

1761



POLITICAS ESTATALES Y PROGRAMAS DE  
DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION EDUCATIVA

---

Un estudio de casos en tres provincias argentinas.

Silvia N. de Senén González

1/1/89

Documento preparado para la Reunión Interagencial sobre  
Descentralización y Desconcentración de los Servicios  
Sociales, Brasilia, Brasil, 9 al 12 de octubre de 1989.

Buenos Aires, agosto de 1989

1761

33450

INDICE



Prólogo.

I.- A modo de esclarecimiento.

II.- Políticas públicas, descentralización y burocracia.

III.- Programas de descentralización educativa.

Estudio de casos de las provincias de San Luis, Neuquén y Jujuy.

IV.- Una perspectiva comparativa.

V.- A modo de cierre....

Referencias.

ANEXOS:

.Mapa de la República Argentina.

.Mapa de las Regiones de San Luis.

.Mapa de Jujuy. Diseño de propuesta de organización.

U. 120  
N 310.1  
2.704  
4.324

## PROLOGO

Desde el Consejo Federal de Inversiones he sido testigo y protagonista activa de numerosas acciones realizadas en el ámbito provincial que formaron parte de programas de descentralización y regionalización educativa.

Elaborar este documento fue recopilar y analizar información dispersa, pero también poner orden en la memoria, retomar el hilo de discusiones mantenidas con colegas y funcionarios de las provincias, revivir procesos y reconstruir escenarios donde transcurrieron las acciones. En ese proceso fue de vital importancia el diálogo con Mirta Velázquez, eficaz colaboradora de muchos de esos emprendimientos.

El Consejo fue desde 1985 un ámbito dinámico de trabajo con las provincias en la temática de educación y, a través del Programa de Desarrollo Social y Educación, de una propuesta que encontró eco en las administraciones provinciales: la descentralización y regionalización de los servicios educativos.

El documento se inicia aclarando la cuestión conceptual en torno a la descentralización y la regionalización, y su correlato espacial. En el segundo capítulo se revisan algunas hipótesis sobre la burocracia y las políticas del estado, se alude al significado de la descentralización en sus diferentes alcances, y se retoman algunos supuestos que servirán de marco para el análisis.

La tercera sección está dedicada a describir los elementos centrales de tres experiencias provinciales: objetivos, alcance, diagnóstico, conceptualización, estrategias de implementación, bases legales, actores sociales y estatales que intervienen en los procesos, tradiciones políticas del lugar.

La cuarta sección establece comparaciones entre los tres casos analizando diferencias y similitudes en la ejecución de los programas, en las relaciones entre los actores sociales, en los énfasis puestos entre centralización - descentralización y entre ésta y la regionalización.

Por último, se indican algunas reflexiones acerca de las condiciones que harían más viable esta estrategia de largo alcance que es la descentralización, a partir de las experiencias provinciales.

Agradezco a Mirta Velázquez sus aportes y a Ana Vitar sus atinados comentarios.

## I.- A MODO DE ESCLARECIMIENTO:

La problemática de la descentralización gubernamental lleva algunos años instalada en el debate de varias disciplinas: la sociología, la ciencia política, la planificación, la administración.

Como todo campo de convergencia y cruce de disciplinas los enfoques varían según la perspectiva ocupada por el especialista. De este modo, las contribuciones académicas y empíricas van agregando elementos, dimensiones y variables de análisis: que a la vez que lo enriquecen, introducen nuevas incógnitas y cuestionamientos.

Además, nuestro pensamiento evoluciona, cambia, introduce mayor complejidad, afina el análisis.

Trataremos de esclarecer el aspecto conceptual de la descentralización en el campo educativo como paso previo y necesario para encarar el estudio del caso que presentamos.

Con frecuencia en el campo de la política educativa se mencionan la descentralización y la regionalización como procesos semejantes e intercambiables. A menudo también se indica la nuclearización<sup>(1)</sup> como sinónimo o se la vincula en un mismo nivel de conceptualización.

Nosotros mismos, en un documento elaborado en 1986 utilizamos esta modalidad conceptual en paralelo (Senén González, 1987), sin profundizar en sus significados específicos.

(1) Dos de los casos que se presentan se refieren a la nuclearización como forma de organizar la participación y el intercambio entre escuelas aisladas y dispersas. Los núcleos educativos son un instrumento para las políticas de descentralización y favorecen las acciones de regionalización al establecer contactos permanentes y fluidos entre unidades escolares que afrontan problemas similares. La nuclearización puede adoptar mecanismos para promover la participación de docentes, no docentes y miembros de la comunidad o puede limitarse a realizar intercambios limitados con base en jerarquías fuertemente concentradas.

Otros autores han avanzado en la conceptualización (Fernández Lamarra y Vitar, 1989) y señalan la inevitable convergencia de una en la otra.

Sin embargo, a medida que observamos en Argentina el desarrollo de proceso de implementación de programas de descentralización y regionalización y reflexionamos sobre su encuadre conceptual, hemos llegado a afinar más el análisis y a tratar de captar los matices y especificidades de cada una.

La descentralización, como transferencia o delegación de atribuciones / autoridad / poder desde un nivel gubernamental a otro, tiene un encuadre administrativo. Se ubica en la necesidad de alcanzar una mayor eficiencia y eficacia organizacional, otorgando cierta autonomía a un ente administrativo localizado en una unidad territorial delimitada.

Ahora bien, este proceso tiene un neto carácter político-administrativo: afecta la estructura organizativa del sistema educativo, modifica procedimientos y circuitos de tramitación, redefine y reorienta los flujos de información, incorpora a miembros de la comunidad en la toma de decisiones. Pero ¿cuál es su reflejo sobre los aspectos sustantivos de la educación: las prácticas pedagógicas, el proceso de enseñanza-aprendizaje?. El proceso paralelo, pero íntimamente ligado al anterior, que da contenido y sustento a la descentralización administrativa es: la regionalización. Una autora (Mirta Velázquez, 1989) reflexiona que "es preferible, tal vez, reservar regionalización para designar los procesos mediante los cuales se busca definir, con estrategias de investigación diagnóstica, la identidad cultural de las comunidades en torno a la escuela. Esto es, haciendo pié en la unidad escolar y a través de la población docente y discente, de los padres y de las instituciones intermedias con las que se traba relación".

Agrega la autora que "pensar en la regionalización de la educación implica aquí, partir de la identidad social, política, cultural y económica de las comunidades y, desde allí, plantear las posibilidades y limitaciones del

conocimiento y de la acción humana hacia marcos geográficos, poblacionales y culturales a la par más comprensivos y más extensos".

En esta perspectiva que compartimos, ¿cuál es el punto de convergencia, complementación y realimentación entre descentralización y regionalización?. Entendemos que es en el espacio geográfico donde se cruzan ambas. El ámbito territorial -región, zona, distrito, localidad- opera como continente de este doble proceso, de esta "intersección inevitable" (Boisier, 1987) entre la descentralización político-administrativa y la regionalización de contenidos y prácticas pedagógicas. Es en el territorio donde transcurre la vida de las comunidades, se desarrolla la cultura, se genera la producción, se fijan los límites del poder político. La vida fluye en este área delimitada, homogénea o no, que se construye para articular una política educativa descentralizada. Ya que ese ámbito es una construcción social, la enumeración de criterios y condiciones para su delimitación podría ser muy amplia. Pero seguramente incluye los siguientes: responde a criterios de selección establecidos por los niveles políticos, escapa generalmente de los límites formales que delimitan las jurisdicciones políticas, incluye siempre los rasgos culturales de la comunidad y las características geográficas. Justamente por su carácter de construcción social un espacio regional es distinto a otro, y esto le da un cierto rasgo de autonomía.

Sobre el espacio regional se ejercen otras presiones. Las políticas nacionales, sociales y económicas, atraviesan el territorio, lo superan en aras de regular u orientar procesos e inciden de diversas formas sobre el comportamiento de los agentes económicos. Esto nos indica que hay una permanente tensión entre políticas nacionales y su impacto a nivel regional (ver Senén González, 1987) que debe ser incorporada al análisis y evaluación de las políticas públicas, en nuestro caso, las del sector educación.

## II.- POLITICAS PUBLICAS, DESCENTRALIZACION Y BUROCRACIA

Siguiendo a Oszlak (Oszlak, 1980) afirmamos que "formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del estado". Se trata de un complejo e intrincado proceso alrededor del cual se teje la trama de relaciones que vincula al estado con la sociedad. Nos interesa destacar en este plano la intervención de actores sociales y estatales que "toman posición" frente a cuestiones problemáticas que plantea el desarrollo de la sociedad (idem). Al considerar las políticas públicas del sector educación será necesario verificar quiénes son los actores sociales y quiénes los actores estatales que intervienen, qué roles jugar y qué tipo de relaciones entablan tomando como eje las políticas de descentralización y regionalización.

Destacamos el interés que presenta en el caso argentino estudiar el papel de las burocracias educativas, en especial los estratos intermedios (supervisores directores, altos funcionarios de carrera), que debido a los criterios vigentes, de permanencia, y antigüedad tienen continuidad a lo largo de varias gestiones ministeriales. En términos de Oszlak (idem) "la materialización de un proyecto político exige actuar sobre (y a través de) una estructura burocrática preexistente. Aumentar el grado de congruencia entre proyecto y aparato puede llevar a alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias, afectar "derechos adquiridos", modificar, en fin, situaciones de poder establecidas dentro de las instituciones estatales. Es previsible entonces que se generen resistencias y se susciten comportamientos que tenderán a desvirtuar o atenuar el sentido de las decisiones o acciones emprendidas" (idem p.17).

Esta caracterización del papel de la burocracia estatal frente a proyectos de cambio será de aplicación en el análisis de la política de descentralización educativa del caso argentino.

En relación a la ambigüedad y multiplicidad de significados de la descentralización, consideramos conveniente seguir a Sonia Barrios (Barrios, 1984

tomando sus dos proposiciones centrales:

- 1) ..."el par centralización/descentralización está constituido por categorías instrumentales cuyo contenido progresista o conservador no es intrínseco a ellas sino que viene dado por las circunstancias históricas que rodean su implementación".
- 2) ..."ambos esquemas tienen sus virtudes y limitaciones. De allí se desprende que el logro de determinados objetivos sociales requerirá siempre alcanzar un cierto equilibrio entre centralización y descentralización".

En la línea de considerar e interpretar la existencia de diferentes formas y grados de centralización y descentralización, que coexisten y se combinan en el ámbito público, nos parece interesante comentar dos hipótesis de Noel Mc Ginn y Susan Street (1986).

En dicho artículo los autores enfocan el concepto de centralización y descentralización en términos de las relaciones de poder de grupos y organizaciones frente al estado. En ese sentido, plantean dos hipótesis que pueden ser de aplicación al análisis del caso argentino, que complementan la visión de Osztaj sobre el fenómeno burocrático.

La primera se refiere a que "las políticas de descentralización son promovidas por algunos grupos y resistidas por otros", en tanto consideran los autores que "la política del gobierno" es el resultado de la lucha intraburocrática. Los grupos que constituyen los actores estatales no conforman una unidad monolítica, sino que están fragmentados, enfrentados en muchos casos participando de proyectos políticos diferentes y hasta contrapuestos. Se verá que el accionar de estos grupos frente a las políticas/programas de descentralización es de muy diverso sentido.

La segunda hipótesis trata de dar respuesta a una pregunta clave: ¿por qué los gobiernos buscan la descentralización? ¿por qué insisten en esta política? Según Mc Ginn y Street "algunos grupos que están en los gobiernos insisten en e

fomento de políticas de descentralización porque sus intereses se benefician o se beneficiarían al reducir el poder de otros grupos que también están en el gobierno o se ubican en la sociedad general". Entendemos que este razonamiento tiene un carácter reduccionista, ya que simplifica los objetivos políticos del grupo gobernante a cuestiones de interés grupal, o corporativo, dejando de lado el marco más amplio de la ideología, los valores y las propuestas netamente políticas.

Como producto de la observación de varias experiencias en Argentina, nos parece necesario considerar como factor importante las modalidades que adquiere la implementación de los programas y proyectos de descentralización en términos de las tradiciones y costumbres políticas del grupo que conduce la educación. Interesa su vinculación con la máxima autoridad política de la provincia, el gobernador, ya que en la Argentina, país federal, hay ciertas tradiciones ligadas a la historia de la provincia y a la trayectoria de los partidos políticos que muestran modos peculiares de encarar la gestión pública.

En el caso de las políticas educativas que se analizan, esos rasgos se expresan de varias maneras: modos de transmitir las decisiones, permeabilidad o rigidez para fomentar la participación, permisividad o dureza frente al disenso, firmeza o flexibilidad en el desarrollo de las estrategias políticas.

Estimamos que esos rasgos han tenido fuerte influencia en el desarrollo alcanzado por los diferentes programas de descentralización y regionalización.

Existen distintos alcances y modalidades de la descentralización gubernamental, que consideramos precisos y claramente definidos en las seis categorías que propone Sonia Barrios (Barrios, op.cit. p.170/1). La autora se refiere a (1) descentralización administrativa o desconcentración, cuando una unidad políticamente independiente delega alguno de sus poderes a un agente ubicado en un nivel subordinado dentro de la misma organización; (2) descentralización política o devolución, cuando una unidad transfiere a otro nivel gubernamental gran parte de sus atribuciones, gozando éste de una relativa autonomía respecto del nivel

central; (3) delegación a agencias autónomas, es el traspaso de bienes y/o servicios a entes públicos o semi-públicos de carácter autónomo; (4) delegación a organizaciones paralelas o desburocratización, implica transferir a entes corporativos (religiosos, sindicales, profesionales) funciones ejercidas anteriormente por el sector público; (5) privatización, es el traspaso a entes de derecho privado; (6) autogestión o cogestión, implica la incorporación de los trabajadores en los procesos decisorios de una empresa o ente público.

Las formas que adoptan los programas que analizaremos se ubican en la "descentralización política o devolución".

III.- PROGRAMAS DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

Estudio de casos de las provincias de San Luis, Neuquén y Jujuy

---

"AQUI NO VALEN DOTORES  
SOLO VALE LA ESPERIENCIA,  
AQUI VERAN SU INOCENCIA  
ESOS QUE TODO LO SABEN  
PORQUE ESTO TIENE OTRA LLAVE  
Y EL GAUCHO TIENE SU CENCIA"

---

LA VUELTA DE MARTIN FIERRO  
José Hernández

La República Argentina tiene un sistema federal de gobierno. El manejo político y administrativo de la educación se realiza de manera conjunta entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y, en algunos casos excepcionales como el de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno municipal. Existe pues "una estructura compleja que dificulta grandemente su gestión ya que incluye el orden federal o nacional, veintidos jurisdicciones provinciales, un territorio nacional y una municipalidad" (Aguerrondo, 1988). El mismo estudio señala que "a grandes rasgos puede decirse que la casi totalidad de los niveles primario y preprimario (97%) están en manos de las provincias y de la Municipalidad de Buenos Aires; que el nivel medio y superior no-universitario (formación docente) depende aproximadamente en un 40% del orden nacional y en un 60% de las demás jurisdicciones; y finalmente, que todas las universidades, excepto una, responden al orden nacional" (idem, p.3). Existen escuelas de todos los niveles y universidades en manos del sector privado.

Los tres casos que presentamos se refieren a programas de descentralización educativa puestos en práctica por los gobiernos provinciales, a partir de la recuperación de las instituciones democráticas en diciembre de 1983. Si bien existen algunas otras experiencias en esa dirección consideramos que los programas desarrollados por los gobiernos de las provincias de San Luis, Neuquén y Jujuy son los más acabados y abarcativos, y permiten visualizar en toda su complejidad la política de descentralización y sus consecuencias.

La información disponible sobre cada experiencia es variada y heterogénea: la cantidad y calidad de la misma difiere según los casos.

No obstante, hemos tratado de considerar categorías similares a fin de hacer comparable el análisis. Las mismas se refieren a los procesos de elaboración :

y puesta en marcha de las políticas de descentralización y/o los actores que intervienen.

El programa de regionalización y nuclearización de la provincia de San Luis.

Por decreto 846 de abril de 1984, el Poder Ejecutivo Provincial creó y delimitó seis Regiones de Educación y Cultura con cabeceras en San Luis (capital), Villa Mercedes, Nueva Galia, Concarán, Paso Grande y Luján (ver mapa adjunto). Tal medida perseguía los siguientes propósitos:

- - Integrar la educación a la cultura para procurar la total formación de nuestros comprovincianos.
- Desconcentrar la conducción educativa para aumentar la eficiencia del sistema.
- Efectivizar la participación de la comunidad en todos los hechos educativos y culturales. "

Los objetivos planteados inicialmente para el "Programa especial Nro: 1, Regionalización y nuclearización del sistema educativo provincial en los niveles inicial y primario" (Plan Trienal, 84/87, p.63) eran los siguientes:

- Lograr la democracia participativa en la dinámica institucional,
- Organizar el sistema educativo provincial acorde a las necesidades regionales de servicios educativos,
- Mejorar el funcionamiento de los distintos organismos de conducción educativa y gestión administrativa,
- Lograr la desconcentración y descentralización del sistema administrativo, a fin de delegar funciones,
- Mejorar la coordinación, comunicación y funcionamiento de los organismos de conducción educativa con las distintas unidades operativas,
- Solucionar la problemática del aislamiento y desactualización de los docentes,

- Mejorar las funciones de supervisión tanto en la cantidad como en la calidad de la asistencia técnica,
- Asegurar la óptima utilización de las instalaciones y equipos educativos, así como de aquellos que, en dicho territorio, posean potencial educativo,
- Promover la microplanificación para un adecuado tratamiento de la problemática regional,
- Promover una efectiva interacción entre instituciones y medio social, a fin de mejorar la calidad del proceso educativo en cada región,
- Propiciar la cooperación y la participación familiar y comunitaria en la educación, a través de las instituciones educativas, y de las distintas organizaciones libres del pueblo de la región."

Un documento publicado por la Subsecretaría de Educación y Cultura de la provincia en abril de 1986 señala que "la regionalización marcará el camino para que la educación de San Luis se transforme en un instrumento que colabore en formar una conciencia provincial y nacional, creativa, libre sin servidumbres, dentro de una total participación, solidaridad, responsabilidad y justicia social". En el mismo informe se define la regionalización como "un proceso de conducción, planeamiento y administración de la educación" que no es un fin en si mismo, sino que "...constituye una opción política y una estrategia eficaz para mejorar la eficiencia y la eficacia interna y externa del sistema educativo". Se entiende la regionalización educativa como "un proceso social tendiente a lograr un mayor equilibrio de los aspectos sociales, económicos y culturales y la mejor integración y desarrollo armónico de cada región dentro del contexto provincial...".

Esto implica que un año y medio más tarde, el programa ha sido extendido a todos los niveles del sistema educativo y se han reformulado algunos objetivos

en función de principios democratizadores.

Por ejemplo, se señala la promoción de metodologías participativas para lograr el protagonismo de la comunidad y la planificación del curriculum a partir de las características de la región y conforme al avance de la ciencia, la tecnología y la cultura.

Uno de los objetivos hace hincapié en la promoción del desarrollo económico y social de las comunidades que integran las regiones educativas.

La flexibilidad para discutir y revisar el programa inicial, reformulando y mejorando la propuesta, ampliando su alcance y contenidos, es una característica del equipo técnico y de las autoridades políticas que llevaron adelante -y llevan aún- esta política de descentralización y regionalización.

¿Cuál fue el diagnóstico del sistema educativo provincial que sirvió como punto de partida para formular un programa de regionalización y nuclearización educativa?.

Puede resumirse en los siguientes temas:

- El sistema educativo favorece la desigualdad social y regional en el acceso y permanencia en los distintos niveles educacionales.
- Falta de relación de la educación con el sistema económico en lo que se refiere a necesidades tecnológicas, en la concepción tradicionalista del proceso de enseñanza-aprendizaje y en una estructura institucional caduca para el logro de los objetivos propuestos.
- Rigidez del sistema educativo para acompañar los nuevos requerimientos sociales, inhibir la participación de la comunidad y no utilizar sus recursos potenciales.

- El aparato administrativo ha desarrollado un proceso de creciente rigidez y concentración burocrática que dificulta la gestión. Esta marcada centralización fue heredada de la estructura organizativa nacional (Plan Trienal, p. 5 a 7).

¿Cuáles son las bases legales que fundamentan la formulación e implementación del programa? (1)

Ya se hizo mención del decreto 846 de abril de 1984: El Plan Trienal de Educación para el período 1984-1987 incluía como Programa Especial I la regionalización nuclearización del sistema educativo provincial en los niveles inicial y primario, que preveía los objetivos y un conjunto de proyectos para desarrollar la propuesta.

Por último, la Constitución Provincial, reformada en 1986, establece en el artículo 75: "Se establece la regionalización y descentralización en la conducción, organización y administración del sistema educativo a fin de adecuar su labor a las exigencias del desarrollo cultural, social y económico de cada región de la Provincia y la integración de los niveles de conducción central, regional y local con la participación de docentes, no docentes, padres, alumnos y miembros de la comunidad". De este modo, queda plasmado en el capítulo dedicado a la cultura y educación de la ley fundamental de San Luis la obligación de reorganizar el sistema bajo una forma descentralizada.

La propuesta del Programa Especial I formulado a fines de 1984 como se vio

(1) En esta mención se excluyen las normas de menor jerarquía como resoluciones y disposiciones ministeriales.

limitaba el alcance de la regionalización al nivel inicial y primario. Sin embargo, ya en 1985, este criterio se revisa y se incluye el nivel medio y el terciario no universitario, dándole al programa un carácter integral.

La política educativa pone énfasis en los aspectos organizativos de la descentralización. El segundo objetivo del Plan Trienal de Educación del gobierno de San Luis dispone: "lograr la reestructuración del sistema educativo regionalizando su organización y administración para favorecer una mejor distribución de los recursos e instrumentos para la consecución de los objetivos de la educación".

Entre las siete políticas y estrategias definidas en relación con el Programa Especial I, seis se refieren a aspectos de organización y administración de diverso alcance y una sola indica que "se tenderá a la regionalización de la currícula y del perfeccionamiento docente".

¿Cuál fue la estrategia de implementación del Programa Especial I?

Como vimos el programa se amplió y se convirtió en el punto estratégico de la política educativa provincial. Veremos que la conducción educativa desplegó un abanico de estrategias que incluyen: asistencia técnica externa, sensibilización y capacitación de niveles intermedios de gestión, creación de una Comisión ad-hoc con participación de representantes de los organismos de conducción, reformas de estructuras orgánicas.

Trataremos de sintetizar estas estrategias para describir las alternativas de la política de regionalización educativa, tal como la encaró el gobierno de San Luis.

A partir de la decisión de crear las seis regiones educativas, se formula el

Programa Especial I en 1985, y se comienza a trabajar con los docentes de toda la provincia en tareas de sensibilización y reflexión sobre la problemática en jornadas, encuentros regionales y reuniones de trabajo con supervisores y personal técnico.

A mediados de 1985 el Consejo Provincial de Educación designa por el sistema de compulsa a los supervisores con asiento en tres de las regiones educativas. Esta decisión pone fin a la tradición de localizar a todos los supervisores en la capital de la provincia para, desde allí, partir a cumplir su función en el interior del territorio.

Ese mismo año la Subsecretaría de Educación y Cultura solicita y obtiene la cooperación del Consejo Federal de Inversiones, <sup>(1)</sup> que se mantendrá activa y acompañará el desarrollo del programa hasta 1987.

Tres especialistas de primer nivel en planeamiento, administración y curriculum colaboraron activamente con el equipo técnico provincial en trabajos de asesoramiento, en el entrenamiento de los técnicos provinciales y en la capacitación de los docentes y supervisores. Si bien este apoyo se prestó en forma discontinua y con frecuencias dispares, constituyó un singular soporte y estímulo para los funcionarios provinciales. Las reuniones y viajes de trabajo en San Luis conformaron un ámbito de discusión y reflexión que permitió evaluar sobre la marcha los pasos que se iban dando, medir sus consecuencias y riesgos y prevenir posibles desvíos o realizar ajustes.

A fines de 1985 todos los supervisores participan de un seminario de

(1) El Consejo Federal de Inversiones -CFI- es un organismo integrado por las 22 provincias, el municipio de la ciudad de Buenos Aires y el territorio de Tierra del Fuego creado en 1959, que financian las jurisdicciones en cifras proporcionales al monto de la coparticipación que reciben. Desarrolla tareas de asistencia técnica, investigación y capacitación con sentido solidario llegando a todos los estados miembros en un plano de igualdad.

perfeccionamiento sobre aspectos conceptuales, organizativos y de relaciones con la comunidad para la regionalización y nuclearización. Los especialistas del CFI se desempeñaron como formadores de este grupo, contando con la colaboración de los técnicos de la Dirección Provincial de Planeamiento y Acción Educativa (DIPLAE).

En ese mismo año se crea la Comisión de Regionalización de los Servicios Educativos en el ámbito de la Subsecretaría de Educación y Cultura.

Esta Comisión integrada por técnicos del Consejo Provincial de Educación y de la Dirección Provincial de Planeamiento y Acción Educativa y por supervisores del nivel primario tuvo un destacado papel en el desarrollo del programa. Se convirtió en ámbito de discusión y trabajo, aconsejando a las autoridades superiores acerca de modalidades de trabajo, evaluando y revisando la propuesta programática, y fue adecuando los tiempos de la implementación. Esta fue gradual:

- En marzo de 1986, se organiza la Región IV, con sede en Concarán, poniendo en marcha la Oficina Regional y dos Núcleos Educativos Comunitarios (NEC).
- En junio de ese año se pone en marcha la Región VI con sede en Luján y en setiembre la Región II con cabecera en Villa Mercedes.
- Al año siguiente se conforman las Regiones V de La Toma y I, San Luis (Capital).
- Por fin en 1988, se instala la delegación regional en la Región III con sede en Nueva Galia.

Cabe señalar que el diseño organizativo establece tres niveles de conducción: central, regional y nuclear. (ver Anexo).

En el ámbito regional el delegado es designado directamente por el Poder Ejecutivo a propuesta de la máxima autoridad del sector educación, debiendo ser un profesional en educación con capacidad de conducción, en lo posible de la región, y con residencia en la misma.

A nivel nuclear, el director del núcleo es un supervisor con residencia en la zona, o un director de escuela de cualquier nivel. El diseño prevé la conformación de organizaciones de base en cada escuela de docentes, no docentes, alumnos, padres de alumnos, instituciones inherentes a la escuela y organizaciones de la comunidad.

La integración del cuerpo de delegados regionales fue paulatina, ya que por tratarse de designaciones políticas de fuerte repercusión local debían evaluarse e implementarse con sumo cuidado.

En cuanto a las organizaciones del nivel nuclear, su implementación fue gradual, no llegando a instalarse la totalidad de las mismas, y enfrentando dificultades para su funcionamiento, muchas de ellas derivadas de la falta de ejercicio previo de la participación social y política por parte de los actores del proceso de descentralización y regionalización.

En cuanto al nivel central, es importante destacar que el programa de regionalización se llevó a cabo con transformaciones necesarias y también graduales de las estructuras centrales de conducción y administración.

El hecho más importante fue la disolución del antiguo Consejo General de Educación, cuyas funciones fueron absorbidas en parte por las regiones y núcleos

educativos y en parte trasvasadas al flamante Ministerio de Educación y Cultura (creado luego de la reforma constitucional de 1986).

Este proceso generó fuertes resistencias y demandó una transición prolongada durante la cual las direcciones del Consejo se fueron vaciando de contenido mientras las regiones y los núcleos incorporaban nuevas funciones y generaban nuevos circuitos administrativos.

En ese trabajoso período un mismo funcionario (la Subsecretaría de Educación) llegó a concentrar -por breve tiempo- funciones simultáneas de director de nivel, vocal y presidente del Consejo.

El objeto de este documento nos impide entrar con mayor grado de detalle en la rica experiencia de la provincia de San Luis, información que puede encontrarse en varios informes (Santágata, 1987; Provincia de San Luis, 1986, Boletín RAIC-REPLAD 1987). Sin embargo, es conveniente hacer algunos comentarios a la luz de las observaciones realizadas y de discusiones mantenidas con funcionarios y técnicos provinciales.

La marcha del programa presenta diferentes grados de avance en las distintas regiones. Estas diferencias son atribuibles principalmente a dos factores:

- 1) el momento de la puesta en marcha del programa en cada región, que influye sobre los niveles de organización y participación;
- 2) las características del contexto socio-cultural y socio-económico de cada región y de las poblaciones involucradas.

En cuanto a los aspectos que requieren mayor ajuste para fortalecer el programa, pueden mencionarse:

- en el campo político, necesidad de acuerdos y compromisos con autoridades gubernamentales para garantizar los recursos necesarios a disposición de las regiones (vehículos, equipamiento, presupuesto, etc.).
- en el campo organizacional, establecer canales de comunicación y coordinación tanto horizontales como verticales que vinculen las instancias de conducción y representación de los distintos estamentos de manera fluida y no burocrática entre los tres niveles (central, regional y nuclear). También pueden mencionarse los esfuerzos para adecuar la nueva estructura del Ministerio a las necesidades de una conducción y administración descentralizada.
- en el campo técnico-pedagógico, avanzar en el desarrollo de nuevos lineamientos curriculares en forma integrada con el proceso de descentralización para dar sentido a la regionalización. Otro aspecto crítico es la reformulación de planes de estudio de formación docente y actividades de capacitación permanente a nivel central y nuclear.

¿Qué actores estatales propusieron y promovieron la política de descentralización y regionalización y quiénes se opusieron o resistieron?.

Es difícil recomponer este cuadro, en especial cuando no se cuenta con un estudio evaluativo realizado al efecto. No obstante, nos aventuramos a dibujar, en base a nuestro conocimiento y experiencia algunos trazos de ese cuadro.

El grupo que inicialmente propuso la política y la formuló estaba integrado por el titular de la Subsecretaría de Educación (previo a la reforma ministerial) y la directora y algunos técnicos integrantes de la DIPLAE. Un grupo reducido, pero con fuerte peso político y solvencia técnica, que logró el apoyo del gobernador de la provincia para llevar adelante el programa. Este

apoyo se manifestó de diversas formas: presencia personal en la apertura de cursos y ceremonias públicas, refuerzo del presupuesto educativo, reiteradas menciones al programa en reportajes y entrevistas en medios masivos de difusión.

Las resistencias iniciales provenían de la burocracia preexistente, en especial el cuerpo de supervisores instalado en la capital provincial. Este grupo desconfiaba de cualquier innovación, y temía ser desplazado frente a la creación de nuevos cargos de carácter "político." (jefes o delegados regionales) y no "de carrera". La solución que aplicó el equipo político fue considerar al supervisor como director del núcleo. Pero, como de acuerdo con las normas vigentes, ninguno de ellos podía ser obligado a radicarse en las sedes de los núcleos en el interior de la provincia, se utilizó la compulsa como alternativa para el traslado voluntario. Más tarde, el llamado a concurso para cubrir cargos se haría con nombramiento en la región respectiva.

No obstante, sería erróneo suponer que los supervisores actuaban como un bloque monolítico. La mayoría adhería a las posiciones de resistencia. Pero hubo un grupo reducido que apoyó entusiastamente la nueva propuesta educativa y contribuyó a su implementación. Existió otro grupo también minoritario que permaneció indiferente, escudado en una pretendida neutralidad y que trató de no asumir protagonismos.

Cuando se instala el gobierno democrático en diciembre de 1983, el Consejo Provincial de Educación era el órgano que administraba las escuelas primarias provinciales. Constituía una estructura burocrática, con grandes vacíos normativos y organizativos, escasa cantidad de personal profesional o técnico capacitado, altamente centralizado en sus decisiones y en su modus operandi. La conducción colegiada del Consejo y sus cuadros jerárquicos opusieron fuerte resistencia al programa que amenazaba debilitar su papel de intermediación

administrativa. Para neutralizar esta resistencia se utilizaron varias estrategias desde la conducción central: incorporar miembros de la estructura técnica del Consejo en la Comisión de Regionalización, no cubrir cargos de conducción que quedaban vacantes (vocalías del cuerpo colegiado, por ejemplo).

En el caso que nos ocupa, el proceso paulatino entre el desarrollo del programa de regionalización y la creación y organización del ministerio que trajo aparejada la disolución del Consejo permitió en parte neutralizar las resistencias y avanzar en el terreno operativo.

**¿Qué actores sociales se vieron comprometidos con el programa?.**

La participación de padres y miembros de organizaciones comunitarias que estaba prevista en el esquema de organización, se fue dando lentamente y con grados desiguales de intensidad. El nivel de desarrollo de la región y la trama de relaciones sociales vigentes fueron conformando elementos, facilitadores u obstaculizadores de ese proceso. Por información recogida en la provincia, algunos intendentes de localidades, organizaciones intermedias y empresas encontraron modos de participación. Estas últimas, localizadas en parques industriales, aportaron productos manufacturados (telas, hilos) para ser trabajados en actividades escolares. Algunos intendentes se hicieron cargo o compartieron tareas de apoyo y asistencia a los escolares (atención de comedor escolar, compra de alimentos, traslado de alumnos).

## El Plan Educativo Provincial de la Provincia de Neuquén.

El documento preliminar del Plan Educativo Provincial (PEP) fue presentado a la comunidad educativa de la provincia en el mes de febrero de 1984, solo dos meses después de la instalación del gobierno constitucional. Tal como se anuncia en la primera hoja, se abrió con él "una instancia de deliberaciones que tiende a cambiar no solo la estructura y funcionamiento del sistema educativo sino también aspectos sustantivos de su orientación y práctica pedagógica". Se calculó en cuatro años el plazo de implementación de la propuesta.

El objetivo general que se define para el sistema educativo provincial (S.E.P.), "en cuanto componente de una política social global, deberá ser el de contribuir a mejorar las condiciones de vida de toda la población, poniendo especial énfasis por un lado, en los sectores más carenciados y por otro en la juventud, en cuanto depositaria del futuro de la provincia en el marco de una sociedad democrática". Para lograrlo plantea dos políticas: la democratización de la educación y la vinculación de la educación al proceso de desarrollo provincial. La estrategia para lograrlas es el modelo de nuclearización que acompañado por un proceso de microplanificación, se presenta como "una de las formas organizativas más idóneas para mejorar el funcionamiento del sistema e incidir decisivamente en la comunidad local".

Más adelante, el documento se refiere a los procesos de integración y articulación dentro y fuera del SEP, que "deberían estar acompañados de una organización regionalizada de las actividades, consolidando una verdadera descentralización técnica, administrativa y docente a través de una progresiva delegación de responsabilidades".

El PEP contiene una propuesta educativa abarcativa, de notable riqueza conceptual, en la cual ocupa un lugar destacado la regionalización.

Esta se define como la adecuación del proceso de enseñanza-aprendizaje al marco local, de acuerdo con las condiciones concretas a través de las cuales se manifiestan las demandas, las necesidades de la comunidad. "También puede definirse como un proceso de planificación e implementación de un servicio o de una oferta educativa que dentro de un marco de política educativa nacional responde a los requerimientos de formación de una determinada unidad poblacional" (PEP, p. 39). Por ello, "la regionalización supone una participación permanente dentro y fuera del aula, en la escuela, en el distrito y en el Consejo Provincial de Educación, tal como lo establece la Constitución Provincial".

¿Cuál fue el diagnóstico del sistema educativo provincial que sirvió como punto de partida para formular el PEP?

Puede sintetizarse así:

- Demanda explosiva por educación, acorde con la tasa de crecimiento de la población.
- Modelo autoritario impuesto en todo el país y, por distintas vías, impuesto al sistema educativo provincial.
- Altos índices de desgranamiento.
- Gran cantidad de escuelas aisladas entre sí.
- En la zona urbana, escuelas que se desempeñan aisladamente y escasez de recursos humanos y materiales.
- Currículos únicos, uniformes y mesocráticos.
- Avances desiguales e insuficientes en la nuclearización a partir del programa

E.M.E.R. (expansión y mejoramiento de la educación rural) <sup>(1)</sup>

**¿Qué bases legales sustentan la formulación del PEP?**

La resolución 0295 tomada por el Consejo Provincial de Educación en febrero de 1984 aprueba el Documento Preliminar, que constituye el punto de partida para la elaboración del Documento Base que ordena la implementación del PEP. En relación a este documento, en febrero de 1986 se presenta una versión preliminar, que no llega a ser aprobada definitivamente por las autoridades.

Sin embargo, el 24 de noviembre de 1987, tres años más tarde de la decisión oficial, y ya instaladas las nuevas autoridades de la provincia surgidas de comicios donde vuelve a triunfar el Movimiento Popular Neuquino, la legislatura sanciona la ley 1733, que se transcribe a continuación:

"ART. 1º: Adóptase el Plan Educativo Provincial en el ámbito de la provincia de Neuquén, cuyos contenidos e implementación se establecerán a través del Ministerio de Educación y Cultura.

ART. 2º: Fíjense como pautas políticas y objetivos del Plan Educativo Provincial los siguientes:

(1) Un antecedente destacado de la política de descentralización que a partir de 1984 encaró el Consejo Provincial de Educación es este programa, que la provincia comienza a aplicar en 1979 con financiamiento del estado argentino y del Banco Interamericano de Desarrollo. El modelo de núcleo educativo se aplica en seis áreas de la provincia y comprende el 40% de la matrícula rural. Cada área conforma un distrito integrado por una escuela núcleo, dotada de equipamiento especial, vinculada con varias escuelas satélites con las que comparte el uso de estos equipos. Cada distrito constituye una unidad administrativa y pedagógica, encabezada por un director acompañado de una Junta de Coordinación, poniéndose el acento en la eficiencia organizativa y excluyendo la participación comunitaria. Para ejecutarlo se crea, una Unidad Ejecutora, dependiente de la presidencia del Consejo Provincial de Educación. La rica experiencia adquirida por este equipo técnico fue valorizada por las nuevas autoridades y quien era director de la Unidad pasa a desempeñarse entre 1984 y 1986 como Director de Planeamiento Educativo de la nueva gestión.

## I. Políticas

- a) Democratizar la educación.
- b) Vincular la educación al proceso de desarrollo provincial.

## II. Objetivos

- a) Mejorar la calidad de la educación.
- b) Efectivizar la regionalización y la descentralización de la administración, la conducción y ejecución del proceso educativo.

ART. 3<sup>o</sup>: Comuníquese al Poder Ejecutivo".

¿Cuál fue la estrategia para poner en marcha el PEP en toda la provincia?.

Mediante el recurso de caminar la provincia y transitar por cada localidad difundiendo la propuesta, las máximas autoridades lograron volcar el interés de los docentes y de miembros de la comunidad hacia el proyecto educativo contenido en el Plan.

El modelo que se adoptó para la implementación fue "la ejecución simultánea en todo el ámbito territorial y en todos los niveles de enseñanza, proponiendo asimismo idéntica modalidad para todos los distritos" (Vales, 1988).

Desde el inicio, las tareas se orientan a la organización de las formas de conducción y funcionamiento de los distritos educativos, encauzando la participación de docentes, directivos y miembros de la comunidad. Esas acciones contaron con el apoyo técnico de la Dirección de Planeamiento Educativo, que se movilizó por los pueblos de la provincia estimulando a docentes y padres para participar en las reuniones constitutivas de la nueva organización.

La organización por Distritos Educativos puso en funcionamiento un complejo mecanismo de conducción que comienza por la conformación de una Junta

Ejecutiva y una Junta de Coordinación en cada uno de ellos, integradas por representantes de docentes, padres y alumnos.

Inicialmente se ordenó el territorio en 30 distritos, pero en función del incremento de la matrícula, del número de establecimientos y de la incorporación de nuevos docentes, se fueron dividiendo hasta llegar a 43 en 1987. No obstante, un documento oficial difundido a mediados de 1988 señala que "es importante destacar que en la actualidad, en la mayoría de los distritos educativos, no están organizadas todas las estructuras de base, aspecto muy importante a tener en cuenta ya que, son la instancia articuladora, representativa y de defensa de los intereses locales y los agentes responsables de poner en funcionamiento al distrito educativo" (Evolución del Plan Educativo Provincial, p. 6).

Las modificaciones a nivel distrital no fueron acompañadas por cambios correlativos en la estructura orgánica del Consejo Provincial de Educación. No obstante, esta situación de inadecuación entre el nivel central y el descentralizado, preocupaba a las autoridades. En setiembre de 1986 el Consejo dispuso formar una comisión a fin de "realizar un análisis descriptivo y crítico de la actual estructura orgánica y de funcionamiento del Consejo Provincial de Educación y la consecuente elaboración de propuestas alternativas" (Resolución Nro: 1323).

Las recomendaciones de esta Comisión tendían a redefinir y replantear las atribuciones delegadas a distintos niveles jerárquicos y a crear un escalón intermedio de gestión a nivel zonal para coordinar tareas entre los distritos.

La situación organizacional se complicó aun más a fines de 1987 al sancionarse la ley 1734 de nueva organización ministerial que incluyó la creación del Ministerio de Educación y Cultura, del cual pasó a depender el Consejo Provincial de Educación.

La convivencia entre el flamante ministerio, el viejo Consejo y los nuevos distritos educativos estuvo signada por tensiones, reacomodamientos y luchas por recuperar espacios perdidos.

Un coletazo de esos remezones fue la decisión del ministerio, a fines de 1988, de reglamentar la organización de los distritos simplificando las estructuras de participación y constituyendo mecanismos indirectos de elección de representantes de las distintas estructuras de base (docentes, directivos, no docentes, alumnos, padres y comunidad) (Resolución 00137/88). La norma dispone también en cada distrito el trabajo por programas o proyectos que sinteticen y articulen las tareas técnico-pedagógicas de las unidades escolares.

Otras medidas también muestran la decisión del ministerio de reordenar las funciones dispersas y cumplir un papel conductor. Se dispuso la creación de delegaciones zonales para cumplir funciones administrativas y contables y relevar a los distritos de esas tareas. Los delegados fueron designados por el ministerio a fines de 1988.

En esa misma línea, se creó la Dirección de Relaciones con los Distritos, cuya misión es articular y coordinar los vínculos de los distritos entre sí y con el ámbito ministerial.

**¿Qué obstáculos y problemas enfrentó la implementación del proyecto educativo descentralizado?**

En el caso de Neuquén disponemos de una serie de estudios evaluativos realizados por consultores externos a la provincia y por los propios organismos provinciales.

Esa información permite identificar los problemas que se presentaron en

materia de participación, organización y desarrollo curricular.

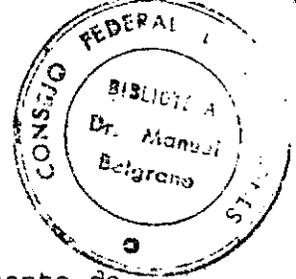
En relación al primer tema, debe señalarse la gigantesca tarea de llevar adelante en toda la provincia un proyecto educativo de vanguardia que requería un alto grado de participación en una sociedad que salía de ocho años de dictadura militar.

Un documento crítico elaborado a fines de 1986 por la Dirección General de Planeamiento e Investigación Educativo del Consejo Provincial de Educación (Planificación Anual, 1987) se refiere a "la participación defraudada en todos los ámbitos". Se señala que desde la conducción se pidió una participación formal, que no provocó los cambios pretendidos ya que "pocos fueron los organismos (del nivel central) que escucharon y menos los que actuaron". En el nivel de ejecución, no se encontraron los recursos metodológicos para aprovechar los esfuerzos desplegados. "El aprendizaje que implica el camino a la convivencia y acción en el pluralismo de ideas, se convirtió simplemente en reuniones híbridas y desgastantes".

Este documento hace hincapié en algunos problemas vinculados a la organización de los cuerpos de conducción del sistema.

El principal, la inadecuación de la estructura orgánica vigente para sostener un proyecto educativo de vanguardia, tanto en lo pedagógico como en lo administrativo (id. p. 3), con las secuelas previsibles: deficientes vías de comunicación, aparición de feudos y formas unipersonales de autoridad, dilución de responsabilidades, paternalismo en las relaciones personales, aislamiento entre los niveles de conducción, las estructuras intermedias y los grupos de base.

El funcionamiento de los distritos educativos -aún en forma provisoria- sin una simultánea readecuación del nivel central, o sea, de la estructura



organizativa del Consejo Provincial de Educación, se convirtió en una fuente de graves problemas. Se provocó así "un desfasaje entre la descentralización operada a nivel distrital en vistas a la nuclearización definida por el PEP y la concentración de funciones y atribuciones en las instancias centrales del Consejo Provincial de Educación" (Bonifacio, 1988). Esta brecha se acentuó al no crearse desde el inicio estructuras intermedias entre el nivel central y los distritos que pudieran articular demandas y resolver problemas con mayor coherencia y en forma más agregada.

Un elemento adicional que complicó la situación desde la perspectiva organizacional fue la creación del ministerio, que contribuyó a conformar otro grupo de poder que terciará entre los existentes, buscando la "consolidación definitiva del PEP", mediante una nueva estrategia, a partir de simplificar las estructuras de participación en los distritos y devolver a los supervisores parte de su antigua influencia.

En el aspecto curricular un documento provincial afirma que "se utilizan bases curriculares sustentadas en otros modelos educativos totalmente opuestos al que deriva del actual momento histórico" (Planificación Anual, p. 8). En síntesis, "bases bajadas desde un organismo central donde la regionalización se da por descarte y no por generación de planes desde cada distrito" (idem, p. 8).

El desfasaje entre la propuesta educativa renovadora y los métodos de enseñanza desarticulados se pone de relieve: "hay grupos formados para el desarrollo curricular. Y no se respetan. Las direcciones generan sus currículas propias. Luego, todos reclaman la articulación entre niveles" (idem, p. 6).

¿Qué actores estatales propusieron y promovieron la propuesta de descentralización y regionalización y quiénes se opusieron o resistieron?

Ya hemos mencionado el rol de difusor y promotor del PEP que cumplió el gobernador de la provincia. Dueño de un liderazgo perdurable, en 1988 accedía por tercera vez a la máxima responsabilidad política de la provincia. De hondo arraigo en la población, su presencia y su prédica convalidaron la nueva propuesta educativa. Su estilo directo, de contacto personal con la gente con rasgos paternalistas, promovió adhesiones en la comunidad.

El entonces presidente del Consejo Provincial de Educación, lo fue hasta 1986, tuvo papel protagónico en la redacción del Documento Preliminar y en la elaboración de la estrategia para difundir e implementar la propuesta educativa.

Junto a él, trabajó un equipo coordinado por el titular de la Dirección de Planeamiento Educativo, quien como ya se mencionó, aportó su experiencia como responsable del programa EMER. Los técnicos, de variada extracción política, asumieron un fuerte compromiso en favor del nuevo proyecto educativo.

Según algunos observadores, el gremio de docentes provinciales se constituyó al principio de la gestión en uno de los principales apoyos de la nueva política educativa. Al parecer, esa adhesión comenzó a debilitarse cuando se plantearon conflictos por incrementos salariales.

La huella duradera que marca el PEP en la educación provincial indica que algunos sectores de los docentes y miembros de la comunidad apoyaron fuertemente la propuesta transformadora. Ese apoyo no puede cuantificarse, pero es significativa la sanción en 1987 de una ley provincial (La Nro: 1733) ratificando los objetivos del Plan. Habían pasado cuatro años desde su inicio, y una nueva gestión de gobierno se acababa de hacer cargo de sus funciones. Si bien se trataba del mismo partido político, esta etapa convocaba a nuevas

figuras a la gestión pública.

La oposición a la propuesta educativa parece provenir de las estructuras preexistentes, en especial el cuerpo de supervisores y los cuadros medios y superiores del Consejo Provincial de Educación.

El rechazo de los supervisores parece haber sido simultáneo con el debilitamiento de su rol, frente al surgimiento del Coordinador pedagógico del distrito que, prácticamente, cumplía idénticas funciones.

Una evaluación externa (Bonifacio, p. 37) registra la percepción de los supervisores acerca de los principales obstáculos que afrontan: desdibujamiento de su función a partir del PEP, tiempo excesivo dedicado a tramitaciones administrativas, superposiciones con los coordinadores pedagógicos de los distritos, falta de recursos para supervisar (movilidad y viáticos), intromisiones de la Dirección de Planeamiento Educativo.

Los supervisores, principal nexo con el cuerpo directivo central, establecieron fuertes lazos con los titulares de las áreas de apoyo y sustantivas del Consejo Provincial de Educación tejiendo una firme trama que reforzó el funcionamiento tradicionalmente centralizado y centralista del Consejo. Las consecuencias fueron el cierre de canales de comunicación e información hacia distritos educativos. Y un sistema educativo con un funcionamiento esquizofrénico y operando dos lógicas distintas: el nivel central, con una racionalidad burocrática y volcado hacia el logro de sus propios fines de subsistencia y un nivel distrital, operando los objetivos de la propuesta educativa en pos de una mayor participación pero sin posibilidad de realimentarse para concretarla.

La coincidencia de objetivos de los grupos burocráticos reforzó el aislamiento en que operaron durante mucho tiempo los dos niveles del sistema y

esterilizó en parte los esfuerzos que desplegaron los docentes y los miembros de la comunidad.

La pertenencia política de los actores es otro elemento para ilustrar la lucha entre distintos grupos de la burocracia. Muchos de esos supervisores y las jefaturas del nivel central adherían al partido de gobierno, pero pertenecían a distintas líneas internas, con lealtades hacia diferentes referentes políticos.

El interés de la propuesta educativa que el Movimiento Popular Neuquino ofreció a la provincia puede medirse en el hecho de que cinco años después, el proyecto concita fuertes lealtades y adhesiones, como también rechazos.

#### El proyecto de regionalización y descentralización de los servicios educativos de la provincia de Jujuy.

En 1986 el Consejo General de Educación, organismo autónomo que administra en la provincia la educación preprimaria y primaria, aprobó el proyecto de "Regionalización y descentralización de los servicios educativos".

Este proyecto se inserta en lineamientos de la política educativa provincial tendientes a reafirmar los valores regionales, integrar escuela y comunidad a través de Consejos consultivos y elevar la formación moral y profesional del docente.

El proyecto plantea los siguientes objetivos:

- Aplicar operativamente criterios de conducción centralizada y ejecución descentralizada.
- Organizar la supervisión y administración educativa en los niveles central, zonal y nuclear.

- Asegurar núcleos operativos en zonas que atienden regularmente las necesidades técnicas y comunitarias de la totalidad de las escuelas que lo conforman.
- Reorientar la planificación educativa en función de un enfoque de microplanificación que atiende a las necesidades y potenciales de las regiones y la comunidad.
- Adecuar los contenidos educativos y el funcionamiento de las escuelas a los intereses, necesidades y expectativas de la comunidad.
- Promover, impulsar y orientar acciones de desarrollo educativo en cada nivel a partir del trabajo organizado, la coordinación intersectorial y disponibilidades de recursos del medio.
- Ofrecer al personal docente que trabaja en área lejana a los centros urbanos estímulos y apoyos técnicos que garanticen su superación profesional.
- Promover la carrera del docente del interior al facilitarle sedes de supervisión que posibiliten su acceso sin exigir traslados de núcleos familiares a la ciudad Capital.

Puede advertirse la correspondencia que existe entre las políticas y los objetivos planteados.

El proyecto define a la región como una unidad territorial con condiciones naturales, sociales, culturales y económicas homogéneas. Claro que esta unidad no coincide necesariamente con los límites de las divisiones políticas departamentales. La provincia posee cuatro regiones naturales bien diferenciadas y de gran extensión.

La regionalización educativa se define como un proceso social tendiente a lograr mayor equilibrio de los aspectos sociales, económicos y culturales y la mejor integración y desarrollo armónico de cada región dentro del contexto provincial.

Destacamos en este caso la referencia a la regionalización, como elemento compensador de las desigualdades, ya que algunas críticas se centran precisamente en que tendría el efecto opuesto.

Asimismo, cabe mencionar en la definición el objetivo del desarrollo regional, que no siempre es tenido en cuenta en los proyectos educativos. En este caso, la regionalización educativa es percibida como factor que contribuye al desarrollo e integración en lo social, lo cultural y lo productivo.

¿Cuál es el diagnóstico que sirvió como punto de partida para la propuesta educativa?

El Consejo General de Educación, aún contando con escasos recursos técnicos, elaboró un cuidadoso diagnóstico de situación que permitió identificar tres tipos de problemas: técnico-pedagógicos, orgánico-administrativos y comunitarios, partiendo de la situación de centralización de los servicios y del aislamiento de las unidades educativas entre sí.

En relación a los de índole técnico-pedagógica, los problemas más significativos giran alrededor del empobrecimiento de la actividad profesional docente, derivada del aislamiento y la distancia, que dificulta el contacto y las oportunidades de capacitación. La localización de los supervisores en la ciudad capital se menciona como un factor que impide el asesoramiento técnico pedagógico adecuado y permanente. El traslado permanente del personal docente a fin de acercarse a los centros urbanos más poblados, motivado por la falta de incentivo y por la existencia de una norma legal que lo posibilita, es un factor de inestabilidad, pues crea una rotación constante de maestros.

La centralización de los trámites administrativos en la ciudad capital,

donde está la sede del Consejo, provoca permanentes traslados y viajes de directores y docentes a fin de cumplimentar las gestiones. Esta situación descarga sobre los supervisores una masa de tareas administrativas, ya que usualmente sirven como gestores de los docentes en la sede central.

Se registran inconvenientes en el pago de los sueldos (demoras, errores en las liquidaciones, etc.) así como serios defasajes en el funcionamiento y administración de los comedores instalados en las escuelas.

Hay un exceso de información administrativo en el nivel central que no alcanza a ser elaborada y procesada.

El presupuesto define centralizadamente el gasto, de manera que no se puede trabajar por regiones ni por proyectos.

Las relaciones con la comunidad carecen de una base común de detección de necesidades y canalización de demandas. La población tiene una actitud pasiva e inmovilizada. Cada región tiene su cultura propia que está ausente del curriculum y de las prácticas pedagógicas de la región.

En esta tarea de diagnóstico tuvo gran importancia el apoyo técnico otorgado por el Consejo Federal de Inversiones, organismo interprovincial de cooperación y asistencia ya mencionado.

**¿Qué bases legales sirven de sustento a este proyecto educativo?**

En varias oportunidades los autores del proyecto se refieren al cuello de botella que significan las normas vigentes para la implementación de innovaciones. "El inconveniente que se puede visualizar se desprende de la inflexibilidad y caducidad del marco legal vigente" (Teruel, 1987). Tanto en el tema de personal docente como de traslados y asignación presupuestaria, las

normas existentes constituyen un obstáculo para poner en marcha nuevas modalidades de acción.

La Constitución provincial, reformada en octubre de 1986 incorpora dos referencias a la descentralización y la regionalización.

En el capítulo 3<sup>ro</sup> Organización de la educación, el artículo 67 referido a "Principios y orientaciones" indica en el punto 7: "El Estado organizará el sistema educativo de acuerdo con las características geográficas, sociales y económicas de las distintas regiones de la provincia".

El capítulo cuatro, Gobierno de la Educación, en el artículo 68 dedicado a los organismos de conducción expresa: "La provincia organizará el gobierno de la educación en todos sus niveles y modalidades mediante la creación de organismos descentralizados, conforme a la ley orgánica de la educación, teniendo en cuenta una conveniente y adecuada regionalización".

Debe interpretarse que los convencionales constituyentes incorporaron a la ley magna una fuerte preocupación existente en la comunidad educativa, referida al tema que nos ocupa. De este modo, la propuesta de la conducción educativa del Consejo encontró un canal adecuado para plasmar sus ideas centrales de transformación del sistema.

**¿Qué alcance tuvo la implementación del proyecto?**

La historia de la puesta en marcha y del desarrollo de la propuesta de regionalización educativa está vinculada con los avatares de la conducción del Consejo General de Educación.

Al asumir las autoridades constitucionales de la provincia, en diciembre de 1983, el gobernador de Jujuy designó a una docente de gran iniciativa y

prestigio en la provincia como presidente del cuerpo colegiado. El ente, si bien es autónomo, tiene dependencia jerárquica con la Subsecretaría de Educación, que administra las escuelas secundarias y los institutos de nivel terciario, y además cuenta con equipos técnicos y competencias en temas de planeamiento, información, arquitectura, etc. No obstante, estos equipos fueron excluidos de las tareas de apoyo técnico por su identificación con esquemas educativos desojetos y autoritarios y porque no se clarificaron debidamente las vinculaciones entre el Consejo y la Subsecretaría.

La elaboración del proyecto fue producto de una intensa labor encarada por asesores de la presidencia del Consejo y apoyada por técnicos del Consejo Federal de Inversiones, ya mencionado. Dos especialistas en planeamiento educativo del C.F.I. intervinieron en la discusión de las ideas generadoras de la propuesta, tuvieron a su cargo tareas de sensibilización de funcionarios y participaron en la redacción de los documentos de base.

El proyecto planteó la modificación del sistema educativo de nivel pre-primario y primario, sobre los cuáles tiene competencia el Consejo General de Educación.

Un documento elaborado por un técnico provincial (Teruel, 1987) explica que "no abarca la totalidad del sistema, dado que no hubo decisión política para que se incorporen en el trabajo los niveles medio y superior".

La puesta en marcha tomó la forma de una experiencia piloto, iniciada a mediados de 1987 en la región de San Pedro de Jujuy, una de la seis zonas en que se subdividió la provincia.

Retomando el documento recién mencionado, se explica que "el primer paso había estado dado en el llamamiento a concurso para cubrir cargos de Inspectores Técnicos de Zona con residencia en las distintas regiones". Esta decisión puso

fin a un sistema centralizado de supervisión con sede en la Capital de la provincia, y permitió a los nuevos inspectores residir cerca de las escuelas que debían visitar y supervisar.

Inmediatamente después de que los inspectores tomaron posesión de sus cargos, "comenzó el trabajo en la zona de San Pedro, con tareas de perfeccionamiento dirigidas sobre todo al cambio de actitud y llevadas a cabo con personal docente y miembros de las organizaciones docentes de la zona". En esa tarea de capacitación tuvo papel destacado un equipo de docentes del Consejo Federal de Inversiones, quienes transmitieron los conceptos centrales de la propuesta y discutieron las ventajas y obstáculos para su implementación.

Pero el proyecto sufrió duro traspie en setiembre de 1987 cuando la presidente del Consejo renuncia por desinteligencias con la conducción educativa. Junto con ella se fueron algunos de los asesores que habían contribuido a dar forma y contenido a la propuesta. La iniciativa prosiguió en la región piloto, pero no avanzó en otras zonas y la dispersión del equipo político-técnico significó un retroceso para la política emprendida.

Pero los avatares de la política local llevaron nuevamente a la presidencia del Consejo a quien había sido entusiasta inspiradora y ejecutora de la política de regionalización educativa. Durante nueve meses de 1988, la gestión vuelve a concentrar esfuerzos en llevar adelante el proceso de regionalización, poniendo énfasis en los aspectos curriculares. Las energías están centradas en convencer a las comunidades de que son capaces de hacer y crear en íntimo contacto con los docentes y la escuela. La búsqueda de participación adquirió diversas formas: libre acceso de la comunidad a la escuela, elaboración de proyectos conjuntos para emprender actividades productivas de subsistencia, incorporación al curriculum de tradiciones regionales.

Respecto de la participación, la entonces presidenta del Consejo General de Educación respondió en un reportaje (Diario Pregón, febrero de 1988) "Con seguridad, no fue un discurso; fue el medio que nos permitió organizarnos como comunidad educativa comprometida con la realidad e hizo que la educación, desde sus más altas autoridades, practiquen la participación como proceso integrador, liberador, permanente, vivencial y trascendente, que abarca no solo las acciones que se cumplen en la escuela, sino también aquellas que se realizan en familia, en las instituciones sociales y en la comunidad toda".

**¿Qué dificultades y logros tuvo el proyecto?**

Si bien no se ha efectuado un estudio de evaluación de la aplicación azarosa y discontinua de este proyecto, hay elementos que permiten identificar algunos avances.

El trabajo intersectorial con otras áreas del quehacer social e interinstitucional con entidades del ámbito público y privado: "para atacar los problemas que sufren nuestros niños y afectan el proceso educativo, rompimos el cerco hermético de la educación, pudimos integrar programas y acciones de bien social con la Iglesia, con el departamento de Acción Social, con Minoridad y Familia, con la Secretaría de Deportes y otros; experiencias que el tiempo y la madurez social lograrán interpretar" (Pregón id ).

Las articulaciones con otros niveles de educación: a través de convenios con la Universidad Nacional de Jujuy y sus facultades, para promover acciones de cooperación horizontal, favorecer estudios e investigaciones que esclarezcan la formación docente y la función de la educación.

La integración al sistema educativo de experiencias como el programa EMER,

ya mencionado, que promovía una nuclearización selectiva de algunas escuelas rurales.

La formación docente, impulsando desde los institutos la definición de un maestro regional, su formación a través de contenidos curriculares que impulsen a un nuevo docente de características inéditas.

Con serias dificultades de equipamiento, recurriendo a contactos no oficiales en algunos casos, las Delegaciones Regionales se fueron constituyendo en la desconcentración de algunas funciones: administración de fondos para comedores escolares, representaciones de la junta de coordinación docente, descripción de personal, algunas designaciones por tiempos limitados, etc.

¿Qué actores se movilizaron a favor del proyecto?

En provincia de Jujuy, el proyecto de regionalización significó una verdadera revolución educativa, capaz de movilizar a los docentes y transmitir energías a la comunidad.

El grupo propulsor integrado por la presidente del Consejo y asesores, tuvo a su favor la seriedad del trabajo técnico del equipo, potenciado por el apoyo del Consejo Federal de Inversiones y el liderazgo emanado de aquella figura carismática. Su estilo de gestión la llevó a transitar por la provincia visitando todas las escuelas, incluso las más alejadas donde jamás había llegado un personaje de tanta jerarquía. Las visitas tenían un carácter operativo, ya que, acompañada por la Secretaría del Consejo y los supervisores, se tomaban decisiones administrativas que se concretaban de inmediato.

El gobernador de la provincia autorizó y avaló la experiencia, pero no tuvo un apoyo explícito como en los casos de San Luis y Neuquén.

La comunidad, sobre todo en el ámbito rural, adoptó como propios algunos

aspectos de la propuesta, en especial, la elaboración de proyectos con docentes y en la escuela.

Un documento ya mencionado (Teruel, 1987 .) señala que "hay que hacer notar el gran consenso que tiene esta propuesta en las estructuras de base, lo que quedó manifestado en las conclusiones de la Asamblea Provincial del Congreso Pedagógico (1)".

Docentes y directores participaron con entusiasmo de las tareas de capacitación, discutieron sus posibilidades y modalidades de relación de la escuela con la comunidad. Esta no fue "incorporada" sino redefinida a partir del Programa de Regionalización.

Siguiendo en parte el esquema de trabajo alrededor de la generación de proyectos viables, la capacitación de los supervisores y docentes, fue dando forma real a un nuevo concepto de participación en la gestión educativa: las comunidades encontraron nuevos estímulos de articulación de acciones de organización y desarrollo en torno a la escuela y con apoyo de todos los partidos políticos.

**¿Qué actores obstaculizaron o se opusieron a la propuesta?.**

La discontinuidad en la implementación del proyecto estuvo vinculada a la resistencia que opusieron algunos grupos con poder dentro de la estructura del

(1) Por ley del Congreso Nacional se convocó a una asamblea para definir el perfil de la educación argentina. Se buscaba ampliar la participación, organizando reuniones por localidad, luego por provincias y por último se hizo la asamblea nacional en Córdoba, a principios de 1988.

sistema educativo. Los supervisores, en especial los más antiguos, levantaron una barrera contra esta innovación que amenazaba con cercenar el poder que ejercían tradicionalmente desde la sede central del Consejo General de Educación. Los miembros de carrera que ocupaban cargos administrativos en el Consejo pusieron trabas al avance de las medidas que revertían la tendencia secular al centralismo. La misma actitud tuvieron algunos vocales que integraron el cuerpo colegiado del Consejo.

Por último, pero no menos importante, algunos sectores de la Iglesia Católica, muy poderosos en la provincia, acostumbrados a tener fuerte influencia en las decisiones del quehacer educativo, atacaron o restaron su apoyo para la viabilización, sobre todo, de proyectos autogestivos bajo pretexto de "falta de orden" y de desconocimiento de la propuesta.

IV.- UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA

---

"MENOS LOS PELIGROS TEME  
QUIEN MAS VECES LOS VENCIO"

---

MARTIN FIERRO  
José Hernández

La descripción de los procesos de descentralización y regionalización realizada en las páginas precedentes ha puesto el énfasis en algunos elementos que habremos de retomar en los párrafos siguientes a efectos de hacer un análisis comparativo de los tres casos.

1. Reiterando una de las proposiciones de Sonia Barrios acerca del carácter conservador o progresista de las propuestas de centralización/descentralización, vemos que los tres proyectos han sido formulados por conducciones educativas surgidas en el contexto de la democracia recuperada por los argentinos en diciembre de 1983. En los tres casos, se trata de proyectos que buscan transformar las modalidades de conducción y organización establecidas y se proponen generar y consolidar mecanismos de participación de la comunidad educativa y de otros estamentos sociales. En este sentido, las tres buscan alterar relaciones de poder consolidadas que son muy fuertes en la estructura del sistema educativo, en especial, porque cuentan con apoyos en el ámbito político y en ciertos sectores conservadores de la sociedad civil. El contexto histórico en las tres provincias y los contenidos de las propuestas permiten calificar los programas como progresistas, con una visión renovada de la educación y una estrategia orientada sinceramente a producir modificaciones en el corto plazo.

2. Las tres propuestas entienden a la descentralización y regionalización educativa como una estrategia de transformación y como una opción política, no

como un fin en si misma. Esta concepción de la política educativa implica que la descentralización y la regionalización no se agotan en si mismas sino que son factores desencadenantes de un proceso de cambio en el sistema educativo que abarca un conjunto de elementos (planeamiento, perfeccionamiento docente, administración) a los que impregna de sus contenidos y estrategias.

3. Cabe hacer notar que en todos los diagnósticos hay una toma de conciencia previa de la centralización (Palma, 1983) y la convicción de la descentralización como propuesta superadora.

Incluso, la existencia en esas provincias del proyecto EMER, ya mencionado, que propone una organización nuclearizada de escuelas rurales sin participación, y con objetivos volcados a la eficiencia y optimización de recursos, implicó una profunda transformación conceptual al volcarse en las nuevas propuestas durante la gestión democrática. En el caso de Neuquén, la Unidad Ejecutora del EMER sirvió como estructura para planificar y elaborar los documentos e instrumentar las acciones iniciales del Plan Educativo Provincial. En Jujuy, los recursos existentes del proyecto EMER (docentes especializados en educación rural, equipamiento, innovaciones curriculares) fueron aplicados al proyecto de regionalización e integrados al conjunto del sistema.

4. ¿Qué ocurrió durante la implementación de la propuesta?. En los tres casos hemos tratado de identificar elementos del contexto político que marcan diferentes alternativas y estrategias en la puesta en marcha de los procesos descriptos. Hemos apreciado que en Neuquén al inicio y en Jujuy se utilizó un

estilo político directo de contacto personal entre autoridades y comunidad. En San Luis la relación parece haber sido más indirecta, mediatizada por los técnicos y por una actitud expectante de la comunidad. Si bien las alternativas seguidas por el desarrollo del proyecto han sido diferentes en cada provincia podría decirse que la acción y la participación han sido más perdurables donde existió un estilo político más directo y de acercamiento personal entre autoridades y pueblo.

5. ¿Cuál es el marco de las políticas nacionales y provinciales en materia de descentralización?. Este es otro factor de coincidencia entre los tres casos analizados. Ni a nivel nacional ni provincial existieron políticas globales explícitas orientadas a la descentralización. No hubo otro sector en la administración provincial que encarara orientaciones de este estilo. Solo en Neuquén existieron acciones de promoción de los municipios, de fortalecimiento de su capacidad de gestión. De modo que puede decirse que el sector educación asumió por si mismo la responsabilidad de avanzar en esta temática. Si bien es cierto que en Argentina, en algunos sectores hay un discurso federalista y descentralizador, no es menos cierto que en los hechos las políticas económicas y sociales tienen fuertes rasgos centralistas.

Las autoridades del sector educación en las tres provincias iniciaron un camino lleno de obstáculos hacia la descentralización y transitaron solos por esa vía. La falta de un marco de políticas públicas explícitas a nivel nacional y provincial debe tomarse como una dificultad adicional en el sendero que tuvieron que recorrer y que aún recorren. Seguramente, De haber existido una situación opuesta, el desarrollo de los proyectos provinciales hubiera

encontrado un respaldo político a nivel nacional y provincial que facilitara la acción.

6. Hay coincidencia entre las provincias de San Luis y Jujuy en el sentido de que las reformas a la Constitución provincial incorporaron la temática de la regionalización cuando ya estaban los proyectos en marcha. Si bien no se fijan plazos para avanzar, es probable que la existencia del marco jurídico contribuya a plasmar en acciones las propuestas educativas. No obstante cabe señalar una vez más que en todos los casos se mencionó la incongruencia entre las normas jurídicas, su inflexibilidad y los proyectos de cambio. Dejando de lado la Constitución, existen otras regulaciones de menor nivel que operan como limitante de las políticas: normas sobre personal y presupuesto, traslados docentes, licencias. Las referidas al personal se consideran como "derechos adquiridos" por los docentes y traban la posibilidad de su reforma o flexibilización.

7. Los tres casos difieren en cuanto a la forma en que fue implementado el proyecto. Jujuy utilizó la técnica del caso piloto, San Luis aplicó gradualmente las reformas y Neuquén lo hizo de una sola vez y en toda la provincia. Estas diferencias obedecen a distintas lecturas de la realidad social y educativa y a las circunstancias políticas cambiantes que afrontó cada conducción. Parecería que en esta cuestión no hay recetas posibles. Los ritmos estarán impuestos por consideraciones políticas antes que técnicas: el nivel de organización de la sociedad, la correlación de las fuerzas sociales existentes en los espacios

regionales, las luchas internas del partido de gobierno.

8. Habitualmente se asegura que el gran déficit de los programas sociales es su falta de evaluación. La lección que queda es que siempre se está empezando, no se aprende de la experiencia. En algunos casos los gobiernos cambian antes de que termine la ejecución de los programas. ¿Qué ocurrió en los casos que se analizan?.

Las tres situaciones difieren. Según la documentación consultada, en la provincia de Neuquén hubo varios documentos elaborados por equipos técnicos del Consejo Provincial de Educación que sirvieron para realimentar distintas etapas del desarrollo del Plan Educativo Provincial. También se encontraron dos estudios de consultores externos (Bonifacio, 1988, y Vales, 1988) que contienen elementos de evaluaciones hechas al cabo de varios años de marcha del proyecto. El primero de estos trabajos sirvió como base para tomar decisiones en cuanto a la reformulación de las formas de organización y conducción de los distritos y del nivel central y en relación a la instalación de instancias intermedias de gestión.

La provincia de San Luis planteó al Consejo Federal de Inversiones apoyo para la evaluación del proyecto, y, si bien se prepararon las encuestas para hacer una amplia consulta a los sectores involucrados, las tareas de campo se fueron demorando por circunstancias varias: falta de recursos, huelgas docentes, tareas imprevistas de los técnicos. El resultado, fue que no se hizo el estudio empírico que se había programado. Esto no significa que no hubiera instancias de evaluación. Las reuniones de la Comisión de Regionalización servían como "termómetro" para analizar las alternativas del programa. En los encuentros de

los niveles políticos se analizaba cuidadosamente la marcha de la experiencia.

En el caso de Jujuy, el desarrollo del proyecto de descentralización dependió siempre de un reducido núcleo de técnicos entusiastas y su carácter discontinuo implicó concentrar los esfuerzos disponibles para ejecutar y difundir la propuesta. El tiempo no alcanzó en los breves períodos de implementación para encarar estudios que tienen un tiempo largo de maduración y ejecución.

9. Hemos analizado en los tres casos las resistencias opuestas por los sectores que representan la burocracia tradicional del sistema educativo, y aún las influencias de las luchas internas entre fracciones de esos grupos tradicionales. Tal como dice Oszlak, buscar la congruencia entre proyecto político y aparato administrativo contribuye a generar resistencias, y promover conductas que "tenderán a desvirtuar o atenuar el sentido de las decisiones o acciones emprendidas".

En el caso de Neuquén, pudo apreciarse cómo los supervisores y los titulares de direcciones del nivel central vieron desdibujadas sus funciones al establecerse en los distritos figuras de conducción y coordinación que se superponían o entrecruzaban con las suyas. La respuesta de los funcionarios se tradujo en resistencias, obstrucción de canales habituales de comunicación, creación de nuevos flujos y redes de información que se comportan como circuitos paralelos, y no se realimentan como sería necesario.

La mayor parte de los supervisores de San Luis, funcionarios de línea y miembros del cuerpo colegiado del Consejo Provincial de Educación reaccionaron oponiendo obstáculos y demorando las acciones emprendidas por la conducción

política.

En Jujuy, el peso de la implementación del proyecto recayó en figuras nuevas dentro del sistema: la conducción política del Consejo General de Educación y su equipo de asesores. El aparato administrativo y técnico desconfiaba de la propuesta y, si bien se replegó temporariamente, al cambiar la figura de conducción volvió a ocupar el espacio que tenía anteriormente.

Pero los conflictos no surgieron solo en relación con estructuras preexistentes. La creación de nuevas organizaciones (Ministerio de Cultura y Educación en Neuquén y San Luis) fue también una fuente de reacomodamientos y negociaciones. En el momento de formular los proyectos, la autoridad superior del sistema en las tres provincias era el Consejo Provincial o General de Educación, de modo que la estructura tradicional era el aparato administrativo del Consejo. En el caso de San Luis, la creación del Ministerio de Cultura y Educación provocó la disolución del Consejo, en función de la nueva Constitución que así lo disponía. En este caso se verifica cómo las funciones de la antigua estructura fueron absorbidas por los entes descentralizados (núcleos y delegaciones zonales) en un proceso lento que no estuvo exento de tensiones y conflictos.

La creación en 1987 del Ministerio de Cultura y Educación en Neuquén fue posterior a la puesta en marcha del Plan Educativo Provincial y significó crear un ámbito con independencia de acción que se interponía en la relación conflictiva entre distritos y Consejo Provincial de Educación que se arrastraba desde 1984. Frente a las nuevas figuras de conducción surgidas en los distritos y a la estructura tradicional del Consejo, se erigió el flamante Ministerio. Una estructura en construcción, con escaso personal y buena competencia técnica, que fue ocupando espacios de coordinación e intermediación y tejiendo una trama de

relaciones para articular y dar sentido a los elementos "esquizofrénicos" de la organización del sistema, ya mencionados.

10. Un elemento que consideramos clave se refiere a los mecanismos de participación previstos y puestos en marcha en los proyectos provinciales.

Los tres casos prevén formas organizativas distintas, y en algunos casos (Neuquén) fueron modificadas con el correr del tiempo. La convocatoria incluye en todos los casos a docentes, no docentes, alumnos, padres y miembros de la comunidad. Varía la cantidad de integrantes, el tipo de organización (Juntas, Consejos Directivos, Unidades, delegaciones) y las formas de acceso a los cargos (elecciones por voto directo, elecciones en asambleas, designación de autoridad superior, elección por los pares).

En el caso de San Luis, el proceso de elección para integrar las unidades coordinadoras parece haber estado cuidadosamente pautado y orientado desde el nivel central. No hubo lugar para la improvisación pero tampoco para la variación o el ajuste y adecuación a las diferentes y cambiantes condiciones de las regiones.

X En Neuquén, la información disponible indica que los mecanismos de participación se fueron integrando en base a una normativa amplia, que servía de guía, pero que dejaba abierta la posibilidad de adaptaciones. El proceso fue desencadenado por impulsos del nivel central pero parece haber llegado rápidamente a adoptar un carácter autónomo y particularizado con funcionamientos variables de un distrito a otro.

En Jujuy, no se avanzó demasiado hacia la constitución de los Consejos Nucleares, pero estaba prevista la elección de un director por sus pares de las

escuelas del núcleo.

11. Al plantear la diferencia entre descentralización y regionalización debemos establecer cuánto de una y de otra hubo en cada provincia.

El desarrollo de los proyectos de Neuquén y San Luis muestran como prioritaria la acción en el campo político-administrativo y organizativo. Parecería que los esfuerzos iniciales se centraron en dotar a los distritos y regiones de sus cuerpos directivos y de conducción, buscando una efectiva participación de docentes, alumnos, padres y comunidad.

El énfasis estuvo puesto en la descentralización, antes que en la regionalización. En efecto las propuestas de innovación curricular hechas desde el nivel central fueron en los dos casos posteriores al inicio del proyecto. En San Luis recién en 1987 se inician algunas acciones aisladas sobre renovación curricular. En Neuquén, en 1988 hubo una propuesta oficial efectivizada por la Dirección de Planeamiento que planteó el tema del conocimiento en la escuela y fue discutida con los supervisores de toda la provincia.

A pesar de esto, fueron muchas las propuestas parciales a nivel de escuela, núcleo o distrito que propusieron modificaciones en las prácticas pedagógicas y en los contenidos, encarándolos con sentido regional. En Neuquén, las Jornadas sobre ciencias sociales permitieron conocer en un evento organizado a fines de 1988 por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Cultura y Educación más de 300 iniciativas de docentes de nivel primario y medio tendientes a mejorar la enseñanza-aprendizaje de esas disciplinas. En San Luis, muchos de los proyectos elaborados en el marco de los núcleos educativos estaban destinados al mismo fin.

Podría decirse que, si bien los programas de descentralización pusieron el acento y la prioridad en los aspectos político-administrativos, crearon un clima que permitió avanzar también hacia innovaciones en las prácticas y contenidos pedagógicos. En esos casos, las propuestas hechas desde el nivel central en materia curricular fueron posteriores a las iniciativas de las unidades descentralizadas.

En Jujuy se planteó un modelo inverso. Dado que el desarrollo de las políticas de descentralización y regionalización dependía sobre todo del ímpetu y dinamismo de la autoridad política máxima del Consejo y de un reducido grupo de asesores, el énfasis se puso en la regionalización de los contenidos y en la formulación de proyectos para fortalecer vínculos ya existentes entre la escuela y la comunidad. Quizás esta estrategia evitaba el choque directo con las estructuras tradicionales de poder del sistema y permitía concretar acciones en aquellas regiones y escuelas donde la propuesta podía encontrar mayores apoyos. La implementación de proyectos curriculares y productivos, el énfasis en lo pedagógico y en lo comunitario caracterizan la experiencia de Jujuy.

12. Tanto Sonia Barrios como McGinn y Street presentan la descentralización como contraparte de otro fenómeno: la centralización. Mencionan el par descentralización/centralización como dos caras de un mismo proceso. Interesa entonces tratar de evaluar cuánto de una y de otra permanecen en los casos analizados.

Recordemos que los diagnósticos realizados en las tres provincias toman como punto de arranque para impulsar las transformaciones al excesivo centralismo vigente en la conducción, organización y funcionamiento de los

sistemas provinciales. Esto implica la toma de conciencia de la centralización como factor causante de una visión jerarquizada, verticalista y excluyente de la educación.

El centralismo se presenta como un factor que históricamente ha estado presente en las relaciones entre la nación argentina y las provincias, y que se reproduce al interior de las jurisdicciones entre la ciudad capital y el resto del territorio. Esa característica imprime su sello a los procesos técnico-pedagógicos, administrativos y a las relaciones entre los docentes y entre éstos y la comunidad.

De modo que la base sobre la que comienzan a transitar los proyectos transformadores tiene un sesgo fuertemente centralizador.

Los proyectos buscan limitar ese rasgo, y balancearlo introduciendo elementos de organización y administración descentralizados. Es imposible pues que ellos se propongan torcer la historia y dar vuelta 180 grados una relación plasmada a lo largo de un siglo. Más bien, plantean la búsqueda de un equilibrio que permita disminuir la centralización incorporando mecanismos descentralizados. Entonces, ¿cuánto de una y de otra admiten las propuestas? ¿cuánto de una y de otra queda en los casos que analizamos? ¿qué factores o procesos se descentralizan y cuáles permanecen intocable?.

En los tres casos, las propuestas tienen su origen en iniciativas del poder político, y son enunciadas al poco tiempo de hacerse cargo de sus funciones en el sistema educativo, en un país que salía de ocho años de inmovilismo y dictadura.

Una propuesta descentralizadora, planteada desde el nivel central, pero en el momento en que la conducción aún no ha sufrido desgastes importantes, o sea, en la plenitud de su poder.

La descentralización abarca la gestión de las unidades escolares, en sus aspectos asistenciales (comedor escolar), técnico-pedagógicos (perfeccionamiento docente), administrativos (decisiones de menor jerarquía vinculadas a designaciones y licencias del personal docente, recopilación de información sobre contabilidad y rendiciones de cuentas, optimización en el uso de recursos materiales) y socio-comunitarios (relaciones y proyectos con la comunidad).

El planeamiento se mantuvo organizado centralmente, pero operando en las regiones a través de asistencia técnica móvil. Los técnicos se identificaron con los proyectos y su acción sirvió de estímulo y soporte en la etapa de implementación.

Como vemos, una gama sumamente amplia de funciones. Sin embargo, en ningún caso se descentralizó la gestión presupuestaria que guardan celosamente los niveles centrales. Solo Neuquén avanzó hacia la distribución de ciertos recursos en los distritos, pero la experiencia fue evaluada negativamente. En todos los casos el nivel central resguardó para sí la decisión sobre el presupuesto, quizás, a la espera de evaluar los resultados de la primera etapa de implementación. Quizás para mantener en sus manos el instrumento de control por excelencia.

Puede apreciarse que, aún cuando la marcha de los proyectos hubiera tenido un éxito total, el límite a la descentralización que impuso el nivel central se planteó en la programación y distribución de los recursos presupuestarios.

Otras disposiciones referidas al personal (sueldos, sumarios, licencias prolongadas) también se mantuvieron centralizadas, quizás por tratarse de normas sobre las cuales es conveniente mostrar una unidad conceptual y un carácter universalista en su aplicación.

En relación al manejo técnico-pedagógico y a la formación docente, los

sistemas provinciales mantuvieron situaciones duales: existía en el nivel central una unidad con competencia en esos temas, pero las regiones podían realizar sus acciones descentralizadas. O sea, un poco de centralismo y un poco de descentralización.

También la información y la estadística continuaron estando altamente centralizadas, y no proferaron algunas propuestas para modificar esos sistemas, tarea por cierto difícil y compleja.

## V. A MODO DE CIERRE.....

¿Qué enseñanzas pueden extraerse de las experiencias descriptas? ¿Qué orientaciones pueden derivarse a partir de lo realizado? ¿Qué nuevos caminos se abren para el futuro?.

Las políticas y programas de descentralización y regionalización educativa configuran complejos procesos de formulación e implementación de políticas públicas, que involucran un conjunto de actores sociales y estatales con comportamientos diversos: unos pugnan por llevar a cabo y otros por obstaculizar los objetivos fijados en los emprendimientos.

En los casos analizados, las políticas enunciadas fueron el motor desencadenante de transformaciones -algunas profundas, algunas perdurables- en el sistema educativo. Algunos de esos cambios estaban previstos en los programas; otros se fueron dando por añadidura y sirvieron para profundizar las propuestas iniciales. La coherencia de los programas provenía del hecho de que el eje central de la formulación era recuperar un cierto equilibrio entre el centralismo histórico y la descentralización expresada desde las políticas educativas.

Los programas analizados crearon mecanismos de participación de la comunidad en la gestión educativa, buscando redefinir las relaciones entre la escuela y su entorno. Nuevos actores -padres, miembros de la comunidad- se incorporaron a la educación o se acercaron a la escuela a través de la convocatoria realizada, en un proceso pleno de dificultades: desconfianza, celos, apatía. En algunos casos el entusiasmo inicial se transformó en participación más formal que sustantiva ante restricciones impuestas en las modalidades de organización.

Los programas de Neuquén y San Luis centraron su estrategia en los aspectos organizativos y administrativos de la descentralización. La regionalización quedó acotada a acciones más puntuales, de menor visibilidad pero de enorme trascendencia para el proceso educativo. Articular ambos procesos es una tarea de envergadura, en la cual cabe a docentes y directivos un papel relevante para el cual deben ser convocados y escuchados.

Como todo proceso de implementación de políticas, la descentralización tiene sus límites, que se descubren a medida que se avanza en la ejecución de los programas. El primero proviene de los cambios en el contexto histórico político que afectan la continuidad de los gobernantes, su estabilidad, su popularidad, su adhesión a otros valores o la búsqueda de nuevas estrategias. Estos vaivenes pueden alterar entonces la adhesión que promovió el lanzamiento de los programas.

El segundo se origina en los comportamientos de los actores estatales: las burocracias enraizadas en las estructuras administrativas y docentes que pugnan por conservar viejos espacios o ganar nuevos. Las alianzas entre estos grupos y otros actores sociales perturban la marcha de los programas, debilitándolos o reorientándolos en función de sus intereses.

Las políticas de descentralización educativa se abren en un abanico de estrategias y acciones, que apuntan a los distintos objetivos planteados. Cada uno de ellos fue alcanzando distintos grados de logro. Pero los programas necesitan recursos para sostenerse y consolidarse. No alcanza solo con la buena voluntad. La descentralización tiene costos: en una primera etapa los gastos de capacitación, instalación y movilidad; en una segunda, la compensación de las diferencias para atenuar los desequilibrios regionales y ofrecer servicios

educativos equivalentes.

La descentralización es una estrategia de largo alcance. Los programas analizados marcan etapas en ese camino, pero están lejos de haber alcanzado el objetivo. La ambigüedad de los cambios en la búsqueda de una dosis efectiva de autonomía y participación los hace frágiles e inestables. Pero hay circunstancias que favorecen las políticas de descentralización. Las condiciones políticas de la recuperación de la democracia fue en Argentina una coyuntura positiva. Las tres experiencias obraron como incentivos para que otros gobiernos provinciales ensayaran acciones en esa dirección y abrieran nuevos caminos compartiendo el mismo objetivo. Esta acción pionera que desarrolló el sector educación requiere aún muchos esfuerzos para cumplir con los ambiciosos fines que se planteó. Pero el camino ya hecho ilumina a los caminantes como dijo el poeta, que "hacen camino al andar".

## REFERENCIAS

AGUERRONDO, I. y SENEN GONZALEZ, S. República Argentina: la educación en los estados provinciales. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, abril de 1988.

BARRIOS, Sonia. Realidades y mitos de la descentralización gubernamental. En Cuadernos del CENDES, Nro: 4, segunda época, Caracas, setiembre-diciembre 1984, 169/171.

BOISIER, Sergio. Algunos aspectos claves en descentralización y regionalización. ILPES s/f. (mimeo).

BONIFACIO, J. SALAS E., RATTI, J. Diagnóstico básico y propuestas de acción. Reorganización de los mecanismos técnico-administrativos del sector educación. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, julio de 1988.

Boletín RAIC-REPLAD, Informe sobre el programa de regionalización de la provincia de San Luis, UNESCO -Consejo Federal de Inversiones, Nro: 0, marzo de 1987.

FERNANDEZ LAMARRA N. y VITAR, A. La planificación en el marco de la descentralización y la regionalización de la educación. (Versión preliminar) Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, marzo de 1989.

OSZLAK, O. Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudios CEDES; volumen 3, nro: 2, Buenos Aires, 1980, 15,17.

PALMA, E. La descentralización desde una perspectiva política, Programa de capacitación, ILPES-CEPAL, 1983.

Provincia de Jujuy, Consejo General de Educación. Propuesta de regionalización y descentralización del sistema educativo en los niveles preprimario y primario. Jujuy, 1986.

Provincia de Jujuy, Consejo General de Educación. Aspectos educativos. Jujuy, 1986.

Provincia de Neuquén, Ministerio de Educación y Cultura. Evolución del plan educativo provincial. Síntesis diagnóstica. Neuquén, 1988.

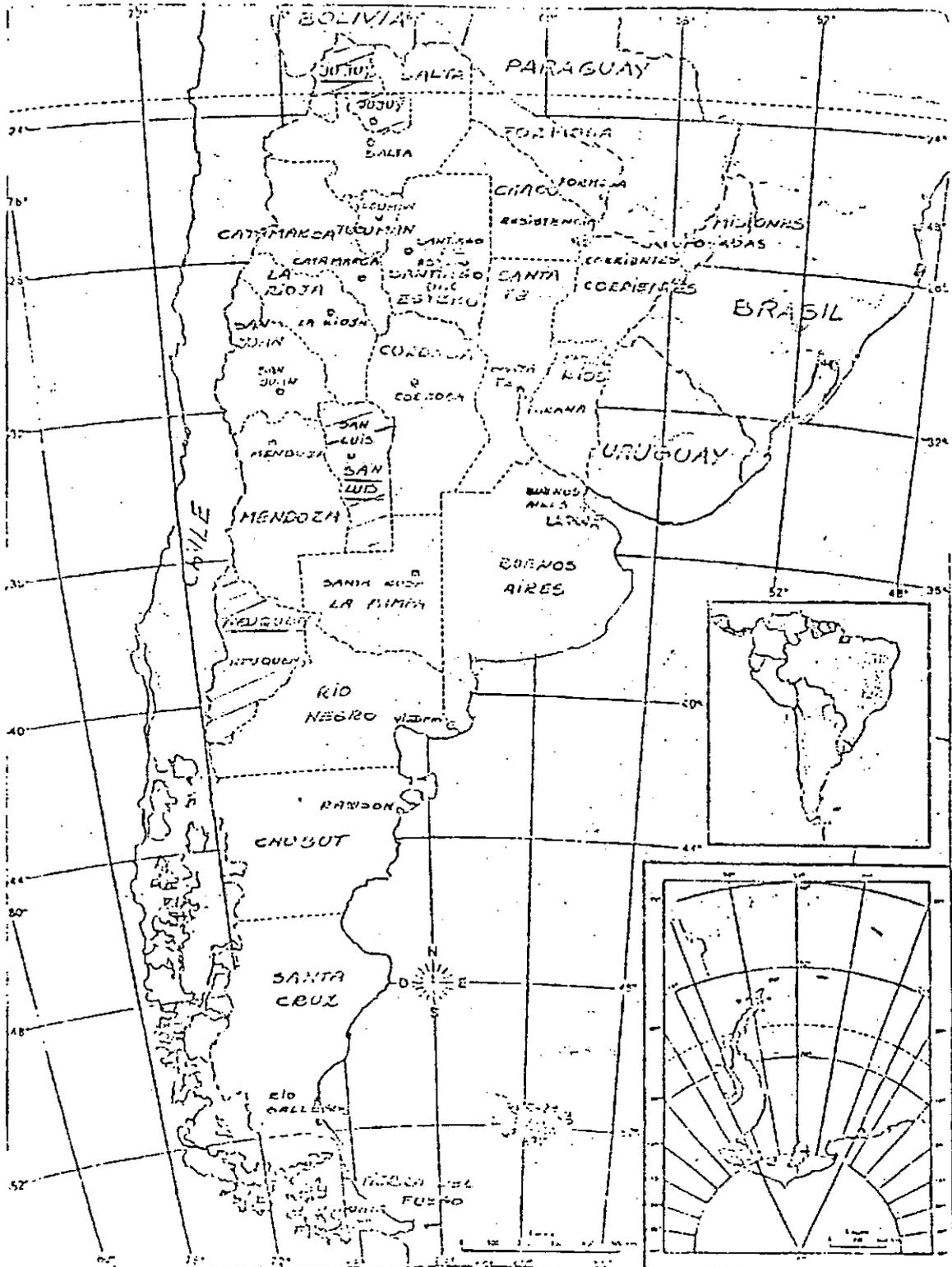
Provincia de Neuquén, Dirección General de Planeamiento e Investigación Educativa. Planificación anual 1987, Neuquén, enero de 1987.

Provincia de Neuquén. Plan Educativo provincial -Documento Preliminar, Neuquén, febrero, 1984.

Provincia de San Luis. Ministerio de Gobierno y Educación. Plan Trienal de Educación 1984-1987-Dirección de Planeamiento y Acción Educativa, San Luis, 1984.

Provincia de San Luis, Ministerio de Gobierno y Educación. Regionalización y nuclearización educativa, Programa Especial I, Documento nro: 1, San Luis, 1986.

# REPUBLICA ARGENTINA



Provincias argentinas. Ubicación de Neuquén, San Luis y Jujuy, que se toman como casos.

SANTAGATA M. del C. El planeamiento educativo en las provincias de Mendoza, San Juan, La Rioja y San Luis. Documento regional. Proyecto OEA/151. Min. de Educación y Justicia-Consejo Federal de Inversiones, San Luis, noviembre de 1987.

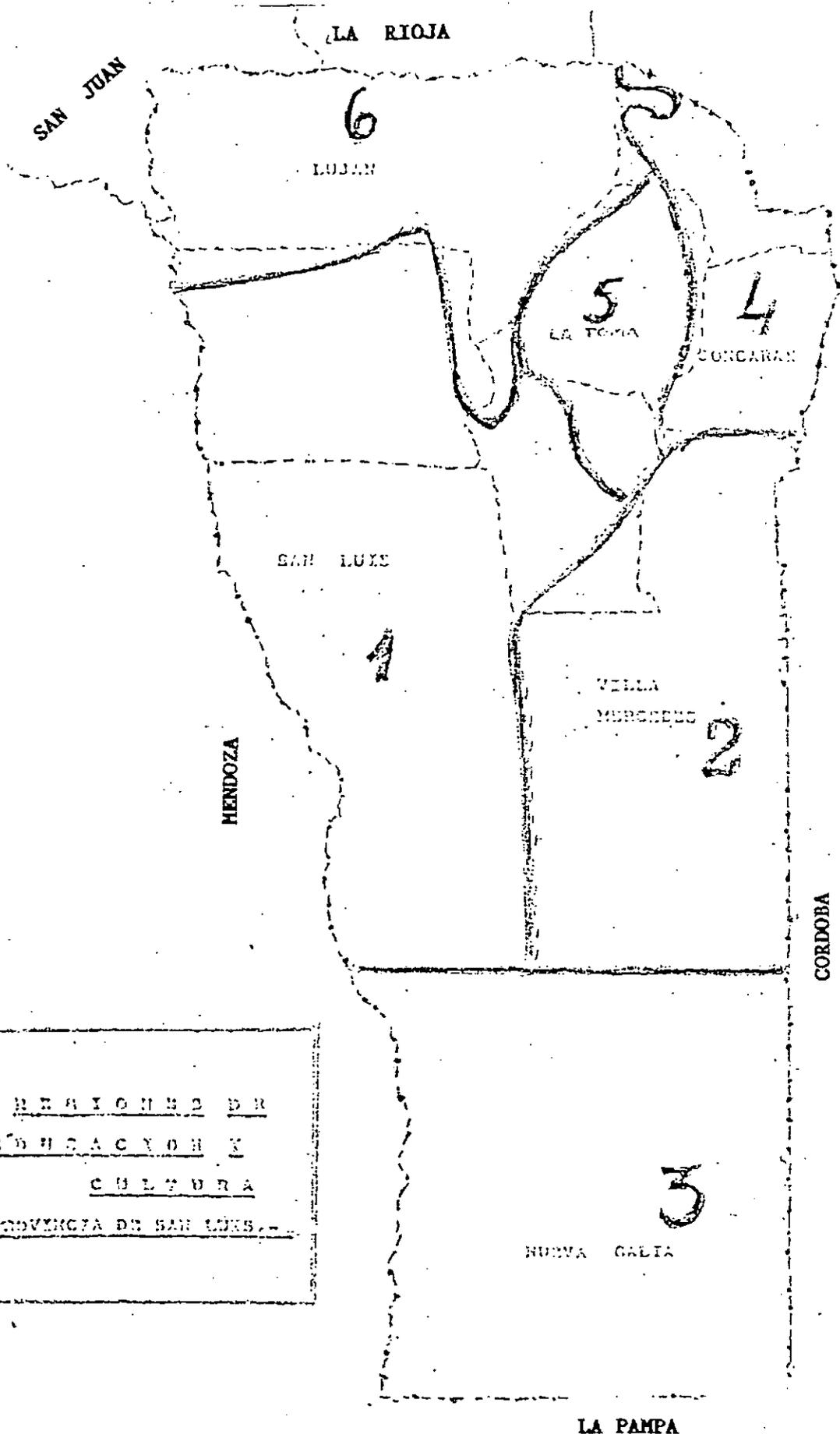
SENEN GONZALEZ, S. Reflexiones sobre las posibilidades y perspectivas de la regionalización educativa, en La Educación, nro: 101, Washington, 1987, 135/154.

TERUEL, B. Diagnóstico y perspectivas del planeamiento educativo en la región Noroeste Argentino. Proyecto OEA/151, Ministerio de Educación y Justicia, Consejo Federal de Inversiones, Jujuy, 1987. 28/29.

VALES, A. Sistema de información educativa, provincia de Neuquén. Segunda etapa. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1988, 88/89.

VELAZQUEZ, M. Regionalización de la educación: aportes para un enfoque cualitativo, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1989. (mimeo).

WINDLER, R. y BAQUERO, R. Experiencias de regionalización en la República Argentina. Ministerio de Educación y Justicia-OEA, Buenos Aires, 1988.



REGIONES DE  
EDUCACION Y  
CULTURA  
PROVINCIA DE SAN LUIS.

Provincia de San Luis.  
 Regiones de Educación y Cultura.  
 .-.-.-: límite de la provincia.  
 -----: límite entre departamentos.

PROVINCIA DE JUJUY

ESQUEMA DE LA PROPUESTA DE ORGANIZACION DEL SISTEMA  
EDUCATIVO PROVINCIAL

