el de lograr un alto nivel de calidad de vida humana --calidad sustantiva que incluye calidad instrumental, y calidad colectiva que comprende calidad individual. El concepto de calidad de vida humana, como objetivo final de una política social relevante, sería entonces el criterio para el establecimiento de los principios filosóficos, las orientaciones metodológicas y las estrategias de acción.

Partiendo de la premisa de que la conceptualización y la promoción de la calidad de vida humana --objeto de la política social-- están asentadas en los principios de libertad y equidad, la formulación de la política social y de sus estrategias de acción se fundamenta en la combinación correcta de estos dos principios tal como se interpretan en su medio cultural.

El primer valor del bien común, sobre el cual se asienta la calidad de vida humana, es la libertad individual, lo cual implica el desarrollo de la personalidad humana libre. Sin embargo, la libertad está socialmente vinculada y, como tal, la política social comprometida con la promoción del bien común debe buscar un

equilibrio correcto entre la opción individual libre y las exigencias sociales. Esto implica definir libertad con adhesión social, lo cual introduce el segundo principio en que se asienta la calidad de vida humana: la equidad. La libertad define el interés individual, mientras que la equidad define el interés común. En este sentido, libertad y equidad son separables sólo en la motivación de sus actores, pero son confluentes en el objetivo final: el logro de la calidad de vida humana. En otras palabras, por parte de los actores individuales hay interés individual y compromiso social, con el objetivo final de construir un orden social libre y equitativo.

A partir de este marco conceptual es posible discutir el alcance de la política social y sus estrategias de acción, así como la metodología para su elaboración. Desde luego, una política social comprende los diferentes sectores de la vida social --y que serán considerados en esta Reunión-- como la educación, la salud, la vivienda, el trabajo. Estos sectores sociales están estrechamente relacionados entre sí y se realimentan mutuamente. Esto significa que la naturaleza y el nivel de calidad de educación están correlacionados con la naturaleza y el nivel de calidad de vida en el seno de la familia y la comunidad. La calidad de educación también está relacionada con la calidad de salud y vivienda y, finalmente, con las oportunidades de empleo y la calidad del trabajo. Esto significa, además, que los más graves problemas de la educación latinoamericana --muchas veces erróneamente definidos como de naturaleza específicamente educativa--, como la deserción, la repetencia y la falta de desempeño académico general guardan estrecha relación con los problemas sociales más amplios, que afectan la familia y la comunidad.

En la raíz de estos problemas sociales concretos que afectan a la calidad de vida y de educación está un orden social dominador e injusto, tanto a nivel nacional como en el contexto de las relaciones estructurales entre las naciones, y un Estado paternalista, clientelista, autoritario e ineficiente. Esto sugiere la necesidad urgente de construir un sistema económico y político y un orden social libre y equitativo, en el cual el Estado, como arena política y burocrática, pueda desempeñarse efectivamente como mediador estratégico de las contradicciones y conflictos que caracterizan a la vivencia humana y la convivencia social. Esto implica, además, que el Estado como instancia política y burocrática legitimada en el voto popular, asuma efectivamente el papel mediador en la tarea de elaboración de una política social

relevante, con un programa de acción intersectorial y un enfoque interdisciplinario, conforme se plantea muy oportunamente en el Programa de esta Reunión.

Como los conceptos de intersectorialidad y de interdisciplinariedad serán tratados en otra ponencia del Programa de la Reunión no voy a referirme a ellos. Voy a presentarles más bien una reflexión sobre calidad de educación en el contexto de una política social relevante.

Educación y calidad de vida humana

Basado en la premisa de que educación y vida humana son dos realidades estrechamente asociadas, la hipótesis es que hay una correlación positiva entre la naturaleza de la calidad de vida y la naturaleza de la calidad de educación. Por lo tanto, de acuerdo con esta perspectiva intelectual, el concepto de calidad de educación² puede ser evaluado a la luz del concepto de calidad de vida humana.

Al tomar el concepto de calidad instrumental de vida humana, la calidad de la educación se evalúa en términos económicos, a la luz de las teorías desarrollistas de la modernización, y en términos de aprendizaje, a la luz de las teorías del capital humano y del pragmatismo instrumental vigentes en los países desarrollados y por ellos exportadas a partir del término de la II Guerra Mundial. Con esta orientación, el criterio para medir el nivel de calidad de educación es el grado de adecuación de la formación recibida en las instituciones educativas a los requerimientos del sistema productivo. Del punto de vista político, la crítica moderna en los países en desarrollo de América Latina pone en tela de juicio los resultados de esta orientación económica y tecnocrática en la educación. Efectivamente, hay indicadores de que esta orientación ha contribuido a deteriorar las relaciones sociales, ha aumentado la desigualdad social y, consecuentemente, ha inhibido la promoción de una forma cualitativa de vida humana. Las implicaciones de estos resultados para la formulación de la política educativa, en el contexto de la política social, son obvias.

Al tomar el concepto de calidad sustantiva de vida humana como criterio orientador para examinar la calidad de educación, pasamos a explorar el rol político y cultural del sistema educativo. En términos políticos, la calidad de educación se mide por su efectividad y su capacidad de

acción real y verdadera en respuesta a las exigencias sociales y demandas políticas. En términos culturales, la calidad de la educación se mide por la relevancia de los conocimientos construidos y distribuidos por las instituciones educativas para la vida de la comunidad y sus participantes.

El concepto de relevancia es culturalmente específico. Por esta razón, la cultura, como construcción histórica de la comunidad, debe ofrecer el marco para la definición de la relevancia de la educación.³ Concebida como el criterio fundamental para evaluar la calidad de la educación, la relevancia cultural valoriza los significados y las consecuencias de la acción educativa para el perfeccionamiento o el deterioro de la calidad de vida humana. La percepción e interpretación de estos significados y consecuencias solamente es posible mediante una teoría educativa concebida a partir de la experiencia real. Esta concepción teórica está en función directa de la postura participativa de los educadores. Cuanto más participativo el proceso educativo, tanto mayores son las posibilidades de que sea relevante para individuos y grupos, y tanto mayores son sus potencialidades para explicar y promover la calidad de vida humana. En resumen, de acuerdo a la perspectiva intelectual adoptada en este trabajo, la calidad de la educación se mide fundamentalmente por el grado de su relevancia para la vida de la comunidad y sus participantes. En otras palabras, la educación ayuda a elevar la calidad de vida humana en la medida en que sus objetivos, sus estrategias organizacionales y administrativas, sus programas y sus métodos de acción son relevantes para la comunidad y sus participantes.

En el contexto de la discusión sobre la calidad de educación se destaca el tema de la calidad del educador. No creo que sea necesario revisar la extensa literatura sobre el rol protagónico insustituible que cumple el educador en el proceso educativo. Tampoco creo necesario comprobar nuevamente que el nivel de la calidad del desempeño profesional del educador está estrechamente asociado al nivel de la calidad de educación y al nivel de la calidad de vida humana. De ahí la importancia de redefinir permanentemente el rol del educador en la escuela y la estrategia de su formación. Esto implica definir la naturaleza del conocimiento que queremos y el modo de enseñar que necesitamos. Esto implica, además, un compromiso político definido y un programa sólido de educación permanente de los educadores. Una política de educación que se fundamenta en estos elementos atribuye

valor central al proceso de enseñanza-aprendizaje, concebido como instancia social por excelencia para construir y distribuir el conocimiento. Para que un programa educativo pueda cumplir efectivamente este su papel en la sociedad necesita de educadores calificados.

Por lo tanto, la educación permanente del educador es prioridad central de una propuesta educativa políticamente efectiva y culturalmente relevante. Esto se debe a que tanto la formulación como la implantación de una política efectiva y relevante de educación pasa necesariamente por los educadores. Este argumento se fundamenta en la premisa de que actuar académicamente en el sistema educativo significa actuar política y culturalmente en la sociedad. Es en este sentido que los educadores podemos ser protagonistas históricos de la construcción de un mundo basado en la calidad de vida humana colectiva.

Participación, calidad de vida humana y calidad de educación

Interpreto esta Reunión como una nueva oportunidad que tenemos los que estamos aquí reunidos para renovar nuestra adhesión a la educación en el contexto de una política social relevante. Interpreto que estamos aquí para un ejercicio cooperativo de educación, en el cual somos todos, a la vez, educadores y educandos. Interpreto que el objetivo de este ejercicio de participación colectiva es evaluar perspectivas teóricas y praxiológicas de educación a la luz del concepto de calidad de vida humana. Interpreto que los organizadores de esta Reunión parten de la premisa de que la participación colectiva ofrece condiciones favorables para la conceptualización de un proyecto de educación culturalmente relevante y políticamente efectivo. Me permito insistir de nuevo en el concepto de la relevancia cultural por estar estrechamente asociado a la propia razón de ser de la educación que es la de contribuir efectivamente para la promoción de la calidad de vida humana colectiva en su medio cultural. En este contexto, la participación surge como la estrategia política para establecer un proyecto de educación como parte de una política social culturalmente relevante.

Colocado en otros términos, preguntaría: ¿Por qué una metodología participativa en la educación? Seguramente porque el proceso educativo, concebido y conducido colectivamente será más relevante, más efectivo, más significativo. Será nuestro proyecto educativo. Será un

proyecto educativo construido a nuestra imagen y semejanza. Seremos los actores históricos de nuestra propia educación.

De acuerdo a mi percepción e interpretación de los objetivos de esta Reunión, tengo indicaciones de que la orientación crítica y constructiva adoptada por los organizadores se puede enriquecer de las contribuciones de uno de los movimientos intelectuales más destacados de la ciencia social contemporánea, genericamente denominado enfoque de acción humana. Se trata de una sociología y una pedagogía reflexiva y ética mediante la cual el sociólogo y el educador, como actores sociales, están intrínsecamente comprometidos con la acción. El enfoque de acción humana, que hoy tiene contornos epistemológicos propios, tiene una base teórica ecléctica, pero sus raíces originales están en la fenomenología interpretativa, en el análisis dialéctico del poder, en la teoría crítica de la práctica social, y en la concepción existencialista de la emancipación y de la promoción de la calidad de vida humana.

Muchos intelectuales de todas las partes del mundo vienen participando de este esfuerzo en las últimas décadas, destacándose Guerreiro Ramos⁴, del Brasil; Silverman⁵, de Inglaterra; Touraine y Crozier⁶, de Francia. Aunque cada uno de los diferentes enfoques de acción humana tenga contribuciones teóricas propias, todos ellos tienen como tema central la discusión del valor determinante de la sociedad y sus organizaciones sobre la modelación de los destinos de la historia de la humanidad. El gran tema en debate es el de las potencialidades y los límites de la intencionalidad humana en el mundo históricamente dado. El debate parte de la premisa de que de la misma forma en que existe libertad de opción humana en la sociedad, también existen sistemas organizados que limitan esa libertad.

Esta orientación es particularmente evidente en la sociología política de la acción organizada, protagonizada por Crozier y Friedberg⁷, y que se reduce básicamente a una reflexión conceptual sobre las relaciones entre el sistema y el actor. Como el actor no existe fuera del sistema, éste define significativamente, aunque no exclusivamente, la libertad y la racionalidad que aquél pueda utilizar en su acción. Por otro lado, el sistema sólo existe por causa del actor, el único que le puede dar sentido y vida, y que puede mantenerlo o transformarlo. Es de la relación entre estas dos lógicas que surgen los límites de la acción colectiva. La cuestión central de Crozier y Friedberg es precisamente la de examinar las

condiciones que posibilitan y dificultan la acción colectiva. Ellos muestran que la acción colectiva es un "construcción social" y no un "fenómeno natural u orgánico". Ellos muestran que en las organizaciones los actores tienen márgenes de libertad que pueden ser utilizados estratégicamente en sus interacciones sociales a través del diálogo, la negociación, la práctica de la participación. Su perspectiva es estratégica, de fundamentación política. En este sentido, su análisis gira primordialmente en torno de la naturaleza y del papel del poder en la sociedad y sus organizaciones.

Las teorías de la acción humana colectiva de los sociólogos tienen sus paralelos en la pedagogía. Freire⁸, del Brasil, y Giroux⁹, de los Estados Unidos, son protagonistas influyentes de enfoques de acción crítica colectiva en la educación. A ellos se suman Demo¹⁰, del Brasil, y Tedesco¹¹, de la Argentina. En el campo específico de la organización y administración de la educación, la teoría de la acción humana colectiva se refleja implícitamente en los trabajos sobre acción colegiada de Rodrigues¹², en el Brasil, y sobre relevancia cultural y participación colectiva que hemos desarrollado recientemente en nuestro paradigma multidimensional de administración de la educación.¹³

Conclusión

Para finalizar mi reflexión, diría que la opción por la participación significa una opción por la democracia. Esto sugiere que participación y democracia son dos conceptos estrechamente asociados. A la luz de esta asociación, es posible examinar el papel histórico de la educación y del conocimiento científico en general. Es ampliamente reconocido que el papel principal de la escuela y del sistema educativo es el de construir y distribuir el conocimiento. La construcción del conocimiento implica libertad, inserción consciente en la realidad objeto del conocimiento y participación colectiva. La distribución del conocimiento implica un compromiso con la equidad y la justicia social para que el conocimiento construido pueda beneficiar concretamente a todos los participantes del sistema educativo y de la sociedad en general.

Es en este sentido que la escuela es una instancia social en que es posible construir la democracia como forma de convivencia humana enraizada en su propio contexto cultural. No obstante, para que esta posibilidad se

concretice es preciso que la escuela misma adopte prácticas democráticas capaces de realizar una mediación efectiva entre la construcción libre del conocimiento y su distribución equitativa. Es también en este sentido que la adopción de un estilo participativo de organización social y de administración de la educación es una forma concreta de contribuir para la construcción de la democracia en la escuela y la sociedad. La democracia, no obstante, no es la finalidad de la práctica pedagógica y la práctica social en general. La democracia es el tipo de mediación política para alcanzar un orden social libre y equitativo basado en la calidad de vida humana como objetivo ético tanto de la escuela como de la sociedad.

Referencias bibliográficas

1. Para una aplicación anterior del concepto de calidad de vida humana, ver Benno Sander, Consenso e Conflito: Perspectivas Analíticas na Pedagogia e na Administração da Educação, Sao Paulo/Niterói, Editora Pioneira/Universidade Federal Fluminense, 1984. Ver también Pedro Demo, Avaliação Qualitativa, Sao Paulo, Editora Cortez, 1987. Existe mucha afinidad de los conceptos de calidad instrumental y calidad sustantiva de Benno Sander con los de calidad formal y calidad política de Pedro Demo.
2. Para una discusión sobre calidad de educación, ver La Educación, Washington, DC, Organización de los Estados Americanos, Año XXVIII, no. 96, 1984; Juan Carlos Tedesco, El Desafío Educativo: Calidad y Democracia, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987; Ernesto Schiefelbein, "La Investigación sobre calidad de la enseñanza en América Latina", La Educación, Washington, DC, Organización de los Estados Americanos, Año XVIII, no. 96, Diciembre 1984, pp. 88-116.
3. Ver Pedro Demo, Avaliação Qualitativa, Sao Paulo, Editora Cortez, 1987; Benno Sander, "Administración de la Educación en América Latina: El Concepto de Relevancia Cultural", La Educación, Washington, DC, Organización de los Estados Americanos, Año XXVIII, no. 96, pp. 49-69.
4. Alberto Guerreiro Ramos, A Nova Ciência das Organizações, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1981.
5. David Silverman, The Theory of Organizations, New York, Basic Books, 1971.
6. Alain Touraine, Sociologia de l'Action, Paris VI, Éditions du Seuil, 1965;
7. Michel Crozier y Erhard Friedberg, L'Acteur et le Système: Les Contraintes de l'Action Collective, Paris vi, Éditions du Seuil, 1977.
8. Paulo Freire, Pedagogia do Oprimido, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 4a. edição, 1977.

9. Henry Giroux, Pedagogia Radical, Sao Paulo, Editora Cortez, 1983.
10. Pedro Demo, Avaliacao Qualitativa, Sao Paulo, Editora Cortez, 1987.
11. Juan Carlos Tedesco, El Desafío Educativo: Calidad y Democracia, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.
12. Neidson Rodrigues, Por uma Nova Escola, Sao Paulo, Editora Cortez, 1985.
13. Benno Sander, "Administración de la Educación en América Latina: El Concepto de Relevancia Cultural", La Educación, Washington, DC, Organización de los Estados Americanos, Año XXVIII, No. 96, Diciembre de 1984, pp. 49-69; Benno Sander, Consenso e Conflito: Perspectivas Analíticas na Pedagogia e na Administração da Educação, Sao Paulo/Niterói, Editora Pioneira/Universidade Federal Fluminense, 1984, Capítulo XII; Benno Sander y Thomas Wiggins, "Cultural Context of Administrative Theory: In consideration of a Multidimensional Paradigm", Educational Administration Quarterly, Vol. 21, no. 1, invierno 1985, pp. 95-117.

LIBRERIA	3/4/83
ESTADO	Am
ESTRUC.	y

PANEL: RELACIONES INTERSECTORIALES EDUCACION-TRABAJO.

Ponencia: Lic. David WIÑAR

En mi exposición me voy a referir a cuatro aspectos de la relación entre educación y trabajo en la perspectiva, naturalmente, de este seminario, es decir de las políticas sociales y la calidad de vida.

Estos subtemas son los siguientes:

- a) el trabajo como valor en la cultura educativa,
- b) la formación general para el trabajo en la educación básica,
- c) la vinculación del sistema educativo con la formación para el trabajo en la enseñanza técnico-profesional,
- d) la formación/producción como alternativa de promoción social.

Estos temas los voy a referir a los conceptos de solidaridad, equidad, participación crítica y democratización de la sociedad y llegar al plano concreto con algunos ejemplos de política educativa reciente, en particular, en el ámbito de la Enseñanza Técnica y la Formación Profesional en la jurisdicción del CONET.

* En lo que respecta al primer punto, es decir las representaciones sociales sobre el trabajo en la cultura educativa se ha señalado // con frecuencia que la escuela en América Latina es más eficiente // para transmitir contenidos culturales que para transmitir conocimientos y más aún para enseñar que para transformar la realidad. Se han señalado, asimismo, características de los currículos formales y ocultos reforzando la división entre trabajo manual e intelectual o sus desfasajes con las formas de producción y tecnologías contemporáneas. Algunas de las propuestas para superar estos // problemas han sido tan obvias como desatendidas en la práctica; // jerarquizar el papel del trabajo en los contenidos curriculares, familiarizar esta temática en la formación del docente, incorporar la realidad en la escuela, etc.

Estas actividades no deberían limitarse a la formación o demostración sino, por el contrario, constituirse en elementos favorables // tanto en aspectos intelectuales como prácticos para el desarrollo // de una cultura productiva en la educación.

Estas posibilidades no están tan alejadas de las escuelas como podría suponerse. Veamos por ejemplo. El mantenimiento, ampliación y la construcción de edificios, la adquisición de elementos didácticos recibe aportes importantes de padres, cooperadores y cuerpo

docente.

Tradicionalmente estas manifestaciones de solidaridad tienden a / estar restringidas a un aporte económico o de trabajo voluntario a requerimiento de las autoridades educativas.

En cambio, es posible concebirlas como hechos educativos significativos y complejos que incluyan a todos los actores involucrados tanto en la elaboración de un proyecto, como en su gestión y en el acceso al conocimiento técnico referido al mismo. El CONET lo / ha entendido así y generado en los últimos años proyectos como / "CAMINCE", "CONSTRUYAMOS NUESTRAS ESCUELAS". "Releva- / miento de experiencias pedagógicas" (que permitió rescatar activi- / dades de producción y autoequipamiento y trabajos comunitarios) / y Oficina Técnica (Sistema de diseño técnico).

- * La formación general para el trabajo -que no incluye la formación técnica especializada- es un elemento clave en lo que respecta a / la distribución de oportunidades educativas, laborales y sociales. Dentro de esta formación adquiere cada vez más importancia en / la sociedad actual, desde una perspectiva de equidad, el acceso / a una formación tecnológica básica, por parte de todos los sectores de la sociedad. Es necesario aclarar que entendemos por formación tecnológica básica la iniciación en los principios que rigen la tecnología en el sentido general de elaboración e invención de / los medios e instrumentos utilizados por el hombre para extender su capacidad de control sobre las realidades físicas y humanas.

Resulta entonces que el proceso de innovación y reproducción // que caracteriza a la tecnología se inicia a partir de una situación o necesidad social y se aplica sobre ella para mantenerla o modifi- / carla. Lo que media entre estos dos momentos es un proceso de / diseño, encuadrado dentro de un proyecto más general que arti- / cula adaptativamente el medio físico y social, al nuevo producto y al grupo productor del mismo.

El habla común limita el uso del término tecnología a la combina- / ción de elementos materiales. El diseño, permite superar esta limi- / tación ampliando el concepto, ya que "diseña todo aquel que con- / cibe actos destinados a transformar situaciones existentes en o- // tras, específicamente dentro de sus preferencias. la actividad in- / telectual que produce artefactos materiales no es fundamentalmen- / te diferente de la que receta medicamentos para un paciente en- / fermo, ni de la que imagina un nuevo plan de ventas para una / compañía o una política de mejoras sociales para el Estado. El di- / seño, interpretado de ese modo, constituye la esencia de toda // preparación profesional, es la marca distintiva que separa las // profesiones de las ciencias".

Ahora bien, una sociedad que intenta ser democrática debe procu- / rar que su patrimonio cultural pueda ser alcanzado por todos los

sectores sociales de modo que toda la población tenga condiciones más equitativas para el acceso a los roles sociales y laborales más relevantes.

En consecuencia, el camino para superar la exclusión de los sectores populares del conocimiento global elaborado por una sociedad pasa no sólo por la permanencia en el sistema educativo sino por la calidad y características del conocimiento adquirido. Esto es así porque estos sectores tienen menos posibilidades que otros de adquirir por otras vías que no sean las de la escolaridad formal, los distintos aspectos del patrimonio cultural de una sociedad, y en particular, de la formación científica y tecnológica.

En esa línea se inscribe, en el caso argentino, algunas experiencias provinciales y la iniciación -en este año- en el ámbito nacional, del ciclo básico general con carácter experimental en una veintena de establecimientos educativos del Ministerio de Educación y Justicia.

El planeamiento, organización y ejecución de proyectos semejantes en otros países no ha sido sencillo y sus resultados, a veces, contradictorios con el objetivo de democratización educativa buscado. Por estos motivos la reflexión sobre estas cuestiones me parece que podrían incluirse en el trabajo posterior del seminario.

- * En tercer término, quiero identificar otro problema que creo merece un adecuado tratamiento: el de la vinculación del sistema educativo con la formación para el trabajo desde la perspectiva que nos ocupa. Es decir, la correspondencia o coordinación entre la lógica del sistema escolar y la lógica del sistema productivo desde un parámetro social y educativo más que económico o de articulación con el mercado de trabajo.

En tal sentido, me remito a la doctrina de la UNESCO y la OIT en la materia. Al respecto, la Recomendación 150 de la OIT plantea la configuración de un sistema de educación permanente en el cual la formación profesional realiza diversos y dinámicos aportes a la formación laboral, cultural y social del hombre y tiende a que éste tenga un papel activo y crítico en el desarrollo de su propio destino individual y grupal.

Del mismo modo, las Recomendaciones de la UNESCO de la Conferencia General del año 1962 y de años posteriores coinciden con los conceptos anteriores, señalando la necesidad de integrar la educación técnico-profesional al sistema global de enseñanza y evitar la especialización prematura. Contiene también la idea de educación permanente y la formación de un hombre que pueda no sólo comprender sino también participar activamente como agente de cambio en las diversas actividades de la sociedad.

La cuestión que surge a partir de las consideraciones preceden-

tes es cómo lograr al mismo tiempo que un adecuado equilibrio // entre la formación especializada y formación general, una forma- / ción y capacidad crítica en materia de calificaciones funcionales y sociales, es decir referidas al conocimiento de los procesos orga- / nizativos de la producción y del contexto económico y social de / ésta.

En términos generales existe consenso acerca de la necesidad de / acercar la realidad educativa a la realidad de la producción. Es- / te consenso, sin embargo, se diluye cuando se quiere definir la / distancia óptima entre ambos universos. Los modelos y recursos / que se han adoptado al respecto son varios: pasantía de estudian- / tes en empresas antes o inmediatamente después de su egreso, es- / cuelas productivas, sistemas de alternancia, sistema dual. Las di- / ficultades, en breve síntesis surgen en cuanto a un adecuado ba- / lance entre los objetivos educativos de formación general y acadé- / mico y el valor educativo de un puesto de trabajo o una práctica / productiva que tienda a ser conflictiva con lo anterior.

Para concluir este tema voy a mencionar los proyectos que esta- / mos llevando a cabo en el CONET en relación con esta temática: / ajustes en el Plan Dual, proyecto interacción escuela-empresa (pa- / santías docentes y laboratorios zonales) y NES. Estas actividades / podrán ser evaluadas en los próximos años para enriquecer esta / compleja temática siguiendo la línea de los estudios realizados a // partir de convenios, como por ejemplo CEIL-CONICET/CONET.

* En cuarto término me voy a referir a los programas de formación / producción que han tomado una importancia creciente en América / Latina en la última década. El CONET está desarrollando un pro- / grama de estas características que se inició a fines de 1987 y no / ha cumplido un ciclo suficientemente prolongado para sacar conclu- / siones fundadas sobre el tema. La ponencia de X sobre el asunto / me exime de plantear descriptivamente la cuestión, por lo cual me / voy a limitar a plantear tres condiciones que deben cumplirse -a / mi juicio- en una política social en la que se encuadren este tipo / de acciones:

- deben ser programas interinstitucionales, integrados, en los / cuales la actividad formativa, si bien esencial, no agota los / componentes del mismo.
- deben tener una real intencionalidad de promoción económica, / social y educativa de las poblaciones a la que van dirigidas y / no una mera política asistencial limitada a la transferencia de / algún tipo de recurso y/u objetivos educativos limitados. En / esta política promocional privilegio dos aspectos: la identidad / socio-económica de los productores y su participación política.
- con respecto a lo primero, es necesario fomentar una identi- / dad socio-económica generalmente ausente en el sector infor- / mal y aún en pequeños empresarios del sector formal. Tal i- /

dentidad debe tender a superar la asociación entre ciclo vital y actividad productiva y superar el nivel de empresa de re- / producción simple mejorando o generando adecuados niveles / de productividad y posibilidades de acumulación. Es deseable, asimismo que a esta identidad propia se agregue un nivel de / identidad grupal que posibilite acciones colectivas bajo dife- / rentes formas asociativas e incrementalmente, en consecuencia, su / poder de negociación.

con respecto al segundo punto, las pequeñas y microempresas, cooperativas, etc. pueden cumplir un papel importante de fortalecimiento de democracias participativas y pluralistas en la medida que se expresen orgánicamente a través de agrupaciones de distintas índole en las estructuras de poder económico, social y político de una sociedad. De tal modo se tendería a / neutralizar fenómenos de signo contrario derivados -como señalan algunos autores- de la "desmovilización estructural" en / la sociedad moderna como consecuencia de la reducción de la / fuerza de trabajo industrial y la concentración del poder en / grupos reducidos como consecuencia del avance tecnológico.

BIBLIOTECA

Entrada

3/4/89

A/W

**PROGRAMA MULTINACIONAL DE REGIONALIZACION EDUCATIVA
DE ARGENTINA - COLOMBIA - MEXICO Y PANAMA**

LA FEDERALIZACION POLITICA Y LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

**PORTE I).....ESTUDIO DE ANTECEDENTES Y EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACION
EDUCATIVA**

**DRA. GRACIELA P. TAPIA DE
CIBRIAN**

A continuación, se presenta lo que constituye la primera parte de un trabajo más extenso, todavía en elaboración que comprende, además del índice que a continuación se adjunta: a) Antecedentes de Federalización Política; b) Descentralización en diferentes ámbitos de la Administración Pública Nacional; c) Descentralización Educativa en el ámbito provincial y extranjero y d) Herramientas jurídicas para operar la descentralización administrativa en el ámbito de la educación, en función del Orden Jurídico Vigente.

INDICE

1.- INTRODUCCION

1.1.- Características definitorias de los conceptos centrales utilizados en la elaboración del trabajo.

1.1.2.- Federalismo y Federalización.

1.1.3.- Centralización y descentralización.

1.1.4.- Región y Regionalización.

1.1.5.- Relaciones entre estos conceptos.

2.-EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA.

2.1.- Antecedentes Nacionales: Marco teórico. Niveles de desagregación.

2.2.- Antecedentes en materia de transferencia de servicios educativos

2.2.1.- 1er período

2.2.2.- 2o. período

2.2.3.- 3er período.

2.3.- Antecedentes en materia de descentralización administrativa del sistema educativo.

INTRODUCCION

1.- CARACTERISTICAS DEFINITORIAS DE LOS CONCEPTOS CENTRALES UTILIZADOS EN LA ELABORACION DEL TRABAJO.

La razón de precisar los conceptos que se utilizarán en la elaboración del trabajo, tiene por objeto, evitar confusiones en el significado de los términos a la hora de razonar sobre sus posibles interpretaciones.

El significado de una palabra es la relación existente entre ésta y una cosa. Esa relación, entre el símbolo y la realidad, es convencional, fruto de decisiones individuales o sociales, a pesar de que se nos suele presentar como un vínculo natural que pretende adjudicar a las palabras un único verdadero significado.(1)

No obstante, si hay significados mas convenientes, en cuanto clarifican las condiciones generalizadas del uso de una expresión.

Por lo tanto explicitaré las características que deberán estar presentes para llamar a una situación con determinado nombre, ya que algunos términos como "centralización", "descentralización" y "desconcentración", etc., (objeto de análisis específico de este trabajo), presentan controversias en su criterio de uso.

1.1.- Federalismo y Federalización

Estos dos conceptos íntimamente vinculados entre sí, hacen alusión, a la "doctrina" y al "proceso", respectivamente.

EL "Federalismo" es la forma de organización del Estado, que puede adoptar un país, y que consiste en desarrollar una técnica de descentralización del poder con base territorial, que con variantes organizativas según los Estados que lo adopten, tiende a mantener, una esfera de poder de "reserva" en favor de los Estados particulares y otorgar al gobierno federal un rol "delegado", subsidiario.

1 Conf. la concepción "convencionalista" del lenguaje. Ver NINO, "Introd. al análisis del derecho" pág 248 y ss.

En el decir de Pedro Frías, "...cierta cantidad y calidad de descentralización territorial de poder, y no solo de la administración. Autoridades efectivas en los Estados particulares o Provincias, poderes conservados o atribuidos a favor de ellas que no consistan solamente en asignación de servicios, y por fin, medios específicamente políticos con que dichos estados particulares o provincias participen en la elección y en el control del Gobierno Central. (2)

Los procesos denominados: "desfederalización" o "federalización", describirán las situaciones fácticas con que los Estados alcanzan en mayor o en menor medida, los ideales de la doctrina federal.

Habrà proceso de "desfederalización", donde un inicial predominio de los Estados Particulares se va transformando en un progresivo predominio del poder central. Factores de índole económica, financiera y tecnológica, han motivado que este haya sido un proceso típico en varios países constituidos originalmente como federales.

La "federalización" propende, como proceso, a atender a la sustitución gradual del sistema centralista, alentando la instalación de núcleos regionales, y fortaleciendo los existentes, a fin de fomentar una descentralización del poder que posibilite abrir cauces a una más genuina y directa participación popular.

2.2.- Centralización y Descentralización

La forma como se distribuye la facultad de crear o aplicar normas, tiene una gran importancia política. Esta forma suele clasificarse ampliamente en dos categorías: Centralización y descentralización.

Este par se subclasifica en diferentes tipos para explicitar las formas de organizaciones estatales; así, descentralización territorial, funcional, orgánica, etc,. No obstante, no hay que perder de vista, que estos conceptos clasificatorios están siempre referidos a conjuntos de normas.

Centralización y descentralización, si bien son formas de hacer efectiva la actividad de los órganos de la Administración Pública, se traducen siempre en ciertas formas de producción del derecho.

"Al hablar de órganos descentralizados y centralizados, o bien, de funciones centralizadas o descentralizadas, nos referimos, directa o indirectamente, a conjuntos de normas que estatuyen capacidades y competencias, o prescriben o facultan determinadas acciones. De ahí que la referencia a conjuntos normativos sea inexcusable."(3)

Una organización será predominantemente centralizada, cuando las cuestiones más importantes sean resueltas por los órganos centrales de la Administración.

En cambio, será tanto más descentralizada, cuando las facultades decisorias se encuentren adjudicadas a miembros ubicados en niveles inferiores en la estructura de poder.

En el campo del derecho administrativo, se distingue la descentralización política de la administrativa.

La primera se vincula a la estructura del Estado, a su constitución. Así, el Federalismo implica necesariamente una descentralización política.

La descentralización administrativa, nada tiene que ver con el sistema de gobierno ni con la estructura del Estado.

Se refiere específicamente a la organización administrativa. Por lo tanto, nada obsta a que exista centralización o descentralización administrativa tanto en un sistema unitario como en un sistema federal. Así, las provincias de un Estado Federal, pueden estar organizadas administrativamente de modo centralizado o descentralizado.(4)

Vinculadas a estas dos formas de descentralización, se distinguen los conceptos de "autonomía" y "autarquía".

La autonomía implica una potestad normativa originaria, la facultad de darse sus propias normas. El ente autónomo, sanciona la norma que lo rige, crea sus instituciones y dispone la correspondiente organización.

La autarquía consiste en la atribución que tiene un ente, para administrarse a sí mismo de acuerdo a la norma de su creación. Es un concepto netamente administrativo. (5)

3 VERNENGO, ROBERTO: "Curso de Teoría General del Derecho", 2a Edición, pág. 365.

4 Conf. MARIENHOFF MIGUEL: "Tratado de Derecho Administrativo" To. I pág. 587 ss.

5 " En nuestro régimen Constitucional, las Provincias son entidades autónomas, mientras que las Municipalidades que carezcan de potestades normativas originarias, constituyen entidades autárquicas territoriales." CASSAGNE, JUAN CARLOS, "Derecho Administrativo", T. I, 2a. Edición, pag. 255 y ss.

Descentralización y Desconcentración

Algunos autores, hacen una distinción entre: a) descentralización administrativa orgánica, y b) descentralización funcional o burocrática.

La primera tiene como característica definitoria la asignación de competencia a un órgano, dotándolo de personalidad jurídica, con capacidad de administrarse a sí mismo de acuerdo con la norma de su creación.

La segunda se caracteriza por un traspaso de funciones a un órgano siempre dependiente del poder central, al que se le otorga cierto poder de iniciativa y decisión. (6)

Otros autores, consideran que no es conveniente utilizar un mismo término genérico para aludir a conceptos que versan sobre contenidos diferentes. Por eso califican a esta última forma de organizarse descripta, (descentralización funcional), con el vocablo "desconcentración".

Al respecto dice Juan Carlos Cassagne: "En un plano distinto a la "centralización y descentralización", aparecen también como técnicas de agrupación o distribución permanente de competencias, la "concentración y la desconcentración". Mientras la "descentralización" tiene como presupuesto la idea de atribución de personalidad jurídica, y una relación intersubjetiva, la "desconcentración" entraña una típica relación inter-orgánica en el marco de la propia entidad estatal...bien en la administración central como dentro de alguna de las entidades descentralizadas." (7)

Este último criterio es el que se utilizará como significado de los términos "descentralización" y "desconcentración" en este trabajo:

"Descentralizar, implicará reconocer determinadas competencias a organismos no dependientes jurídicamente del Estado, (personalidad jurídica, presupuesto propio y potestad reglamentaria, capaces de actuar sin injerencia de la autoridad central en cumplimiento de fines públicos específicos).

"Desconcentrar" no requerirá la creación de nuevos entes. Simplemente, las partes de la organización que se

6 Conf. MARIENHOFF MIGUEL, op.cit. To.I pag 589.

7 CASSAGNE JUAN CARLOS, :Derecho Administrativo:, To.I, 2a. Edición, pág 258 y 259.

encuentren en niveles más bajos, recibirán atribuciones del poder central. Por lo tanto no necesitarán personalidad jurídica, ni presupuesto propio ni normas administrativas diferentes de las que regulan el organismo al que pertenecen.

1.3.- Región y Regionalización.

La "Región", como concepto orgánico institucional, es un espacio territorial, cuya población participa por su historia, costumbre, cultura e idiosincracia en un destino común que propende a su integración y desarrollo.(8)

La "Regionalización" es un proceso que consiste en efectuar una división de una porción territorial para poner en marcha reformas que pueden tener implicancias cualitativas, administrativas, físicas, legales, etc.

Esta división territorial en regiones, no se asienta siempre en un único criterio. Pueden concurrir simultáneamente aspectos geográficos, étnicos, históricos, y culturales.

En lo substancial la regionalización importa además de la mencionada distribución geográfica, también una "equitativa asignación de recursos físicos humanos financieros y una amplia y constructiva participación de la comunidad."(9)

1.4.- Relación entre los conceptos definidos.

Tal como se expresara anteriormente, el federalismo presupone la coexistencia de entidades territoriales autónomas institucionalmente.

Como forma de organización del Estado, es una técnica de distribución territorial del poder que tiende a democratizar las decisiones políticas evitando el autoritarismo que surge de la concentración de poder de las sociedades tecnocráticas.

Este proceso (de re-federalización) conllevará una toma de conciencia en el sentido de respetar los poderes de las provincias y ejecutar las políticas necesarias para destrabar los mecanismos que resisten todavía la efectiva concreción del proceso.

8 Conf.DROMI JOSE, "Administración Territorial y economía", Madrid, pág. 155.

9 BRAVO HECTOR F., "Gobierno y Administración de la Educación", en "Conclusiones del Congreso Pedagógico", (Cuaderno Nro. 8), Buenos Aires, 1988.

Como se expresó anteriormente, la descentralización administrativa, no necesariamente acompaña al federalismo (equivalente de descentralización política) como forma de gobierno. Así lo prueban Francia e Italia, que exhiben un régimen unitario descentralizado.

A pesar del tradicional centralismo de los estados latinoamericanos, tanto de los federales como de los unitarios, hoy día parecen, en su mayor parte, estar sometidos a una tendencia descentralizadora, como consecuencia de la presión que ejerce el acelerado crecimiento de la sociedad sobre la estructura administrativa.

Pero la descentralización resultará insuficiente si no se logra alcanzar el espacio de la "regionalización", ya que distribuir competencias requiere la previa determinación de quienes serán los destinatarios de las mismas.

De ahí, la importancia creciente de las regiones, (sean éstas creadas específicamente a partir de realidades preexistentes, o bien como expresiones reforzadas y modernizadas de las unidades político administrativas vigentes); con el objeto de colocarlas en condiciones de recibir a través de proyectos descentralizadores, cuotas de poder que les permitan modificar las relaciones de dependencia que les impide desarrollar todo su potencial desarrollo.(10)

10 BOISIER SERGIO, "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina"; Revista de la CEPAL Nro.31, pág.138, Sgo.de Chile, 1987.

2.- EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

2.1.- Antecedentes Nacionales

Marco Teórico. Niveles de Desagregación.

En la "Introducción" de este trabajo, me he referido específicamente a precisar los alcances semánticos de los conceptos a utilizar.

Como quedó entonces establecido, tanto la "centralización" como la "descentralización", si bien son formas de hacer efectiva la actividad de los órganos de la Administración Pública, se traducen siempre en ciertas formas de producción del derecho, con lo cual resulta inexcusable hacer referencia a los conjuntos normativos que atribuyen competencias a distintos órganos.

La primera parte de esta sección referida a experiencias de descentralización educativa, pretende efectuar una reseña de las transferencias de servicios nacionales a las provincias, analizadas desde los encuadres normativos que las posibilitaron.

Para facilitar su lectura, la misma se divide en tres períodos descentralizadores, donde los niveles de desagregación alcanzaron siempre a las provincias, y en dos casos, a la Municipalidad de Buenos Aires, Territorio de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur en el año 1978, con la sanción de las leyes 21.810 y 22.368.

La segunda parte, abordará el tema desde un aspecto netamente administrativo, a través del análisis de otros intentos descentralizadores, que no consistieron en la transferencia de escuelas a otras jurisdicciones. El mismo se refiere en este punto, solamente a normas sancionadas en el orden nacional.

2.2.- Antecedentes en materia de transferencia de servicios educativos.

El encuadre del tema se circunscribe a los antecedentes normativos en los intentos de descentralizar los servicios educativos.-

Para introducirnos en el análisis del proceso de descentralización en el ámbito educativo, considero conveniente efectuar una breve reseña de cómo se llegó a la centralización del sistema, en franca contradicción con lo establecido en la Constitución Nacional, la que consagrando

de atribuciones entre el gobierno federal y los gobiernos locales .

El federalismo, en el ámbito educativo, se encuentra jurídicamente instituido en la Constitución Nacional, de modo directo, por los arts. 5 y 104.

También encuentra sustento en los arts. 108 y 109 del mismo cuerpo legal, en la medida en que entre las atribuciones prohibidas a las provincias, no figura la de organizar la enseñanza en ninguno de sus niveles.

La corriente que avala la tesis de la gestión concurrente de la Nación y las Provincias en el ámbito educativo, inclusive en la instrucción primaria, se fundamenta en el art. 67, inc. 16 de la C.N., que faculta al Congreso de la Nación, para "dictar planes de instrucción general", para "proveer lo conducente al ...progreso de la ilustración".

En materia de educación primaria, sin embargo, predominó durante mucho tiempo, (hasta 1916), la tesis que la consideraba una facultad exclusiva provincial.

A continuación se analizan las experiencias de descentralización de los servicios fundamentalmente en el ámbito del nivel primario.

La descentralización de escuelas del nivel medio, tiene su primer antecedente en el año 1900, con un proyecto de ley que no fué aprobado por el Congreso.

Con posterioridad, no se conocen antecedentes hasta la firma de los Convenios entre La Nación y la provincia de Río Negro en el año 1970, a los que me referiré oportunamente.

En el año 1890, con la sanción de la ley 2737, la instrucción primaria a cargo de las provincias (conforme lo establece el art. 5 de la C.N.), comienza a recibir subvención nacional con fines de fomento. Si bien esta ley constituyó una gran ayuda para desarrollar la educación primaria, varios factores confluyeron para que el subsidio terminara transformándose en una ficción. Entre otros, numerosos casos de desviaciones de las autoridades provinciales aplicando los recursos nacionales con un destino distinto al fijado por la ley, y la progresiva remisión del gobierno nacional en el cumplimiento de su obligación.(1)

1 BRAVO, HECTOR F. "La Nación, Las Provincias y La Educación Primaria. Contradicciones de nuestro federalismo." pág.9. Buenos Aires, Imp. de la Facultad de Filosofía y Letras. 1963.

El período que va desde 1884 a 1916, se caracteriza por una gestión casi exclusiva de la educación primaria por parte de las provincias.

A partir de 1916, aparecen los rasgos de una creciente "nacionalización".

Se sostiene que este proceso de progresiva centralización no ha sido deliberadamente perseguido, sino que ha sido una consecuencia más del creciente deterioro del federalismo y de la correlativa concentración del poder político y económico en el Gobierno Federal y en la Capital Federal de la Nación.(2)

A principios de siglo, la mayoría de las provincias registra un alto grado de analfabetismo, y no puede cubrir el mínimo de enseñanza establecido en el art. 1 de la Ley 1420 de 1884.-

Así se llega a la sanción de la ley 4874, de 1905, conocida como Ley Láinez, en virtud del senador Manuel Láinez, quien impulsó el proyecto.

Esta ley dispuso que el Consejo Nacional de Educación podía establecer directamente en las provincias, escuelas primarias. El escollo que representaba el art. 5 de la C.N. (por el que las provincias se reservan expresamente la facultad de impartir la instrucción primaria), fué salvado con un agregado por cual las escuelas serían establecidas en aquellas provincias "que lo soliciten", (finalmente todas). También se fundamentó la medida, en el art.67, inc 16, de la C.N. en orden al "adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración". En esta disposición normativa, (como ya expresé anteriormente), se fundamenta la tesis según la cual, la acción educadora, en todos los niveles, constituye una facultad concurrente de la Nación y de las Provincias.

La ley 4874 contribuyó en gran medida a combatir el analfabetismo pero también constituyó el inicio de un progresivo centralismo ejercido por el gobierno federal en el ámbito de la educación.

No obstante, varios proyectos de ley dieron cuenta de la preocupación por este "avasallamiento" del poder central. En este sentido, el proyecto de 1918, del Dr Luis Agote que propiciaba la transferencia a las provincias de las escuelas creadas por aplicación de la ley Láinez, aumentándose al mismo tiempo, las subvenciones nacionales a los gobiernos locales para contribuir a su mantenimiento.

2 CAMPOS RAUL, " El régimen educativo y la Regionalización en las Constituciones Provinciales." Secretaría de Educación, Dirección de Planificación Educativa en coop. con OEA PREDE. 1988

Con el mismo espíritu, el proyecto de 1928, propiciado por Agustín Araya, y el de 1941, propiciado, sobre todo por Américo Ghazali.

Posteriormente, algunas medidas intentaron suavizar esta tendencia. Entre ellas cabe citar los convenios sobre coordinación integral de los servicios educativos prestados en jurisdicciones nacional y provincial, los convenios entre el Consejo Nacional de Educación y los gobiernos de algunas provincias sobre edificación escolar, (por ej. con Entre Ríos en 1958) y sobre todo el Decreto Ley 7977/56 de la Revolución Libertadora con el cual se manifestó por primera vez la intención del gobierno nacional de descentralizar el sistema educativo a nivel primario.

2.2.1. -1er Período. (1961-1962)

En efecto, el Decreto-Ley 7.977/56, restableció la vigencia del Consejo Nacional de Educación. En los considerandos se expresaba que este organismo "cumplía una función descentralizada, permitiendo, gracias a su estructura, la participación de los núcleos jurisdiccionales y la ingerencia más directa de la familia y las comisiones vecinales en el gobierno de la educación primaria."... "Se trata de reponer el organismo directivo, colegiado y autárquico que la ley 1.420 creó, con su descentralizada ramificación de los Consejos Escolares de Distrito, suprimidos como consecuencia de los dispuesto en la ley 13.548, y de ratificar, con este motivo, la existencia de aquellas atribuciones que si bien están previstas en la aludida ley originaria, han sido posteriormente limitadas por Ley 12.961, al referirse al régimen general de los organismos descentralizados, evitándose de ese manera que se menoscabe la integridad de la autarquía de que disfrutaba el Consejo en el momento de su extinción. Conviene, por lo tanto, robustecer la autarquía didáctica, administrativa y financiera del Consejo Nacional de Educación."

En consecuencia, su art. 15 estableció la facultad del mencionado organismo, para constituir Consejos Regionales, y su art. 10, lo facultó para coordinar sus funciones con las autoridades escolares de cada provincia en lo concerniente a instalación, desarrollo y funcionamiento de las escuelas nacionales existentes en su territorio, por medio de convenios.

Este decreto-ley fue ratificado por la ley 14.467/62, cuyo art.11 estableció: "El Consejo Nacional de Educación podrá transferir a las provincias todas o algunas de las escuelas nacionales en las condiciones que establezcan los

convenios que concierte 'ad referendum' del Poder Ejecutivo."

Concordante con la idea de la descentralización, a partir de 1960, los Presupuestos Nacionales, de los años 1960, 1961 y 1962, aprobados por leyes nros. 15.021, 15.796 y 16.342, respectivamente, se refieren específicamente a la aprobación de transferencia de escuelas y aún amplían los alcances de la medida a otros servicios nacionales que se presten en jurisdicción provincial.

Así, el art. 27 de la ley 15.021 y el de la ley 15.796, expresaban: "Facúltase al Poder Ejecutivo para convenir con los gobiernos de provincia la transferencia de servicios nacionales que se presten en las respectivas jurisdicciones territoriales y cuya descentralización resulte conveniente, como así también y con el carácter de contribución, las sumas asignadas en los presupuestos correspondientes al sostenimiento de dichos servicios en el momento de su transferencia. Tales contribuciones se incorporarán oportunamente a las cuotas de participación de impuestos a que se refieren las Leyes 14.060, 14.390 y 14.788."

El art. 37 de la ley 16.432, agregaba: "Cuando la transferencia se opere con arreglo a las prescripciones del Decreto Ley 7.977/56, (Art.11), las obligaciones de la Nación sólo quedarán concluidas al otorgarse los fondos previstos en los convenios".

El art. 38 establecía que la transferencia comprendería también los bienes muebles e inmuebles afectados a los mismos, que serían cedidos sin cargo. En caso de tratarse de obras en construcción, se facultaba al Poder Ejecutivo para convenir el traspaso de los trabajos y partidas presupuestarias.

Declaraba ratificados, los Convenios que el Poder Ejecutivo hubiera celebrado en las condiciones indicadas en el art.38.

En virtud de las ley 15.796, se firmaron varios Convenios de Transferencia que fueron ratificados por el Poder Ejecutivo, a los que me referiré más adelante, en el punto que trata los convenios firmados durante el primer periodo.

Con posterioridad a las transferencias, operadas en virtud de la ley de presupuesto de 1961, se dicta el Decreto 495/62, disponiendo el traspaso masivo de los planteles que todavía quedaban en jurisdicción nacional.

Este decreto provocó una ola masiva de protestas. Entre otras las razones esgrimidas fueron las siguientes: a) Tuvo origen en las cláusulas mencionadas de los Presupuestos Nacionales, por las que se facultaba al Ejecutivo a

convenir las transferencias con los gobiernos de las provincias y municipalidades, razón por la cual se atacó el procedimiento irregular de disponer la transferencia masiva. b) Solo tres provincias (Santa Cruz, Neuquén y San Luis) lo ratificaron y algunas no lo aceptaron. c) No garantizó el financiamiento de la medida. d) El tratamiento dado por el art.5 al personal docente que no aceptara el cambio de jurisdicción, violaba lo dispuesto por el capítulo IX del Estatuto del personal docente (ley 14.473) (3). d) se derogó así, implícitamente la ley 4874.-(4)

En vista de todo esto, el Poder Ejecutivo dictó el decreto 7.814/62, derogando dicho acto y declarando que: "con excepción de las provincias antes mencionadas, las escuelas existentes en las demás provincias deben continuar bajo contralor del Consejo Nacional de Educación, hasta tanto se proceda a perfeccionar, mediante la correspondiente ratificación legislativa de los mismos, los convenios que se realicen en cumplimiento de lo previsto por el art.11 del Decreto -Ley 7.977/56, y por los arts. 37 y 38 de la ley 16.432."

Posteriormente, por decretos 8.981/62 y 4.860/64, se aceptan las devoluciones de las escuelas de San Luis y Neuquén respectivamente.

Convenios firmados entre Nación y Provincias durante el primer período

Durante el período 1961/1962, se firmaron 11 Convenios.

Las provincias que los firmaron fueron: Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chubut, Formosa, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fé y Santiago del Estero.

Estos Convenios fueron ratificados por la Nación a través de los siguientes decretos: Decreto 3.406 del 26/4/61 (Pcia de Buenos Aires), Decreto 3.778 del 11/5/61, (Pcia de Catamarca), Decreto 3.783 del 11/5/61, y su ampliatorio 4.088 del 18/5/61 (Pcia de Corrientes), Decreto 4.017 del 19/5/61, (Pcia de San Juan), Decreto 4.699 del 12/6/61 (Pcia

3 El capítulo IX del Estatuto del Personal Docente se refiere a la estabilidad del mismo mientras dure su buena conducta, y conserve las condiciones morales, eficiencia docente y capacidad física necesarias para el desempeño de sus funciones. El art 5 del Decreto 485/62, expresaba que el personal docente que no aceptara el cambio de jurisdicción, sería dado de baja e indemnizado en las condiciones establecidas en el art. 49 de la ley 16.432.-

4 Conf. BRAVO ALFREDO, Idem.ob.citada.pág 21.

Santa Cruz). Decreto 11.063 del 23/11/61 (Pcia de Chubut), Decreto 2.299 del 14/3/62 (Pcia de Formosa), Decreto 12.165 del 29/12/61 (Pcia de Neuquén), Decreto 12.164 del 29/12/61, Decreto 1.597 del 19/2/62 (Pcia de Santa Fe) y Decreto 12.094 del 22/12/61 (Pcia de Santiago del Estero).

No obstante la ratificación del Poder Ejecutivo, la mayoría de las provincias no los ratificó, salvo Neuquén, San Luis y Santa Cruz. Pero luego, como ya se expresó anteriormente, con los Decretos 8.981/62 y 4.860/64, fueron devueltas a la Nación, las escuelas transferidas a San Luis y Neuquén.

2.2.2.- 2o. período (1968 - 1970)

En 1968 se sancionó el Decreto-Ley 17.878, que abrió una nueva instancia de descentralización y transferencia de establecimientos educativos a las provincias.

El art.1 facultaba al Poder Ejecutivo a "transferir los servicios de inspección y supervisión relativos a los establecimientos que se transfirieran, y todo otro organismo que, funcionando en jurisdicción del Consejo Nacional de Educación se juzgase necesario."

El art.3. establecía los alcances de la transferencia. La misma comprendería, el dominio del inmueble, sus instalaciones, así como la dotación del personal en funciones al tiempo de concretarse el convenio, los bienes muebles de uso permanente y elementos de consumo, salvo expresa decisión en contrario. Los derechos de locación podrían ser transferidos no obstante disposición en contrario. También los terrenos, obras y contratos que se considerasen afectados, o que fueran relativos a los servicios que se transfiriesen.

El art.4 establecía la no modificación de los derechos derivados de donación o legado con cargo, que afectasen a la propiedad transferida.

El art. 5 reconocía al personal, la misma jerarquía y retribución, los aportes realizados, términos y condiciones del régimen jubilatorio. No obstante, se facultaba a otorgar al personal, dentro de los 120 días de operada la transferencia, la alternativa de opción por el régimen previsional provincial.

El art. 6 excluía de la Ley, las escuelas comprendidas en la ley 17.591 y las que conviniese utilizar como cursos de aplicación de Escuelas Nacionales Normales o Institutos de Profesorado.

El art 7 se refería al financiamiento de la transferencia. El Poder Ejecutivo quedaba facultado a transferir los fondos necesarios para atender las erogaciones de los establecimientos y servicios que se transfiriesen. El monto no podría superar el asignado en el Presupuesto Nacional para tal fin. Los mismos continuarían

8

figurando en el anexo pertinente, de la Secretaría de Estado de Cultura y Educación, pudiendo incrementarse en razón de aumentos automáticos o que dispusiese la Nación por ajuste del índice docente. La contribución financiera podría comprender también los fondos necesarios para terminar obras en ejecución y su habilitación, con el carácter de "contribución especial".

Como consecuencia de la sanción de esta norma, se concretaron transferencias de las escuelas nacionales primarias en las provincias de Neuquén y La Rioja.

El decreto-ley 18.514/69, autorizaba al Poder Ejecutivo a celebrar convenios provinciales a efectos de equiparar, en un plazo no mayor de cinco años, las remuneraciones del personal docente provincial, a las que rigiesen para el dependiente del Gobierno Nacional.

El decreto-ley 17.878, fue derogado por el decreto-ley 18.586/70,(5) que contemplaba, no solo la transferencia de escuelas primarias sino que facultaba al Poder Ejecutivo a transferir otros organismos y funciones nacionales existentes en territorio de las provincias. En los fundamentos se expresa "el propósito de lograr la centralización en la conducción y la descentralización en la ejecución." El procedimiento previsto por la norma, también preveía la concreción de las transferencias por medio de la firma de Convenios que se perfeccionarían a través de Actas, conforme la Reglamentación. La Ley expresamente derogaba la Ley Láinez, y establecía el régimen de orden público.

La Reglamentación de la ley 18.586, fue formalizada por el decreto 602/70.(6)

Convenios celebrados entre Nación y Provincias durante el segundo período

En 1968, respondiendo a lo establecido por el decreto-ley 17.878, se inicia una segunda etapa de transferencias, a través de la firma de nuevos convenios con

5 EL gobierno de facto, a partir de de 1969, se apartó de la costumbre de los anteriores gobiernos de facto, en el sentido de denominar "decretos-leyes", a sus normas generales, para indicar que tenían un origen análogo a los decretos, pero con el contenido y alcance de leyes del parlamento. Llamar "leyes" a sus normas, tenía el evidente propósito de aprovecharse de la favorable carga emotiva de la palabra "ley".(conf, NINO,CARLOS, ob. cit. pág. 269).

6 La ley 18.586 y su decreto reglamentario 602, han sido analizados en el punto 1.6 del presente trabajo.

las provincias, con una variante: que a la Provincia de Neuquén se le transfieren también los establecimientos de educación media y los de adultos.

A partir de la sanción de la ley 18.586/70, los Convenios deberían perfeccionarse mediante la firma de las correspondientes "Actas de Transferencia".

Entre 1968 y 1970, se firmaron convenios con Buenos Aires, Catamarca, La Pampa, La Rioja, Río Negro, Santa Fe y Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Fueron ratificados por decreto del Poder Ejecutivo solamente tres de ellos: los celebrados con Buenos Aires, (Decreto 8.552 del 31/12/68), la Rioja (Decreto 490 del 24/2/69) y Río Negro (Decreto 489 del 24/2/69). También se firmaron las respectivas Actas de Transferencia.

Los correspondientes a Catamarca y Santa Fé no fueron ratificados por fallas formales en los respectivos decretos. La Pampa firmó convenio que fue ratificado por Decreto 743/70, pero un segundo Convenio ratificado por el decreto 1.385/71, no obtuvo ratificación provincial.

El 26 de Octubre de 1970, La Nación firma con Río Negro, el Primer Convenio de Transferencia de los Servicios de Educación Media, incluidos los de Enseñanza Técnica y de adultos de jurisdicción nacional. También los servicios de supervisión de los establecimientos de iniciativa privada. El Convenio se ratificó por Decreto 2683/70, pero el Acta de Transferencia no se llegó a firmar.

Posteriormente, mediante Decreto 6.581/72 se excluyeron del acuerdo los establecimientos de Educación Técnica.(7)

A continuación se efectúa una breve reseña de los artículos del Convenio firmado con Río Negro para transferencia de Escuelas Nacionales de Educación Media y Superior. Este se firma de acuerdo a las prescripciones establecidas en la Ley 18.586, que facultan al Poder Ejecutivo Nacional a transferir a las provincias organismos y funciones nacionales. (El decreto-ley anterior, 17.878, solo facultaba la transferen a de primarias.)

7 Los textos de los Convenios firmados hasta 1970 fueron recopilados en el ámbito del Consejo Federal de Educación por Elsa de Sastre e Inés Aguerrondo y posteriormente publicados por el Ministerio de Cultura y Educación en 1976, como "Transferencia de Servicios Educativos a las Provincias".

EL Convenio se firmó entre el Ministro de Cultura y Educación y el Gobernador de Río Negro, ad referendum del Poder Ejecutivo.

Art. 1: Transfieren los establecimientos y servicios de enseñanza media, técnica, de adultos y centros de educación del adulto. La nómina forma parte de un anexo.

Art 2: La Provincia recibe la función de supervisión de los establecimientos. y adoptará los recaudos necesarios, en coordinación con el S.E.N.E.P., para que los establecimientos sean incorporados al orden provincial, con las partidas presupuestarias que correspondan.

Art 3: La transferencia comprende: Personal, bienes, derechos, fondos y recursos enumerados en el art. 3 de la ley 18.586.

Art 4: EL personal quedará incorporado a la administración provincial, con la salvedad expresada en el art 6 del Decreto 602/70, (los que sean declarados prescindibles por su negativa expresa o por decisión del Gobierno Nacional), conforme a las siguientes bases:

- a) Establece condiciones de las remuneraciones al personal, asegurándole equivalencia en la jerarquía y retribución y ajustes de los mismos, hasta alcanzar la equiparación de los sueldos previstos en la Ley 18.514.
- b) Establece régimen de los fondos destinados al pago de gastos en personal.
- c) Idem para el personal suplente, (5% del monto del inc.b).
- d) Adición de un 2% a los gastos de inc.b y c. en compensación por los gastos administrativos centrales que estaban en ese momento a cargo de La Nación.

Art 5: El régimen aplicable al personal interino, garantizaba mantenerlos en servicio hasta cubrir cargos por medio de los concursos respectivos.

Art 6: A los efectos previsionales, los servicios prestados en el orden nacional se computarán por la Caja otorgante del beneficio que será, a opción del afiliado, cualesquiera de las comprendidas en el sistema de reciprocidad jubilatoria, en cuyo régimen acredite, como mínimo 10 años continuos o discontinuos con aportes, o aquella en que compute mayor tiempo con aporte.

Art 7: La Provincia se hace cargo de la prestación de Servicios Sociales. El personal puede optar por seguir

gozando, además, de los servicios sociales del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

art 8: Los fondos destinados a atención de erogaciones en bienes y servicios no personales, se transfieren en la parte correspondiente a los saldos no afectados a la fecha del acta respectiva.

En oportunidad de suscribir el Acta, La Nación acompañará una información adicional relativa a los créditos afectados, como así también a las erogaciones en bienes de consumo y servicios no personales realizados para atender los servicios prestados en jurisdicción de la Provincia.

La totalidad de los fondos transferibles a ésta, será transferida en oportunidad de modificarse el Régimen de Coparticipación Federal de acuerdo con lo prescripto en el artículo 7 ley 18.586.

Art 9: Los fondos destinados en 1970, a la adquisición de bienes a que se refiere el art. 9 de la ley 18.586, serán girados en proporción correspondiente a los saldos afectados a la fecha del Acta respectiva.

En esa oportunidad, La Nación acompañará, un estado de ejecución del presupuesto correspondiente, con especial indicación de los saldos disponibles que serán girados a la Provincia. Asimismo, la Nación acompañará información relativa a los créditos afectados, como así también a las erogaciones en bienes realizadas para atender al equipamiento de los servicios prestados en jurisdicción de la Provincia.

Art 10: Erogaciones de Capital (art 10 ley 18.586), para atender ejecución de trabajos públicos: serán girados en la parte correspondiente a los saldos existentes a la fecha del Acta.

Conforme lo establecido en convenios y contratos de obra, las sumas pertinentes serán giradas en todos los casos contra presentación de certificados de obras, previa intervención del Tribunal de Cuentas de la Nación.

Art 11: A los fines previstos en el artículo 12 de la ley 18.586, con referencia a inmuebles fiscales que se transfieran, se conviene, que una vez suscripta el Acta se determinará la suma que la Nación adeuda en concepto de tasas, impuestos y demás contribuciones nacionales, provinciales y municipales, debiendo la Nación satisfacer la deuda en un plazo de 120 ds. desde la fecha del reclamo, como así también deberá satisfacer gastos por la regularización del dominio de las propiedades inmuebles transferidas.

Art 12: En el Acta se establecerá el procedimiento a seguir para la rendición total de los cargos pendientes ante el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, como consecuencia de las remesas de fondos realizadas y no rendidas a esa fecha.

13: Establece las normas que regirán el régimen de enseñanza privada, hasta que la Provincia dicte normas y decretos respectivos.

14: La provincia se compromete al estudio y elaboración de lo dispuesto en la cláusula anterior garantizando la libertad de enseñanza.

15: Establece un plazo de 180ds. desde la firma del Acta, para concretar lo dispuesto en las dos cláusulas anteriores.

16: Nación y Provincia firmarán Convenios que garanticen coordinación de organismos nacionales, provinciales y privados, en un sistema concertado, que permita la efectiva realización del programa educativo, subsanando desequilibrios regionales, proporcionando idénticas capacidades de perfeccionamiento y capacitación, y utilizando de manera racional los recursos humanos y financieros existentes.

17: El cambio de jurisdicción no colocará a los agentes transferidos en situación de incompatibilidad, con excepción de la horaria.

18: Las actuaciones de carácter disciplinario pendientes, serán concluidas en jurisdicción nacional y si hubiere lugar a sanción, será aplicada por la Provincia.

19: Las solicitudes de traslados definitivos pendientes, serán resueltos por la Nación.

20: La Provincia ratifica adhesión al Convenio de Permutas celebrado en Mar del Plata el 6/9/69. (Este convenio, que figura como anexo II del Convenio, establecía un régimen de para que los docentes pudieran solicitar la permuta de sus cargos con los de docentes de otras jurisdicciones. Se define el concepto de permuta como el cambio recíproco entre docentes del mismo nivel y modalidad y análoga jerarquía y función.

21: El Estatuto del Docente de la Provincia, será aplicado al personal que se transfiera.

22: La Provincia dispondrá los recaudos necesarios para adaptar la organización técnico-pedagógica de los

establecimientos transferidos, a la reforma educativa actualmente encargada por La Nación.

23: Establece reciprocidad en la validez de certificados de estudio que extiendan Nación y Provincia.

24: La transferencia de la E.N.E.T. comprende solo la conducción académica, reservándose La Nación la propiedad del edificio hasta finalizar su construcción que se hará en cumplimiento del Plan C.O.N.E.T.- BID.

25: Exceptúa de la transferencia, a las Escuelas Anexas a las Fuerzas Armadas, establecimientos de educación del adulto que se presten por medio de centros educativos pilotos y experimentales que funcionan por convenios celebrados por organismos internacionales, nacionales y cuerpos intermedios; así como centros educativos comunes para adultos que funcionen en zonas de seguridad.

26: La transferencia de centros educativos del adulto será resultado de un proceso previo de coordinación que posibilite a la Provincia adecuar objetivos, currícula, previsiones presupuestarias y montaje de la infraestructura administrativa provincial, a los objetivos, políticas y estrategias establecidos por La Nación.

27: La coordinación mencionada, se cumplirá en un plazo no menor de un año a partir de la firma del presente convenio.

28: Se prevé la constitución de una Comisión Coordinadora con representantes de ambas partes que tendrá a su cargo fijar planes para educación de adultos; fijar la asistencia financiera de La Nación para realizar los planes, programas y proyectos.

29: Se convienen como órganos competentes a los fines de la ejecución del convenio, por La Nación, la Secretaría de Educación y por la Provincia, EL Consejo Provincial de Educación.

Este Convenio firmado el 26/10/70, fue ratificado por el Poder Ejecutivo Nacional el 9/12/70, mediante Decreto 2.683. Con posterioridad, el 31/12/70, se extendió el plazo dispuesto por la ley 18.586 para firmar el Acta de Transferencia, a través del decreto 3.554/70, con fundamento en que la Provincia carecía de medios idóneos suficientes para realizar en término los actos destinados a la tarea encomendada en las cláusulas 8,9,12, y 21, y las tareas exigidas por el decreto 602/70 que reglamenta la ley 18.586/70.

El 26/9/72, el Decreto 6.581, excluye de la transferencia los servicios de enseñanza técnica. En los considerandos del referido decreto, se reconocen como causas, las circunstancias de orden técnico, administrativo, y económico que impiden, insalvablemente, a la provincia denunciante, atender los requerimientos de asistencia para el normal funcionamiento de las referidas escuelas.

A pesar de los mencionados plazos de prórroga para perfeccionar el Convenio, a través de la firma del Acta de transferencia, ésta no se llevó a cabo hasta el año 1986.- Mientras tanto, la administración de los establecimientos quedó a cargo de la Provincia, pero La Nación continuó a cargo del financiamiento.

Actualmente, la Provincia solicita la transferencia de los establecimientos dependientes del Consejo Nacional de Educación Técnica.

2.2.3.- 3er. período: 1978-1981

En 1976, con ocasión de llevarse a cabo la III Asamblea Extraordinaria del Consejo Federal de Educación (que se había creado en 1972 a fin de institucionalizar la presencia de las Provincias en una instancia de coordinación y concertación), se analizó el tema de las transferencias de escuelas primarias a las provincias.

En 1973, en oportunidad de celebrarse la II Asamblea Ordinaria de este Consejo, se consideró un anteproyecto de ley en la materia, que aprobado por la Asamblea, fue llevado al Poder Ejecutivo, pero no prosperó.

En la V Asamblea Ordinaria del Consejo Federal, celebrada en septiembre de 1976, se aprobó la metodología propuesta para la "coordinación inmediata y efectiva entre jurisdicciones nacionales y provinciales", en cuya tercera parte se contempla la transferencia de las escuelas primarias a las provincias.

Sin embargo, la concreción de la medida llegó en el año 1978, con la sanción de las leyes de facto 21.809 y 21.810, y los convenios "tipo" que se celebraron en su consecuencia. El proceso se completó con la sanción, a fines de 1980, de los leyes 22.367 y 22.368 que transfirieron los establecimientos y servicios educativos del nivel primario dependientes de la Dirección Nacional de Educación del Adulto. (excepto los anexos a Unidades Militares)

La ley 21.809 se refiere a la transferencia de escuelas primarias y pre-primarias a las provincias, y la

ley 21.810, a la transferencia de las mismas, a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Ambos tienen una redacción y fundamentos similares.

A continuación se efectúa una breve reseña de las disposiciones más significativas de la ley 21.809:

La transferencia importó escuelas, bibliotecas estudiantiles, supervisiones, juntas de clasificación y disciplina dependientes del Consejo Nacional de Educación, y los servicios de sanidad Escolar afectados al mismo.

Comprendió también respecto al objeto transmitido: a) el dominio y todo otro derecho sobre el inmuebles y sus accesorios, b) Los contratos de locación en vigencia al momento del Acta de Transferencia en los que sean locatarios el Estado o el Consejo Nacional de Educación; c) bienes muebles, equipos y elementos de consumo; d) contratos en ejecución o que deban ejecutarse por cuenta de la Nación; e) en caso de que el dominio provenga de donaciones o legados con cargo, y estuviera pendiente de ejecución, el cargo debería reclamarse a las provincias; f) el personal docente administrativo e incluso el contratado que revista en establecimientos, supervisiones y juntas de clasificación que se transfieran.

Entre las disposiciones relativas al personal transferido, el art.6 estableció que el personal titular con antigüedad computable inferior a veinte años, podía optar por no ser incorporado a la Administración Provincial, la opción importaba la baja en las condiciones de la ley 21.274 (Régimen de prescindibilidad del personal de la Administración Pública) y daba derecho a la indemnización que correspondiere, (solo para los que acreditaran por lo menos 6 años de antigüedad).

También podía el personal, ejercer la opción de continuar en la Obra Social para la Actividad Docente, y en la Caja de Jubilaciones y Pensiones para el personal docente. En esos casos el gobierno provincial debía actuar como contribuyente y agente de retención. Para los efectos previsionales se aplicaría el régimen de reciprocidad. (art 7).

Respecto del financiamiento, la norma dispuso que las deudas reconocidas por la Nación se abonarían dentro de los 180 días contados a partir de la celebración de cada Convenio de Transferencia. (art 10). La Nación se haría cargo de deudas anteriores al 31 de Diciembre de 1977, (art.11), y las erogaciones que por cualquier concepto se originasen a partir del 1 de enero de 1978, serían a cargo de las Provincias. No obstante, la Nación las abonaría por cuenta de ellas hasta tanto las provincias se encontrasen en condiciones administrativas de hacerlo por sí. Los importes,

en este caso, serían reintegrados al tesoro nacional afectando para ello los fondos que les correspondiesen a las respectivas provincias del producido de los impuestos nacionales coparticipables.(art 12).

Expresamente se dejaban sin efecto las disposiciones de la Ley 18.586 en cuanto se opusieran al régimen estatuido por la presente norma.(art.14)

El art. 15 la declaraba de orden público.

Esta ley de facto, 21.809, fue reglamentada por el Decreto 1231/78.

En su art 1 establecía: " El Ministro de Cultura y Educación de la Nación, procederá a celebrar con todas las provincias los convenios de transferencia que prevé la ley 21.809 y ponerlos en inmediata ejecución."

El art 4 disponía:" los bienes muebles e inmuebles, se entregarán en el estado en que se encuentren en el momento de la transferencia. Las erogaciones que fueran necesarias para atender la continuación de las construcciones o reparaciones, locaciones de inmuebles y las correspondientes a servicios, posteriores al 31 de enero de 1977, serán solventadas por los gobiernos provinciales."

El art. 10 del mismo decreto excluyó de la transferencia, a la Escuela Hogar 11 "Domingo Faustino Sarmiento", ubicada en Ezeiza, Pcia de Buenos Aires, y las escuelas diferenciales 2 de Córdoba (Capital), 3 de Córdoba (Villa María), 6 de Jujuy (Pueblo Ledesma), y 7 de Santa Fé, (Firmat).

A pesar de que las leyes y sus decretos reglamentarios, preveían un mecanismo de firma de convenios entre el Poder Ejecutivo Nacional y los gobiernos jurisdiccionales, a través de los cuales se establecerían las condiciones del traspaso, de hecho ésta apareció como una imposición del Gobierno Federal, por motivos básicamente referidos al ordenamiento contable del presupuesto del Estado Nacional.

Se firmó con las Provincias, un modelo de Convenio General, que fué remitido por el Gobierno Nacional.

Algunos analistas de la situación que trajo aparejada esta transferencia, concluyen en que la misma no fue feliz. Al respecto, se expresa en un trabajo efectuado por técnicos en el Ministerio de Educación y Justicia, que la medida trajo aparejada una gravosa consecuencia financiera para las provincias, entre otras las referidas al ámbito de los organismos previsionales, ya que el personal docente que pasó a regirse por los regimenes previsionales de las provincias, adquirió derecho a jubilarse en 1988, sin que

las Cajas hubieran recibido los aportes de la Nación.(8)

En la actualidad solo permanecen bajo dependencia del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, cinco escuelas en Capital Federal: la escuela hogar Ezeiza y los anexos a las ex-escuelas normales de todo el país que fueron excluidas de las transferencias operadas. Disuelto el Consejo Nacional de Educación, las mismas dependen hoy de la Dirección de Educación Primaria y Preprimaria. (DINEP)

Con idéntico criterio, y similares lineamientos normativos, se sanciona la ley 22.367, que transfiere a las provincias los establecimientos y unidades educativas de nivel primario dependientes de la Dirección Nacional de Educación del Adulto, y la ley 22.368, por el que se asigna a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la prestación de la educación de nivel primario de adultos.

2.3.- Antecedentes legales de descentralización administrativa del Sistema Educativo.

En 1961, con la sanción del Decreto 8.608, se intentó realizar una descentralización ejecutiva de establecimientos educacionales de nivel medio.

Su art. 2 establecía que estos establecimientos configurarían, "...unidades con individualidad operativa, por lo que se les delega autoridad para conocer y resolver en todos los asuntos que hagan al proceso pedagógico y administrativo que se cumple en jurisdicción de los mismos, sin perjuicio de las facultades de revisión, fiscalización y asistencia técnica que corresponde a la superioridad.

El art. 3. disponía que correspondía a estos establecimientos entre otras funciones, todo lo que hacía a la actividad administrativa, contable y patrimonial, en especial a: a) Certificación de servicios del personal, b) la formación, custodia y actualización del legajo del personal, c) el régimen de reincorporación de alumnos y de equivalencias de estudios en jurisdicción de la Nación, y d) mantener la más estrecha vinculación con el medio social a través de las organizaciones escolares, prescolares y de un CONSEJO integrado por padres de los alumnos.

B. SANCHEZ CARLOS y Otros-" Descentralización, Federalización y financiamiento del sistema educativo". Proyecto P.N.U.D Arg.87/012. Secretaría de Coordinación Educativa, Científica y Cultural. 1988

personal docente y administrativo del establecimiento dentro de las normas vigentes.

Además de funciones en el ámbito educativo y cultural, se le asignaba al Rector, la responsabilidad del Servicio Administrativo Docente, cuyo jefe era el Secretario, y la del Servicio Contable Patrimonial, cuyo jefe era el Tesorero.

El capítulo IX establecía que todos los establecimientos dependientes del Ministerio de Educación y Justicia, no considerados en el Título I, debían ajustar su labor administrativa y contable-patrimonial a lo especificado precedentemente.

Otro antecedente es el decreto 896/62, por el que se procuraba la reorganización de los establecimientos educacionales nacionales de enseñanza media y se creaba el Servicio Central de Educación y el Fondo Nacional de Educación Técnica.

Por este decreto se instituyen, en cada establecimiento, los Consejos de Administración, con atribuciones administrativas.

Estos Consejos estaban presididos por el Rector e integrados por nueve miembros: tres por representantes de los padres de alumnos, tres en representación de los sectores de la producción, y/o de la actividad profesional y tres en representación del cuerpo docente. (art 2)

Entre sus atribuciones se le asigna la administración del Fondo Escolar y la redacción y publicación anual de la memoria anual del establecimiento.

El Fondo Escolar, se integraba con sumas que le asignaba la autoridad competente, las contribuciones voluntarias de los padres a los alumnos, donaciones de terceros, el producido de las contrataciones onerosas y el producido de actos y festivales.

En el art. 3 se disponía que la utilización del Fondo administrado por el Consejo, sería calculado y proyectado conjuntamente con el presupuesto de gastos del establecimiento, para su posterior aprobación por la autoridad pertinente del Ministerio de Educación.

Estos Consejos de Administración tuvieron su antecedente más remoto, con la creación de los Consejos Escolares de Distrito, cuya constitución se remonta a la ley 1.420, que a su vez toma como antecedente la Ley de Educación de la Pcia. de Buenos Aires de 1875 y las Conclusiones del Congreso Pedagógico de 1882.

Esta medida pretendía establecer un sistema de participación directo de los padres en la administración

escolar, pero apoyándose, no en el establecimiento escolar sino en el "distrito", inspirándose en la organización municipal de la Provincia de Buenos Aires que asimila al municipio con el gobierno del partido.(9)

El Consejo lo formaban padres de familia que duraban 2 años en sus funciones y eran elegidos por el Consejo Nacional de Educación.(art 38)

Entre otras funciones correspondían al Consejo Escolar, tareas de inspección de higiene y disciplina, promover cursos para adultos, promover medios para crear fundaciones de sociedades cooperativas de la educación y la de bibliotecas populares de distrito; proponer al Consejo Nacional de Educación los directores, subdirectores y ayudantes elevando ternas de candidatos; abrir anualmente el libro de matrícula escolar y recaudar las rentas del distrito procedentes de matrículas, multas, donaciones o subvenciones, dando cuenta de su percepción al Consejo Nacional y utilizándolas luego, según lo que este determinase. También debía rendir mensualmente ante este organismo, cuenta de los fondos escolares que hubiese administrado.(art 42)

Estos Consejos constituyen un antecedente importante en la idea de participación que le corresponde a la comunidad en la tarea educativa.

Actualmente los Consejos Escolares han sido recogidos por varias legislaciones provinciales, aunque en algunos casos no se han llevado a la práctica.(10)

Otro antecedente de descentralización muy importante en el orden Nacional, desde un aspecto netamente administrativo, lo configuran las sanciones de las leyes, 20.011, 20.014 y 20.015 y 20.016.- del año 1972.

Todas estas normas, coinciden en su técnica legislativa y en sus fundamentos, donde se expresa la voluntad de incentivar la participación docente-familia-comunidad a través de un proceso de transformación de las unidades escolares que pase de la centralización a la descentralización, pasando por una etapa de desconcentración.

Para comprender claramente el sentido renovador que proponían estas leyes, convendrá reseñar brevemente algunos conceptos relacionados con la denominada "descentralización administrativa".

10 Ver punto 3.4.: "Descentralización educativa en las provincias."

La misma, (como se expresara anteriormente), constituye un traspaso de potestades públicas, de competencias, que se realiza a favor de órganos menores que en ciertos casos, cuando se les otorga personalidad jurídica, adquieren el carácter de personas públicas, capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones (descentralización en sentido estricto).

Cuando el traspaso de competencias, no deviene en la creación de un nuevo ente con personalidad jurídica, no se considera que existe descentralización sino desconcentración administrativa, donde el órgano desconcentrado no es independiente del órgano central, sino que está subordinado jerárquicamente a él.

En la práctica, los órganos desconcentrados, quedan incluidos en los "organismos centralizados", y a los entes dotados de personalidad jurídica y a los calificados de autárquicos, se los incluye en los "organismos descentralizados".

La ley 20.011, no se refiere específicamente a la descentralización en el campo educativo, ya que establecía que el "Servicio Nacional del Menor", funcionaría como organismo de carácter descentralizado, con la función de ejercer la conducción intermedia entre la Subsecretaría del Menor y La Familia y las unidades operativas de asistencia y protección del menor .(11)

La ley 20.014, establecía que el "Consejo Nacional de Educación", sería un organismo con carácter descentralizado con la función de ejercer la conducción intermedia entre la Subsecretaría de Educación del Ministerio de Cultura y Educación, y las unidades educativas del área de su competencia.

La ley 20.015, establecía: "La Dirección Nacional de Educación Media y Superior será un organismo con carácter descentralizado, con la función de ejercer la conducción intermedia entre la Subsecretaría de Educación del Ministerio de Educación, y las unidades educativas de enseñanza media y superior del área de su competencia.

La ley 20.016 establecía: "el Consejo Nacional de Educación Técnica será un organismo de carácter descentralizado y ejercerá la conducción intermedia entre la Subsecretaría de Educación del Ministerio de Cultura y Educación, y las unidades educativas de enseñanza técnica y formación profesional del área de su competencia."

11 Esta ley ha sido analizada en el punto "Antecedentes de Descentralización Administrativa en áreas del Sector Público."

Para la consecución de los objetivos que se expresan en el mensaje, en las referidas leyes se instituyen estos entes como organismos de carácter descentralizados, (autárquicos), en lo referido a los aspectos administrativos y de conducción operativa de las unidades educativas.

Con idénticos lineamientos legislativos, estas normas regulaban un determinado criterio organizativo, explicitando que el carácter de "descentralizados" de los organismos, se refería "especialmente a los aspectos "administrativos y de conducción operativa", pero excluyendo de la competencia, los "aspectos generales de planeamiento, normalización y formulación de políticas"(12)

Asimismo, todas distinguían, tres tipos de unidades educativas dependientes de cada uno de los entes : "Descentralizadas", "desconcentradas", y "centralizadas", con el objetivo de proveer herramientas para que las unidades pudieran ir pasando, de la centralización a la desconcentración y de ésta a la descentralización.

Entre las herramientas figuraba la de facultar a los entes " primarios" (Consejo Nacional de Educación, Dirección Nacional de Educación Media y Superior y Consejo Nacional de Enseñanza Técnica), a asignar el carácter de "descentralizado", a las unidades educativas bajo su dependencia que no figuren como tales en los anexos. (En los anexos de cada ley, se encuentran clasificadas las escuelas en una de las tres categorías mencionadas.)

De este modo, se crea una nueva figura jurídica en la organización administrativa: la de estas escuelas, que aparecen clasificadas como unidades educativas "descentralizadas", en los anexos mencionados, y que dependen a su vez, de otros entes personalizados (primarios): del Consejo Nacional de Educación, de la Dirección Nacional de Educación Media y Superior, o del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), según corresponda.

12 La idea rectora de este criterio estaba plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad que en el ámbito de Educación disponía como objetivo 4.7: "Reestructuración del Ministerio de Cultura y Educación a fin de convertirlo en un organismo político técnico, con funciones esencialmente normativas, de planeamiento, coordinación, asistencia, supervisión y evaluación." Concordantemente, la Política Nacional nro. 129 expresaba: " Activar la Administración Pública, el proceso de centralización normativa, de descentralización y delegación operativa y de coordianción de funciones de dirección."

"Por primera vez en el sistema organizativo de la Administración Pública, aparece una ley que faculta a una unidad administrativa descentralizada, a descentralizar, otorgando personalidad jurídica a unidades administrativas menores que forman parte de la estructura."(13

Estas unidades "descentralizadas" menores, (las escuelas), estarían a cargo de un "director" a quien la ley le asignaba su competencia, y de un órgano consultivo, denominado "Consejo", que promovería la participación de la comunidad a la que aludía el Mensaje. También gozarían de las facultades derivadas de la personalidad jurídica: capacidad de autoadministración y patrimonio propio, constituido de conformidad con los recursos que se integrarían según lo dispuesto por la ley.

Las escuelas clasificadas como "desconcentradas", también estarían a cargo de un "director" y de un "Consejo"; pero las facultades específicas, (tanto las de los establecimientos como las de sus "directores"), serían asignadas por resolución de cada "ente primario", o "superior": Consejo Nacional de Educación, Dirección Nacional de Educación Media y Superior, o Consejo Nacional de Enseñanza Técnica, en su caso.

En esta diferencia reside la distinta naturaleza jurídica de unas y de otras.

Las "descentralizadas", solo estarían limitadas por esta ley que les atribuía "personalidad jurídica"; el "ente primario" ejercería sobre ellas una supervisión pedagógica y operativa y la compatibilización presupuestaria, pero su gestión económico-financiera se debería desarrollar, con responsabilidad directa ante el Tribunal de Cuentas de la Nación, a cuyo efecto se establecería el método de fiscalización correspondiente.

Las "desconcentradas", en cambio, tendrían, por parte del "ente primario", supervisión pedagógica, presupuestaria, administrativa-contable, y operativa.

Por su parte, las clasificadas como unidades "centralizadas", comprendían todas aquellas escuelas que eran administradas íntegramente por el "ente primario".

Novedosamente también, se anexaba a las leyes un Glosario que clarificaba la terminología utilizada por las normas legales, y su significado.

Con el advenimiento del gobierno constitucional de 1973, todas estas leyes quedaron derogadas.

13 HERNANDEZ BELISARIO, "Una nueva figura en la organización de la Administración Argentina". (ADLA XXXIII-A,12)