

A través de los años, en el Consejo Federal de Inversiones se ha ido acumulando un importante caudal de información sobre los aspectos más diversos de las distintas realidades provinciales que conforman nuestro país.

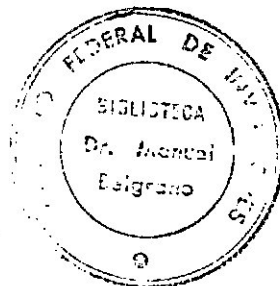
Es así como en la biblioteca del CFI pueden encontrarse informes de investigación en relación a temas pertinentes a la infraestructura de las distintas regiones del país, diagnósticos sobre las administraciones provinciales, análisis sobre temas económicos, sociales, educativos y muchos otros que por razones obvias no pueden ser enumerados en esta oportunidad.

No obstante la calidad de dichos trabajos y la actualidad de la problemática analizada, la Secretaría General considera que los mismos no han tenido una difusión adecuada.

Esto último debe corregirse por distintas razones. Primero, porque el desconocimiento por parte del público interesado de los aportes realizados por nuestra institución significa inevitablemente que los mismos son sub-utilizados, con todo lo que ello implica. Segundo, debido a que una mayor difusión de los informes llevados a cabo redundará en una mejor producción por parte de nuestros técnicos, en la medida que facilite una relación más fluida entre los equipos de trabajo del CFI por un lado, y la comunidad académica, política y profesional por el otro.

Por lo tanto la Secretaría General ha decidido comenzar la publicación de esta serie periódica compuesta por trabajos monográficos, escritos por personal propio y técnicos provinciales y de otras instituciones, que permita la difusión de proyectos de investigación, ponencias presentadas en conferencias y seminarios, y artículos publicados en lengua extranjera cuyos contenidos los hagan particularmente interesantes para un mejor cumplimiento de nuestras tareas. De este modo se aspira a contar con un medio ágil de comunicación, capaz de llegar a Universidades, entidades públicas y privadas del interior, Capital Federal y el extranjero. Además, como podrá observarse en números sucesivos, los **"Documentos de la Secretaría General"** cubrirán una gama de temas y problemas substantivamente muy amplia.

Juan José Ciáccera
Secretario General



SILVIA NOVICK DE SENEN GONZALEZ

Licenciada en Sociología, egresada de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Se desempeñó como técnica e investigadora en el Centro de Investigaciones en Administración Pública, Consejo Nacional de Desarrollo, Instituto Nacional de Administración Pública e Instituto ECLA de la Universidad del Salvador.

Como técnica del Consejo Federal de Inversiones realizó desde 1981 asistencia técnica en temas de organización educacional por sí y como coordinadora de la labor de expertos, en organismos educativos de Catamarca, Río Negro, Neuquén, Formosa y Tierra del Fuego.

Es Jefa del área Sociales del Consejo Federal de Inversiones donde dirige el Programa Desarrollo Social y Educación.

Representa al CFI ante la Red Regional de Capacitación, Innovación e Investigación en los campos de la Planificación y la Administración de la Educación Básica y de los Programas de Alfabetización -REPLAD- auspiciada por la UNESCO.

Es Profesora adjunta interina de Administración de la Educación en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

REFLEXIONES SOBRE LAS POSIBILIDADES Y PERSPECTIVAS DE LA REGIONALIZACION EDUCATIVA EN AMERICA LATINA

Lic. Silvia Novick de Senén González (*)

(*) - Consejo Federal de Inversiones,
Buenos Aires, Argentina

- Facultad de Filosofía y Letras
(Universidad de Buenos Aires)

Documento elaborado para la reunión técnica
sobre "La educación en América durante los
próximos veinticinco años. Los grandes desafíos:
las respuestas fundamentales", Washington, D.C.,
31 de marzo al 4 de abril de 1986.

W³ 1520

INTRODUCCION

El documento que presento trata de responder al requerimiento planteado por el Departamento de Asuntos Educativos de la OEA en relación a la regionalización educativa.

Considero que es un tema vinculado a los aspectos de la estructura social, política, económica y cultural de una sociedad que en América Latina presenta situaciones nacionales de gran diversidad.

Por ello, comienzo analizando la naturaleza del vínculo entre objetivos y políticas nacionales, su impacto regional y su dinámica interna. La tensión derivada de esta relación alimenta en forma permanente los sistemas educativos.

Continúo planteando las perspectivas del desarrollo socio-económico en América Latina en los próximos años y sus posibles efectos sobre las desigualdades regionales, así como la capacidad de las políticas educativas para responder a las demandas de los pobladores en especial en áreas marginales suburbanas y rurales.

Luego señalo las tendencias centralizadoras propias de los sistemas educativos de nuestros países y sus efectos negativos, para destacar la función innovadora de la regionalización y la descentralización a fin de promover una redistribución espacial de los recursos y de las decisiones.

A continuación reflexiono sobre la contribución efectiva de la regionalización a la democratización del sistema educativo y las limitaciones que deberán superarse en el futuro.

Por último, planteo desafíos para orientar la discusión e investigación en profundidad sobre la regionalización que giran alrededor de temas o ejes críticos y de gran significación conceptual y metodológica.

Estas reflexiones se apoyan en la consideración de la regionalización educativa tal como la define Fernández Lamarra (1983) como un proceso de conducción, planeamiento y administración de la educación en el cual se delimitan espacios geográficos de acuerdo con indicadores demográficos, geográficos, de infraestructura básica y en función de determinadas características socio-económicas y educativas comunes, con la finalidad de brindar un servicio educativo que satisfaga eficientemente los requerimientos de escolarización de las

poblaciones-meta, atienda las necesidades, intereses y aspiraciones de las comunidades que integran las diferentes regiones, y promueva canales de participación de ellas en el quehacer educativo,

Aspiro a que su lectura pueda promover el diálogo y la discusión a fin de enriquecer las conclusiones que deberá alcanzar la reunión técnica.

1. VINCULACIÓN ENTRE OBJETIVOS Y POLÍTICAS NACIONALES Y SU IMPACTO REGIONAL

La tensión entre objetivos y políticas nacionales y regionales que se presenta en todos los sistemas educativos, debe comenzar a plantearse, a mi entender, tratando de dilucidar la dinámica interna de esta vinculación.

Cuando se realizan análisis de políticas económicas se destaca el hecho de que los objetivos nacionales y regionales están fuertemente entrelazados.¹

Las políticas económicas globales implican en mayor o menor medida una dimensión espacial, si bien la magnitud del impacto regional y el resultado sobre las desigualdades de desarrollo son a veces de difícil determinación.

Los criterios utilizados normalmente con ese fin son las condiciones de eficiencia en que se desenvolverá la actividad económica y las pautas de equidad que regirán la distribución de los beneficios derivados del proceso de crecimiento económico.

La existencia de conflicto entre políticas económicas globales e intereses regionales "es una situación altamente posible y en realidad frecuente en los países capitalistas periféricos, especialmente en lo que se refiere a las medidas de coyuntura".²

¿Qué ocurre con las políticas sectoriales?

También los objetivos y políticas sectoriales tienen efectos diferenciales sobre las regiones, donde la heterogeneidad de escenarios, circunstancias y actores provoca situaciones de conflicto real o potencial

En relación a las políticas sociales, de las cuales la educación forma parte, se plantea una fuerte interrelación entre las definiciones nacionales y regionales.

Es indudable que hay un impacto diferencial de objetivos y políticas educativas nacionales en las regiones, vinculado al grado de desarrollo de los sistemas y al contexto socio-económico de aplicación.

(1) STILWELL, F.J.B., *Regional Economic Policy*; Macmillan Studies in Economics, London, 1972.
(2) Consejo Federal de Inversiones; *Impacto Regional de las políticas globales*; Organización de los Estados Americanos, Seminario sobre Desarrollo Regional, Bs.As., Argentina, 1985.

Este impacto afecta la calidad y cantidad del servicio que se ofrece y repercute sobre las desigualdades regionales, ampliando la brecha existente o contribuyendo a cerrarla.

La dimensión de este impacto es difícil de determinar. Podemos utilizar, al igual que para estimar el impacto de las políticas económicas globales sobre el desarrollo regional, los criterios de eficiencia y equidad antes mencionados. La eficiencia estaría dada por el grado de aprovechamiento de los recursos en relación al logro de los objetivos propuestos. En este caso, una unidad que se invierte en áreas urbanas populosas produce impacto sobre un número grande de casos, sin otra consideración que la "rentabilidad" social. La equidad tendría en cuenta la extensión del beneficio educativo al mayor número de pobladores pobres o con graves necesidades, buscando ofrecer a estos grupos un servicio similar o mejor que el que se brinda los sectores más favorecidos.

Pero estos criterios son a mi juicio insuficientes, ya que la política educativa tiene un fuerte componente de índole valorativo e ideológico que debe ser evaluado en relación a las desigualdades regionales.

Un tercer criterio a considerar para medir el impacto regional de políticas educativas nacionales es su contribución a la integración e identidad nacional, ya que en el marco de las jóvenes naciones latinoamericanas es necesario una contribución explícita a tal fin.

Ya sea como elemento de integración de grupos poblacionales de origen social, nacional, étnico, religioso, etc. diverso, o como factor de identificación de un perfil de características propias, debe destacarse la contribución de la política educativa a la conformación del objetivo de unidad nacional.

Un cuarto criterio es el que se refiere al respeto por la preservación de la identidad cultural y social propia de la comunidad regional y local.

Estos últimos criterios se complementan, ya que aparecen como anverso y reverso de una moneda, como límite y condicionante a la vez uno de otro.

¿Cómo actúa una política educativa nacional sobre las desigualdades regionales?

Debe recordarse que estas desigualdades no sólo afectan el desarrollo económico, sino también la distribución del poder de decisión político, oportunidades educativas y culturales, cobertura de servicios sociales, acceso a canales de participación.

Si la política que se analiza no toma en cuenta los criterios antes enunciados, puede predecirse su carácter regresivo y discriminatorio, ya que aumentará el carácter dependiente y segmentado de los subsistemas educativos en las regiones.^{2'}

(2') Es el caso de la transferencia de escuelas primarias de nivel nacional a las provincias, ejecutado por el gobierno militar argentino en 1978, por razones puramente fiscalistas, ya que de este modo tam-

La tensión aflorará entonces crudamente, en la medida que los grupos y sectores afectados perciban que ha empeorado su posición relativa en el conjunto de la Nación. Desde el sistema educativo, y fuera de él, se escucharán protestas y reclamos que tratarán de establecer estrategias de superación de la situación crítica, ya sea presionando para reorientar la política nacional o mediante políticas reparatorias de carácter regional o local.

Aparece así la dinámica interna de esta relación, que constituye un flujo de conflicto real o potencial que alimenta en forma permanente los sistemas educativos nacionales.

A partir de este desarrollo, quedan planteadas algunas preguntas.

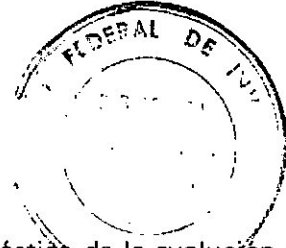
¿Puede predecirse un agravamiento de estas tensiones en los países de América Latina en los próximos 25 años?

¿Qué factores están asociados a ellos en el contexto socio-económico y en lo específicamente educativo?

bién se "transfirió" parte del déficit presupuestario. Realizado sin transferencia presupuestaria ni asesoramiento técnico y en forma abrupta, los gobiernos provinciales tuvieron que hacerse cargo de un número de escuelas y docentes que duplicaba los que hasta ese momento estaban a su cargo, con el consiguiente deterioro en su calidad y deficiente administración.

El manejo de los Fondos Educativos Regionales en Colombia hacia 1968/69 provocó numerosos enfrentamientos entre los delegados del poder central y los gobernadores, y aparecieron subordinados a aquellos, y con poderes sumamente recortados. Modificaciones a su funcionamiento hechas alrededor de 1976 introdujeron mayor ambigüedad aun y confusión entre el nivel nacional, provincial y municipal.

2. LA PROBLEMÁTICA SOCIO-ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA EN LOS PRÓXIMOS AÑOS, EN RELACION AL CONTEXTO INTERNACIONAL, NACIONAL Y REGIONAL.



Resulta sumamente difícil hacer un pronóstico de la evolución socio-económica de América Latina, que sin embargo, parece imprescindible para dar una respuesta coherente a la pregunta planteada en el punto anterior. La dificultad nace del peso que en esta evaluación pueden tener los factores de coyuntura, cuya densidad puede llegar a ocultar o deformar una visión de mediano o largo plazo. Otro elemento deformante para un pronóstico que pretende generalizarse al continente es la influencia de los factores del contexto nacional inmediato.

Puede caerse en la tentación de simplificaciones o bien de generalizaciones difíciles de extender a otras realidades ante la imposibilidad de conocer y considerar diagnósticos comparativos de la totalidad de los países.

En líneas muy generales, a mediados de la década del 80, América Latina parece ingresar en un tramo crítico de su desarrollo socio-económico afrontando el agravamiento de problemas crónicos y el surgimiento de nuevos obstáculos estructurales.

Las condiciones del contexto internacional en constante deterioro, sumadas a la problemática interna, limitan notablemente las perspectivas de crecimiento económico.

En relación a las condiciones externas, "es altamente probable que los países en desarrollo enfrenten mercados internos poco dinámicos, con un acceso no expedito y con significativos signos de inestabilidad en los rubros competitivos con la producción local de los países importadores. Las proyecciones sobre la evolución del comercio internacional realizada por diversas instituciones anticipan una expansión modesta para los próximos años"³ Según este autor, dos conceptos básicos apoyan este razonamiento. Uno se refiere a "la probabilidad de que la reactivación en las economías desarrolladas contenga sesgos contra las exportaciones de las naciones semi-industrializadas," como ya está ocurriendo con los cereales y oleaginosas.

El otro, es que "habría muchos más países en desarrollo procurando exportar a los mercados de los países industrializados. Estas dos tendencias se manifestarían en dificultades de acceso a los mercados y en inestabilidad. La conse-

(3) FRENCH-DAVIS, R.: *Neoestructuralismo e Inserción Externa*; en Revista Nueva Sociedad; No. noviembre-diciembre, 1985; Caracas, Venezuela.

cuencia natural de esta situación sería un incremento del papel que las negociaciones y el poder político desempeñan en el logro de un mayor acceso a los mercados". Si entroncamos este panorama con el endeudamiento que afrontan los países de América Latina, las dificultades para un desarrollo autónomo y sostenido parecen enormes.

Las condiciones internas en algunos países se ven dificultadas por cambios producidos en la composición y funcionamiento de la estructura productiva, que al calor de políticas monetaristas y de gran abundancia de recursos financieros externos, sufrieron diversos procesos de deterioro con rasgos recesivos y regresivos. Reducción de las actividades productivas, terciarización de mercados laborales, auge de la especulación financiera, desmantelamiento de empresas industriales y agropecuarios, manejo del tipo de cambio como elemento de ajuste interno y de absorción de recursos financieros externos, acentúan el carácter dependiente de las economías latinoamericanas.

La interrelación y el peso de los factores internos y externos mencionados configuran una situación crítica, que se podrá afrontar solo con un gran poder de negociación política de los países de América Latina frente a los países desarrollados. La formación de frentes de países deudores, como el Consenso de Cartagena, indican una línea de acción convergente, que deberá ser transitada y profundizada, buscando condiciones más adecuadas para el tratamiento de los agudos problemas económicos y financieros de la región.

La instauración y consolidación de gobiernos democráticos que transitan muchos de nuestros países es el necesario referente político para fortalecer el marco de apoyo a los procesos de negociación que, cada vez con más énfasis, deben pasar de una fase bilateral a una multilateral.

Este análisis de tendencias se refuerza con los aportes del Proyecto Interinstitucional de Pobreza crítica para América Latina⁴ que estima que "en el año 2000 alrededor de 170 millones de latinoamericanos seguirán viviendo en condiciones de pobreza crítica si no cambia el estilo de desarrollo que ha predominado en la mayoría de los países de América Latina..

A fines del siglo los pobres se habrán concentrado en las ciudades, uno de cada cuatro habitantes urbanos será pobre, y habrá 102 millones de personas pobres en las ciudades. A pesar de ello la incidencia de la pobreza seguirá siendo mayor en el sector rural, ya que el 50% de los habitantes rurales serán pobres".

El informe expresa que "la disminución relativa de la pobreza crítica en el presente decenio y el próximo se estima que será menor que la experimentada en el pasado, pues se supone que la tasa de crecimiento económico será inferior y que no habrá cambios en los estilos de desarrollo vigentes. Mientras que entre 1970 y 1980 los cálculos muestran una reducción de la incidencia de la

(4) CEPAL/PNUD/UNICEF: *La superación de la pobreza: una tarea urgente y posible*; Informe Final del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica para América Latina; Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, 1984; pág. 1.

pobreza de 40 a 35% , entre 1980 y el año 2000 la incidencia de la pobreza se reducirá solo de 35% a 30% ".⁵

El empeoramiento de las condiciones de vida en los países de América Latina supone una tendencia al incremento de las tensiones y del conflicto entre países en vías de desarrollo y países desarrollados, y una ampliación de la "brecha de desarrollo".

¿Cómo repercute esta situación al interior de los países?

Retomando el análisis del punto 1, puede predecirse que el estrangulamiento externo sumado al agravamiento de las condiciones de funcionamiento de la economía provocará también un empeoramiento de la tensión entre objetivos políticas nacionales y regionales.

La disminución de recursos, tanto para el sector privado, pero especialmente para el público, puede poner en marcha pujas por la asignación de los mismos, en las que no se considere la equidad distributiva, sino que refuerce aún más el poder de las regiones más ricas sobre las mas pobres.

En los últimos años se visualiza en nuestros países un aumento de las desigualdades, habiendo crecido más las regiones más desarrolladas en detrimento de las de menor desarrollo relativo.

Fenómenos como el despoblamiento de áreas marginales rurales, el crecimiento de ciudades intermedias o capitales de provincias o estados, las variaciones del producto bruto regional y su composición interna, los indicadores de salud y educación, la terciarización del mercado laboral, las tasas de empleo y subempleo, avalan esta afirmación, si bien la magnitud del fenómeno es variable según cada país. Si bien estos fenómenos son ya conocidos y han sido objeto de estudios e investigaciones profundas (como por ejemplo, PREALC* y Pobreza Crítica) es difícil ilustrar estas afirmaciones con información cuantitativa porque habitualmente no está organizada con criterio "regional", sino que se presenta desagregada por jurisdicciones o a nivel nacional. En este último caso, los datos no sólo no ilustran acerca de las diferencias regionales, sino que por el contrario, las esconden o disimulan al promediar zonas pobres y zonas ricas.

Adquiere entonces un nuevo relieve el impacto de las políticas y objetivos nacionales en relación a las desigualdades regionales. Podría afirmarse que a menor disponibilidad de recursos, la tendencia de la política económica global tenderá a privilegiar la eficiencia sobre la equidad, a menos que el signo político del gobierno esté presidido por consideraciones de igualdad distributiva. Sólo en este caso podría considerarse la posibilidad de modificar el patrón de localización de inversiones, por ejemplo, asignando recursos en forma inversa al grado de desarrollo regional.

(5). CEPAL/PNUD/UNICEF; op. cit., pág. 1.

* Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe

La brecha entre regiones se caracteriza porque tiende a reforzar las desigualdades, tanto en cantidad como en calidad de recursos y servicios para la comunidad. De este modo las políticas nacionales adquieren un papel cada vez más nítido como juez y árbitro de una confrontación cuyo resultado suele ser concentrar mayor poder de decisión en manos del estado nacional.

Varios países de América Latina parecen encaminarse hacia procesos de afirmación de las autonomías regionales y de revalorización de la cultura local, vinculados en algunos casos con procesos de transición democrática, que facilitan canales de participación para el resurgimiento de estas manifestaciones.

Estos procesos sociales generan demandas concretas sobre el poder político local en apoyo de sus requerimientos, casi siempre provocados por el deterioro de las condiciones de vida y como respuesta a la situación de subordinación frente al poder nacional.

Esta subordinación se manifiesta por el marginamiento de los pobladores en cuanto a la posibilidad de hacer oír su voz en la toma de decisiones que los afectan directamente, tal como ocurre con los grupos más carenciados en relación a las políticas sociales específicas.

Estas reacciones se producen frente a políticas sociales que suelen asumir sesgos fuertemente centralistas. Por ejemplo, cuando pretenden dar respuestas uniformes a realidades y problemáticas variadas, desconociendo la diversidad de situaciones y de respuestas que frente a ellas pueden dar las comunidades locales. El caso de grandes programas nacionales de acción y promoción social y educativa de estas características, que apuntan a cubrir una necesidad sentida (desempleo, analfabetismo, vivienda, desnutrición) a través de una única modalidad para vastos grupos poblacionales, es una muestra de esta tendencia que no toma en cuenta las particularidades regionales⁶ en el diseño e implementación de las políticas sociales.

Debe considerarse, en el caso de políticas educativas, que el sesgo centralista se refuerza por la condición social de quienes las elaboran en muchos casos ligados a los grupos dominantes o influyentes vinculados a sectores de poder político de signo tradicionalista. Habitantes de las capitales o vinculados ideológicamente a concepciones unitarias de gobierno y administración, su accionar ha devenido generalmente en diseños de políticas educativas que refuerzan el papel central de las regiones de mayor desarrollo.

La elaboración de lineamientos curriculares uniformes, la planificación educativa desde una perspectiva globalizante, los procesos decisorios unilaterales de distribución presupuestaria, señalan tendencias centralizadoras en materia de conducción y administración de los sistemas educativos nacionales.

Este sesgo que se advierte en las políticas educativas nacionales, se repite, como un espejo que refleja su propia imagen, al interior de las regiones, estados

(6) Es el caso del Plan Alimentario Nacional, del Plan Nacional de Alfabetización y del Fondo Nacional para la Vivienda en Argentina.

o provincias. El "modelo" de concentración de recursos en las áreas de mayor desarrollo relativo, vuelve a repetirse en estos ámbitos y jurisdicciones, reforzando las desigualdades subregionales, aumentando la brecha entre áreas "pobres" y "ricas".

El análisis de la distribución de recursos presupuestarios en educación muestra, al interior de las jurisdicciones, fuerte concentración en las áreas urbanas, ciudad principal o capital de provincia, y, en general, predominio de la inversión en las zonas de mayor desarrollo.⁷

De este modo, como en una cascada, se generan procesos políticos y administrativos de naturaleza concentradora, cuyo efecto final es el debilitamiento del subsistema educativo regional y la pérdida de poder relativo de las comunidades locales que reduce aún más su capacidad de reclamo y respuesta. Pierden así efectividad las políticas educativas al ser incapaces de articular las demandas y requerimientos de vastos grupos de población, sobre todo de áreas marginales urbanas y rurales.

Estas respuestas insuficientes y parcializadas contribuyen a introducir nuevos elementos de fragmentación y desintegración en el sistema educativo nacional y sus subsistemas.

(7) FERNANDEZ LAMARRA, N.: *Federalismo y Centralismo en la Política y en la Administración de la Educación Argentina*, Seminario Interdisciplinario Latinoamericano; Universidad Nacional de Cuyo; Mendoza, Argentina, 1985.

3. ALTERNATIVAS Y ALCANCES DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS: CENTRALIZACION Y REGIONALIZACION.

La tendencia centralizadora señalada en el punto anterior, es producto de procesos históricos vinculados con la organización política de nuestras naciones, cuya evolución desde la época colonial hasta la adopción de perfiles e identidad nacionales, se estructuró alrededor de la formación de un estado de características centralistas.

Un autor afirma que "el centralismo está referido al exceso de poder de decisión y de funciones que poseen los organismos situados en los altos niveles de la estructura político-administrativa de la educación nacional. Ello crea una dependencia o subordinación en los organismos encargados de la gestión educativa, lo que impide y limita su capacidad de iniciativa y acción. La centralización educativa, por lo general, es producto de la condición centralizada de la estructura político-administrativa del Estado".⁸ Bosco Bernal considera a la centralización como "un reflejo de la naturaleza del Estado" y afirma que se justifica en los países occidentales "por la necesidad de alcanzar la unificación nacional y la igualdad de los ciudadanos frente a la ley. En educación -señala- se orienta a asegurar la unidad nacional, en la formación y el derecho de todos frente a la educación. Estos principios distan mucho de la realidad que presentan nuestros países, caracterizados por una fuerte desintegración física, política, económica y social, y por enormes desigualdades en el acceso y resultados educativos, lo que interfiere en su "consolidación" como naciones.

Existen excelentes análisis sobre las causas y los efectos de esta tendencia centralizadora en el campo de la planificación y la administración educativa, que pueden sintetizarse de este modo:⁹

(8) BOSCO BERNAL, J., *La nuclearización y la regionalización dentro de las nuevas tendencias de la administración y planificación de la educación de los sistemas educativos en América Latina*; ICASE, Universidad de Panamá - OEA, Panamá, 1981, p. 86.

(9) FUENTE: Cuadro elaborado por la Prof. Mirta Velázquez en base a BOSCO BERNAL, J., op. cit., y FERNANDEZ LAMARRA, N., (1985), op. cit.

TIPO DE DECISION	CARACTERISTICAS/ INSTRUMENTOS/ ACCIONES	EFFECTOS
PLANIFICACION	<i>Concepción y elaboración lineal, de arriba hacia abajo.</i>	<i>Excluye la participación de las organizaciones de base.</i>
<i>Enfoque global</i>	<i>Descripción del ámbito nacional sin referencia a las particularidades espaciales y socio-económicas de la población.</i>	<i>Respuesta unitaria y homogénea a realidades diversas.</i>
<i>Metodología</i>	<i>Desarrollo de técnicas para proyecciones globales y elaboración de modelos con diversos niveles de sofisticación.</i>	<i>Planes nacionales de alto nivel académico pero escasa aplicabilidad.</i>
	<i>Información deficiente.</i>	<i>Falta de significación en metas y proyección técnicamente correcta.</i>
<i>Relación con otros sectores</i>	<i>Escasa consideración de los objetivos y acciones de otros sectores.</i>	<i>Aislamiento del sistema educativo de su contexto. Debilita las posibilidades de contribución al desarrollo socio-económico global.</i>
<i>Expansión cuantitativa del sistema</i>	<i>Uso de modelos de crecimiento lineal subestimando la urgencia de cambios cualitativos de la de la estructura curricular y administrativa.</i>	<i>Acentúa el carácter observador y reproductor del sistema educativo.</i>
CURRICULA	<i>Planes y programas de estudio para los distintos niveles y modalidades de educación que se han elaborado en el nivel nacional y aplicado con escasa adaptación en todo el país.</i>	<i>Contenidos contrados en la "cultura" de las grandes ciudades. Desconocimiento del país en su conjunto, de sus problemas y posibilidades particularizadas.</i>
<i>Libros de texto</i>	<i>Elaborados desde y con una visión centralista.</i>	<i>Sus contenidos no se adecúan a las características y necesidades (e intereses) de los educandos de otras áreas.</i>
CONDUCCION Y ADMINISTRACION		
<i>Estructuras normativas</i>	<i>Concentración de misiones y funciones en los niveles superiores para la casi totalidad de los temas, aún los de importancia menor.</i>	<i>Convierte a los niveles intermedios en meros transmisores burocráticos. Toma de decisiones sólo en los niveles superiores.</i>

TIPO DE DECISION	CARACTERISTICAS/ INSTRUMENTOS/ ACCIONES	EFFECTOS
<i>Criterios generales o de carácter burocrático</i>	<i>Proceso decisional sin consulta a los involucrados criterios globales de difícil adaptación. Lentitud y gran demora en la adopción de decisiones.</i>	<i>Verticalismo, no participacionismo. Aplicación fuera de tiempo; situaciones artificiales; escasa relación con la realidad.</i>
<i>Alcances y áreas de influencia</i>	<i>Concentración de esfuerzos y recursos en las ciudades asientos del poder Central Nacional o Provincial.</i>	<i>Acentuación de déficit en áreas marginales, sobre todo rurales.</i>
PRESUPUESTO	<i>Nación y Provincias tienen presupuesto centralizado y global</i>	<i>No responden a metas acciones específicas de cada comunidad. La distribución de recursos financieros se dedica preferentemente a atender los requerimientos de la habitualmente costosa estructura central.</i>

El impacto de estas tendencias sobre los subsistemas educativos regionales ha orientado paulatinamente la búsqueda de modalidades de gobierno y administración que, tras los objetivos de mayor eficiencia y equidad, tratan de mitigar y revertir los efectos negativos detectados.

Los programas de regionalización y descentralización aparecen como innovaciones del sistema educativo que se orientan hacia una redistribución espacial de los recursos y de las decisiones, para promover un nuevo equilibrio de poder entre los actores.

En este sentido, es un proceso político y social que aspira a transformar la realidad educativa regional y local, para insertarla en el marco del desarrollo integral y armónico de una comunidad nacional.

Si bien existe ya una amplia bibliografía sobre regionalización educativa¹⁰ que hace innecesario describir esta modalidad en profundidad, considero conveniente plantear las posibilidades que presenta, utilizando los cuatro criterios propuestos para evaluar la dinámica de las relaciones entre objetivos y políticas, nacionales y regionales, y su contribución al desarrollo de la región:

(10) Un autor menciona 26 estudios referidos al tema que incluyen experiencias que se extendieron a lo largo de varios países del Continente. Ver FERNANDEZ LAMARRA, Norberto, *Reorganización de la administración y coordinación del Nivel Educativo Primario por el sistema nuclear; Diseño del esquema organizativo*; Provincia de Formosa; Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, Argentina, 1982.

I. Contribución de la regionalización educativa a la eficiencia interna y externa del sistema

La eficiencia interna, relacionada con la calidad de la educación, abarca una compleja trama de relaciones político-administrativas y técnico-pedagógicas que hacen a la organización y funcionamiento del sistema.

En el tema político-administrativo, la regionalización, como estrategia, tiende a redistribuir el poder desde el nivel central hacia el regional y local, mediante una delegación de funciones y responsabilidades que son asumidas por los diversos niveles de conducción.

La creación de estructuras organizativas intermedias debe ir acompañada de una efectiva delegación que incluye el manejo de variables administrativas, pedagógicas, de planificación y de financiamiento. Esta última, especialmente a fin de contar con los recursos necesarios en el momento oportuno y en la cantidad requerida.

El diseño de procedimientos y sistemas administrativos para adecuar la organización del nivel regional y local con el central debe guiarse por pautas de simplificación y dinamización de los trámites, que contribuyan a desburocratizar la gestión administrativa y faciliten su control.

La supervisión educativa debe reflejarse en el nuevo esquema organizativo, orientando el proceso y convirtiéndose en eficaz instrumento para el mejoramiento del servicio. La residencia en el medio, el conocimiento del contexto y la cercanía con las escuelas facilitará un contacto más frecuente, fluido y renovador con el personal docente de la región.

En materia técnico-pedagógica, el desarrollo del curriculum debe incorporar contenidos que reflejen la realidad regional y local, actual y esperable, inserta en un marco nacional. Este proceso debe enriquecerse con el aporte de todos los docentes, de los padres y de los restantes miembros de la comunidad.

La regionalización pierde eficiencia si no se cuenta con los recursos humanos, físicos y financieros adecuados. La asignación de recursos presupuestarios debe hacerse a través de un proceso de planificación donde se fijen claramente los objetivos y metas, con amplia participación de los niveles regionales y en forma coordinada con el nivel central.

La eficiencia en la distribución de recursos debe estar compensada según el criterio de equidad, ya que el objetivo es contribuir a atenuar las desigualdades regionales, desplazando convenientemente recursos de las regiones más ricas a las más pobres.

La contribución de la regionalización al mejoramiento de la calidad de la educación se sustenta en la existencia de sistemas de información que retroalimenten el nivel local, regional y central y sirvan de eficaz instrumento de comunicación y de socialización del conocimiento.

En relación a la eficiencia externa, está dada por el impacto del proceso educativo sobre los comportamientos culturales y sociales de los actores en el espacio regional. Para ello, tanto los aspectos político-administrativos como técnico-pedagógicos deberán incorporar comprensivamente los aspectos físicos, psíquicos, sociales, filosóficos y antropológicos de las personas con una visión totalizadora e integradora, contribuyendo a acercar la realidad local al sistema educativo regional y nacional.

Los factores culturales -regionales y locales- cobran relevancia como instancias de integración hacia una dimensión nacional y universal que si bien excede la función de las unidades educativas, se nutre de sus aportes.

2. Contribución de la regionalización educativa a la equidad

Encarada como una estrategia de redistribución de poder del nivel central al regional y local debe llegar en forma efectiva y democrática a los grupos tradicionalmente excluidos de los niveles decisorios.

Esto implica transparencia en las acciones y apertura en cuanto a la convocatoria a la comunidad, pero reconociendo que no se trata de actores homogéneos, sino heterogéneos, como producto de largas injusticias históricas.

Deben incorporarse a la tarea todos los integrantes del proceso educativo: docentes, no docentes, alumnos, padres y allegados, utilizando el poder del estado para impedir patronazgos o privilegios irritantes.

En relación al resto de la comunidad, aquella que no está directamente vinculada a la escuela, deben buscarse modalidades de integración apropiadas a sus características culturales y sociales y a sus modos tradicionales de vida. La regionalización apunta a la desaparición de núcleos tradicionales de poder, pero debe evitarse la gestación de otros nuevos que los reemplacen sin modificar la estructura de poder hegemónico.

No habrá distribución de poder efectivo sin redistribución real de recursos. Si éstos continúan concentrados en las regiones más desarrolladas, el efecto innovador de la regionalización se pierde o se desnaturaliza. Los recursos presupuestarios, aún a costa de relativa ineficiencia en su uso, deben llegar en forma generosa a las zonas más pobres. Debe recordarse que en nuestros países, la participación social requiere un verdadero proceso de aprendizaje que, como tal implica avances y retrocesos, aciertos y errores, tiempo y recursos, acciones paulatinas que van articulando una nueva trama de relaciones que justifica la inversión.

3. Contribución de la regionalización educativa a la integración e identidad nacional.

La organización regionalizada del proceso educativo debe desarrollarse en un marco de respeto e integración con la comunidad nacional.

Esta interacción se da especialmente en dos ámbitos particulares: diseño curricular y la planificación.

El contenido curricular es el mecanismo transmisor de conocimientos, valores e ideas, tanto particulares como universales. De ahí su excepcional importancia para combinar e interrelacionar estos factores incorporando elementos locales y de otras regiones, hasta conformar un todo coherente que contribuya al objetivo de unidad e integración nacional.

La regionalización, cuando forma parte de un proceso de planificación regional y nacional adquiere una dimensión y un contexto relevante. Se logra de este modo una relación dinámica y enriquecedora entre objetivos y políticas nacionales y regionales y su contribución efectiva al desarrollo integral e integrado de la región.

4. Contribución de la regionalización educativa a la preservación de los valores de la comunidad regional y local.

Quizás sea esta una de las posibilidades más significativas, por su aporte al rescate y revalorización de la cultura y de las tradiciones de estos grupos. El conocimiento de los elementos culturales comunes debe servir para afirmar el origen y el destino compartido de las personas que conforman una comunidad. Pero, el conocimiento de los rasgos peculiares de cada una, común en nuestros países donde conviven culturas heterogéneas, se convierte en un elemento dinamizador para la convivencia y la tolerancia, a través de la aceptación de la diversidad y la divergencia. Es ésta la base que coadyuva al planteo de integración y unidad nacional respetando las diferencias, que constituyen un punto de apoyo fundamental para la regionalización educativa.

Las posibilidades que se han analizado, sobre la base de un gran número de experiencias nacionales y provinciales, exigen una reflexión sobre su desarrollo para advertir acerca de algunas dificultades y riesgos que han limitado el alcance de las mismas o podrían hacerlo de no ser oportunamente detectadas o previstas.

Así, la regionalización puede tener un efecto segmentador, no deseado ni buscado, que implique un divorcio entre la educación en el nivel nacional y el regional, introduciendo nuevos parámetros diferenciadores dentro del sistema, reforzando más las desigualdades y la fragmentación de las unidades que lo integran.

Existe también el peligro de confundir regionalización con democratización automática del sistema. Haag¹ señala que "asociar centralización y gestión autoritaria, así como descentralización y gestión democrática, revela un análisis inexacto del funcionamiento de la administración y no resiste el análisis de los hechos".

(11) HAAG, Daniel, ¿Cuál es la gestión adecuada para generalizar el derecho a la educación?, Oficina Internacional de Educación, UNESCO, París, 1981, p. 98.

En su opinión "algunos sistemas descentralizados siguen siendo autoritarios y ciertos sistemas centralizados son democráticos", y afirma que, "por último, lo que da el carácter más o menos democrático de un sistema, es su **apetitud para el diálogo**¹² primeramente entre los diferentes niveles del sistema, y posteriormente, frente a las comunidades que tiene que servir". Este es uno de los temas centrales de reflexión, que será retomado en el punto siguiente.

La **necesidad de coordinación efectiva** entre las unidades regionales se plantea como **condición** para su funcionamiento eficiente y efectivo. El mismo autor señala que "una descentralización acompañada de amplias competencias locales puede, sin mecanismos correctores, ir contra una generalización del derecho a la educación, ya sea porque ciertas regiones son demasiado pobres en relación con otras, ya sea porque ciertas administraciones locales consagran voluntariamente menos recursos que otras a la educación".¹³

El riesgo de **atomización** del sistema educativo frente a una descentralización incontrolada e incontrolable, conspira contra el criterio de unidad nacional y puede poner en peligro la integración de la comunidad nacional a través de la eclosión en forma descarriada de fuertes intereses políticos locales¹⁴ también atenta contra la equidad al dejar librada exclusivamente a la voluntad, influencia y potencialidad del municipio y de la comunidad, la obtención y distribución de recursos.

Otro de los riesgos que se deben considerar es el del **localismo**, que al otorgar excesiva importancia a los contenidos de la enseñanza en temas, problemas e intereses regionales puede ir en desmedro de una problemática nacional e integradora.

Por último, el **divorcio entre la planificación y la administración regional en educación con los otros sectores sociales y económicos**, conspira contra un enfoque integrador y complementario, que daría unidad y coherencia al sistema educativo y permitiría un uso más eficiente de los recursos disponibles. Este problema no es exclusivo de la educación sino que es patrimonio del conjunto de los sectores de la administración del estado, donde la falta de coordinación interinstitucional e intersectorial es uno de los graves obstáculos para el desarrollo que es necesario superar en América Latina.

(12) El subrayado es del autor.

(13) HAAG, D. op. cit., pág. 97.

(14) Parece ser el caso de la "municipalización" de escuelas en Chile (Ver NUÑEZ P., Iván - VERA G., Rodrigo; Elementos para repensar el cambio del sistema educativo en un proceso de democratización; en Revista Argentina de Educación, Año III, No. 5, diciembre, 1984; Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación, Bs.As., Argentina.

4. LA REGIONALIZACION EDUCATIVA: LOS DESAFIOS DEL FUTURO.

Considero conveniente recapitular los puntos centrales del documento, a fin de reflexionar sobre los desafíos que plantea la problemática considerada frente al desarrollo educativo de América Latina en los próximos años:

- *La existencia de tensiones entre objetivos y políticas nacionales y regionales, es parte de la dinámica de las relaciones de poder que se desarrollan sobre un espacio nacional y/o regional.*

Es previsible que esta tensión, en el caso de políticas educativas, exista entre los principales actores vinculados al sistema educativo, el estado -en sus diferentes instancias jurisdiccionales- y grupos sociales entre los que destaco los tradicionalmente hegemónicos y los permanentemente excluidos de los procesos decisorios.

- *En los países capitalistas periféricos de América Latina, la crisis económica desencadenada a partir de 1980 amenaza incrementar la brecha de desarrollo con los países industrializados, generando fuertes tensiones estructurales en su interior, que repercuten sobre la posición y conformación interna de las clases sociales.*
- *Estas tensiones podrían profundizar procesos ya iniciados en el marco de situaciones de transición a la democracia, de afirmación de autonomías regionales y de revalorización de culturas y tradiciones locales, generando demandas sobre los poderes políticos para incrementar su participación en el diseño, formulación y aplicación de políticas sociales.*
- *En el campo de gobierno, planificación y administración educativa, existen fuertes tendencias centralizadoras, cuyos efectos negativos han sido suficientemente analizados, planteándose nuevas modalidades de organización y gestión que tienden a revertir y mitigar esos efectos.*
- *En tal sentido, la regionalización educativa aparece como un proceso de naturaleza política y social que se orienta hacia una redistribución espacial de los recursos y de las decisiones para promover un nuevo equilibrio de poder entre los actores sociales. Sus contribuciones más significativas se refieren a: la eficiencia interna (calidad) y externa (impacto cultural) del sistema educativo; la equidad en cuanto incorporar efectiva y democráticamente a ese sistema a los grupos tradicionalmente excluidos o marginados; la unidad nacional enmarcándose en el respeto e integración de la realidad regional con los objetivos y metas de la comunidad nacional; el desarrollo, revalorización y preservación de los valores y de la cultura de la comunidad local y regional.*

- *Estas posibilidades que brinda la regionalización educativa se ven condicionadas en su conceptualización y aplicación por algunas dificultades y riesgos que deben ser analizados en profundidad para su detección, corrección y/o prevención, la segmentación, el localismo, la supuesta democratización "per se" de la educación, la falta de coordinación y el divorcio entre la planificación y administración de la educación con los otros sectores sociales y económicos.*

En relación a estos argumentos, surgen algunas reflexiones que significan verdaderos desafíos para quienes orientan la acción educativa en nuestros países.

Ante todo, entiendo que el marco de acción para el sistema educativo nacional y para los subsistemas regionales deberá ser la búsqueda de una mayor democratización que contribuya a lograr:

- un nuevo estilo de crecimiento económico que contemple la equidad.
- una mayor participación de la población en el diseño e implementación de políticas sociales.
- igualdad de oportunidades para ingresar, permanecer y tener éxito en los niveles y unidades del sistema educativo.
- el desarrollo de relaciones sociales igualitarias, responsables y no discriminatorias que, desde el sistema educativo, se irradian y difundan como "modelos" hacia la sociedad en su conjunto.

En ese sentido, las políticas de regionalización ¿son efectivamente democratizadoras? No puede haber respuesta que ignore las condiciones estructurales bajo las cuales suelen aplicarse esas políticas¹⁵; grupos locales de "notables" o "caudillos" que resisten todo intento de ruptura de su monopolio de poder, recursos humanos y financieros insuficientes, tradiciones administrativas de fuerte contenido burocrático, grupos de base sometidos a largos períodos de discriminación e injusticia, etc.

En consecuencia, sólo una voluntad política muy fuerte y de efectiva vocación democratizante puede orientar un proceso de regionalización en esa dirección. En tal sentido, la decisión política debe englobar tanto al estado nacional como a los ámbitos regionales y locales, dado el fuerte enlazamiento de objetivos y políticas ya mencionado. Se impone la búsqueda conjunta de soluciones, en forma concertada, que incluye instancias de discusión y negociación a fin de evitar o atenuar los efectos negativos o encarar su costo en forma compartida. Caso contrario, los efectos "cruzados" de políticas educativas nacionales y regionales contradictorias, incompatibles u opuestas, puede alcanzar un grado de ineficiencia que afecte gravemente al sistema.

(15) La influencia de algunos de estos factores en una experiencia en el estado de Bahía (Brasil) es analizada en Luiz Navarro de Britto "Sous-développement et programmation de l'éducation: une expérience dans l'Etat de Bahía", Tiers Monde, Tome XIII - 1972, París, p. 85.

Pero no puede atribuirse a la política de regionalización per se, efectos transformadores de tal magnitud. Ella deberá acompañarse con cambios en los estilos de desarrollo que generen procesos económicos para favorecer el crecimiento y aportar soluciones específicas a las áreas marginales, en especial rurales. Si no existen cambios, por ejemplo, en las políticas de localización de inversiones, la regionalización educativa sólo servirá para socializar la pobreza, y se perderá su impacto innovador sobre el sistema social.

Los desafíos que se derivan de este planteo se orientan hacia la discusión e investigación en profundidad de aspectos de la regionalización hasta hoy escasamente abordados:

1. Evaluación de experiencias de regionalización, descentralización y desconcentración educativa, destacando especialmente los aspectos del contexto socio-económico y político que las condicionan o facilitan, los marcos conceptuales de su formulación y las modalidades de implementación utilizadas.
2. Las modalidades de participación de los actores del proceso educativo con la incorporación de grupos sociales tradicionalmente excluidos en programas de regionalización, genera tensiones. Es conveniente estudiar comparativamente la resolución que se ha dado a estas situaciones en otros programas sociales (de salud, empleo, o vivienda). El estado, al diseñar esta política, debe "basar su gestión en una plena comprensión de las formas y consecuencias cambiantes de la participación en situaciones de **escasez y conflicto entre grupos**"¹⁶
3. El reconocimiento y revalorización de culturas y tradiciones regionales y locales, en el marco de comunidades heterogéneas culturalmente debe estudiarse profundamente, dado que en forma espontánea estas manifestaciones pueden asumir formas de hostilidad e intolerancia, desarticulando el marco nacional, en lugar de integrarlo.
4. En el aspecto político-administrativo, el replanteo de las relaciones jerárquicas y funcionales entre el nivel central y el regional y local debe llevar al diseño de modelos de organización y sistemas de gestión que puedan ser implementados en forma gradual, a través de experiencias piloto hasta su generalización, tanto desde el punto de vista geográfico como en relación a los diferentes niveles educativos.
5. Merece especial mención la necesidad de desarrollar aspectos vinculados al financiamiento, tal como: los criterios de distribución presupuestaria con vistas a la equidad, la intervención de las áreas de actividades sustantivas de la organización educativa en esa decisión, las modalidades de control del gasto basadas en la programación de la gestión y no en los requisitos formales. Debe reflexionarse sobre las posibilidades e implicancias de diversificar las fuentes de financiamiento hacia el ámbito no estatal.

(16) Wolfe M.: *La participación: una visión desde arriba*, en Revista de la CEPAL No. 23, Santiago, Chile, 1984, p. 176, subrayado del autor.

6. En el aspecto técnico-pedagógico, la investigación acerca de la incorporación de contenidos regionales y locales al currículum parece ser la fuente más significativa de aportes innovadores. Su adaptabilidad y flexibilidad teóricamente exigibles debe compatibilizarse con la consideración de contenidos nacionales y universales.

7. La microplanificación es un instrumento de conocimiento e incorporación de la realidad del contexto local y regional, esencial para la regionalización. El desarrollo de metodologías de planificación a nivel local es aún incipiente, a pesar de ser campo de interés no sólo de las unidades de gestión educativa sino de otros sectores sociales y, en especial, de los municipios. Sin embargo es en educación donde se han hecho mayores avances, aunque insuficientes.

8. El proceso de microplanificación requiere flujos de información permanente desde y hacia el sistema educativo, y detección de nuevas fuentes de datos que sirvan para explicar e interpretar la realidad local circundante y su enlace con el escenario regional, nacional e internacional.

El diseño de sistemas de información que respondan a las necesidades de los distintos actores y niveles del sistema e incorporen datos administrativos y del proceso pedagógico es una tarea urgente, que insumirá grandes esfuerzos. Son aislados o parciales los estudios e investigaciones sobre el tema, que puedan ser extendidos y aplicados a otros países.

9. Por último, la investigación con participación de los actores del proceso educativo es la estrategia más recomendable, no sólo dentro de los programas de regionalización, sino para desarrollar las líneas mencionadas en los puntos anteriores. La integración de equipos donde además de expertos intervengan docentes, funcionarios, alumnos y padres parece ser una modalidad adecuada con el fin de que los productos de la investigación se vayan volcando en soluciones renovadoras para los grandes desafíos señalados.

