

DEMOCRATIZACION Y DESCENTRALIZACION DEL ESTADO DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

Miguel Angel Rizzo

Introducción

La reforma del Estado, que ha encarado el gobierno argentino, dentro del cual el Estado adquiere un nuevo perfil, que no se agota en una simple reducción de instituciones gubernamentales y privatizaciones de empresas públicas, sino que determina un nuevo marco de actuación para la Nación, las provincias y los municipios. Este nuevo marco político es necesario analizarlo y encontrar respuestas a las funciones propias e ineludibles del nuevo Estado, tales como, justicia, seguridad, educación, salud... En el presente trabajo se analiza la descentralización educativa abarcando los siguientes temas: 1°) Gestión económica-financiera, 2°) Gestión propiamente administrativa y 3°) Gestión pedagógica-curricular.

Antecedentes:

Desde hace varios años en los argentinos existe conciencia que vivimos una época de problemáticas complejas, de desafíos de todo orden y de riesgos múltiples que dificultan el desarrollo armónico del país.

Las brechas económicas entre países y en el interior de cada uno de ellos, se hacen cada vez más pronunciadas, como fruto del desequilibrio en la relación de los sectores sociales y las regiones entre sí.

De la misma manera desde hace años los argentinos repetimos constantemente que la educación está en crisis y sentimos una profunda insatisfacción por los resultados obtenidos.

Las cifras, elocuentes de por sí, indican que son muchos los niños que no terminan su educación primaria; numerosos los adolescentes que inician el nivel medio y desertan del sistema antes de obtener un título. Ambas problemáticas se repiten más acentuadamente en los sectores rurales y urbanos marginales.

Los recursos que se destinan a la educación son escasos, salvo en algunas provincias que constituyen un porcentaje elevado del presupuesto, a lo que debe sumarse el aporte que realizan las familias e instituciones y sin embargo, son notorias las carencias en materia edilicia, infraestructura, equipamiento, remuneraciones docentes, entre otras.

Hoy podemos afirmar, que se trata de una crisis que afecta la equidad en las oportunidades y a la calidad de los aprendizajes porque no forma en habilidades y destrezas que faciliten un buen desempeño de los distintos espacios de actuación (familiar, académico, laboral, político,...).

Así es frecuente encontrar en escritos especializados afirmaciones como ésta: "En las últimas décadas la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos de producción compromete fuertemente la organización y calidad del trabajo en las unidades económicas. Así se advierten cambios en la seguridad, en los tiempos de realización de los trabajos, mejoras en las condiciones laborales, en las calificaciones y en la mano de obra requerida y un incremento de las responsabilidades sobre la producción por parte de los asalariados. Todo ello genera profundos debates sobre: la descalificación de puestos de trabajo, la desactualización de ciertas competencias profesionales, la parcialización y fragmentación de otras tareas, el desplazamiento de mano de obra, la apropiación por parte de las máquinas del saber y hacer obreros" (Dirección General de Escuelas, Provincia de Mendoza, 1992).

Por otra parte, se especula sobre las vinculaciones entre las perspectivas del aparato productivo, el empleo y las consiguientes demandas de recursos humanos según requerimientos educativos formales. Y aún cuando la dotación de recursos humanos pudiera ser suficiente se advierte la necesidad de "ajustes" o "adecuaciones" del perfil productivo de los trabajadores ya sea por obsolescencia, falta de puesta en práctica o problemas de calidad en sus formaciones básicas. Respecto de éstas últimas, se señala la debilidad para generar un alto grado de autonomía, estimular la capacidad de iniciativa, comunicación y creatividad de los trabajadores y, dados los continuos cambios de la dinámica económica productiva, sus posibilidades de adaptación.

Finalmente se concluye en que es preciso establecer un nuevo tipo de relación entre la educación y la producción. La pregunta es cómo reubicar a la educación frente al trabajo y a éste frente a aquella, reconociendo que ambos espacios -el formativo y el laboral- están cada vez más próximos y se entrecruzan de numerosas y diversas maneras.

Existe la convicción de que este campo, el esfuerzo del sector público será permanentemente insuficiente y no siempre acertado. Esta convicción toma fuerza en vista a la magnitud del desafío que significa para la educación el horizonte de la transformación productiva con equidad, al cual se agrega el de la deuda con miles de jóvenes sin empleo y que no pueden continuar sus estudios, respecto de los cuales es urgente proveer capacitación y oportunidades de trabajo.

Hay, indudablemente, una crisis de recursos que obliga a mejorar sustancialmente la eficiencia en el gasto, no para asignar menos sino para invertir mejor y buscar fuentes de financiamiento (Dirección General de Escuelas, Provincia de Mendoza, 1992).

Política de descentralización nacional

Cuando las sociedades latinoamericanas emergieron como naciones durante el siglo pasado, al Estado le cupo un papel significativo en la tarea de integración nacional, territorial -dentro de un modelo de crecimiento hacia afuera de tipo liberal- y social, mediante la incorporación de la población a la ciudadanía. Pero después de la depresión económica de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial, el Estado asume un papel más activo con la intención de imponer un modelo de desarrollo económico "hacia adentro", de tipo keynesiano, basado en la sustitución de importaciones y en la industrialización (Hevia Rivas, 1991).

Pero en los últimos años se levanta una gran crítica de casi todos los sectores de la sociedad contra este Estado benefactor, principalmente en lo administrativo por la ineficiencia de su burocracia, en lo político por la falta de representatividad que tienen los partidos políticos y por el surgimiento de representaciones corporativas de intereses organizados. En lo económico se señala la creciente dificultad para resolver los problemas de empleo en un contexto que hace difícil mantener altas tasas de crecimiento (Tedesco, 1988).

No obstante, la crisis del estado keynesiano, afecta diferentemente a los países desarrollados y a los no desarrollados. En los primeros la crisis se instala dentro de una sociedad que ha sido integrada dentro de un sistemas institucional legitimado y que hace confiable la toma de decisiones debido a la permanencia de sus instituciones democráticas, agregando a ello una administración eficiente. En cambio, en los países que no han alcanzado su desarrollo, como es el caso de Argentina y de los demás países de América Latina, donde

la estructura del Estado está apoyada en distintas bases, tales como una economía agraria, deficiente industrialización; que en la mayoría de los casos ha quedado retrasada en referencia a los equipamientos de tecnología y que genera una no inserción dentro de los mercados mundiales, grandes manchas de población rural y urbano marginal, una estratificación social muy agudizada, problemas éstos que las sucesivas administraciones no han podido cambiar y que a medida que transcurre el tiempo se hacen mas profundos sobre todo a partir de la crisis de los años ochenta, en que se muestra con toda su crudeza las carencias en tareas propias del Estado, como es el caso de la educación.

Ante esta situación el Estado se corporativiza, se hace mas autoritario y aumenta sus aparatos represivos. En los países en que se ha restablecido las formas democrático liberales de gobierno, las desigualdades sociales y la escasez de recursos toman difíciles la satisfacción de sus crecientes demandas y, por tanto, su propia gobernabilidad (Tedesco, 1988).

En esta situación el gobierno democrático argentino, en la década del noventa, abandona bruscamente el modelo nekeynesiano por la crisis que genera en todo el entretejido social, al no contar con los recursos necesarios para hacer frente a un alto grado de demandas sociales y toma una serie de medidas tales como la reforma del Estado, emergencia económica, privatizaciones de empresas públicas, ley de convertibilidad, transferencia de recursos renovables y no renovables a los estados provinciales, entre otras medidas de fondo y también inicia la descentralización educativa del Estado Nacional al Estado Provincial. Estas medidas determinan la estabilidad económica y el Estado comienza a favorecer a los sectores vinculados a la modernidad económica.

Dentro de este marco de crisis, en que estaba inmersa la Argentina, es viable comprender los procesos de descentralización educativa que se están realizando.

Al contenido de descentralización se le puede dar distintos alcances, pero es necesario indicar ante todo que no responde a una decisión técnica sino a una decisión política para tratar de solucionar los problemas educativos. Así vemos que las propuestas impulsadas por el Banco Mundial, la OEA y la UNESCO que recomiendan políticas descentralizadoras son diferentes (Mc Guinn, Street, 1986).

Así podemos decir que, de acuerdo al sentido que se le dé a la definición

de los términos "centralización" y "descentralización" puede variar, dependiendo de la posición desde dónde se mire el proceso. Así por ejemplo, desde una perspectiva funcionalista se entiende por descentralización el proceso de delegación o devolución de algún grado de poder de decisión del gobierno central a los gobiernos locales, organizaciones comunitarias o individuos particulares.

De este modo los grados y formas de descentralización variarán dependiendo de qué es lo que se delega (responsabilidad para planificar, generar o administrar recursos, por ejemplo) y a quien se le delega: a niveles inferiores dentro del mismo Ministerio de Educación; a organizaciones públicas que están fuera de la estructura regular del Ministerio; a unidades de gobierno subnacional, sean provinciales o locales; a organizaciones comunitarias; a empresas privadas o individuos particulares (Hevia Rivas, 1992).

En el caso de Argentina la descentralización educativa, encuentra sus fundamentos en el libro "Bases para la Transformación Educativa" (Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, 1991), en él se enuncian los principios fundamentales y las pautas básicas para lograr la transformación educativa partiendo del criterio que las mismas sirven de sustento y orientación, siendo éstas:

- 1- Afirmación de la plenitud humana.
- 2- Fortalecimiento de la identidad nacional.
- 3- Afianzamiento de la cultura del trabajo y de la formación moral, científica, tecnológica y estética.
- 4- Formación humanística y científico-tecnológica.

En lo referido al primero de los principios, podemos decir que dentro de esta perspectiva la educación tiene dos cometidos básicos: 1° orientar al hombre hacia una formación moral y humanística que lo ayude a conocerse como protagonista de la cultura, en convivencia con los demás; 2° promover la formación científico - tecnológica que otorgue las capacidades necesarias para la comprensión y transformación positiva de la naturaleza y la sociedad misma. En cuanto al segundo principio se desprende: que todos aquellos aspectos que contribuyan a fortalecer la identidad nacional, deben ocupar un lugar central en la acción educativa, ello implica lograr una efectiva articulación del sistema educativo nacional en sus aspectos político - institucionales,

legales, organizativos y curriculares. Es también recibir los aportes científico-culturales de nuevos actores y espacios, a los efectos de lograr mayor eficiencia en la aplicación de los recursos educativos que cuenta el país.

En cuanto al tercer principio, que hace a la democracia y la justicia social, indican que es necesario superar las desigualdades sociales, tender a mejorar las relaciones capital-trabajo, a disminuir los desequilibrios regionales, ejercer el derecho de todos a la participación en la vida social, política y jurídica, a resolver los conflictos a través del diálogo, la concertación, la negociación y los tratados; a consolidar el núcleo político cultural de la Nación, a través de la incorporación de todos los sectores sociales, las diferentes regiones del país e instituciones de la comunidad. Se tiende a que los fundamentos éticos de la democracia y la justicia social y su ejercicio efectivo tenga en la educación una aliada. Esto exigirá redefinir la función social de la educación y tratar de posibilitar a los grupos, hoy marginados, el acceso a los nuevos conocimientos y el ejercicio del derecho a la educación. Hacer efectiva la democracia y la justicia social en la educación, no sólo significa su expansión y su calidad, sino también trabajar sobre sistemas educativos con equidad. En cuanto a la cultura del trabajo, la educación constituye uno de los elementos del proceso de transformación, por ser la parte formativa necesaria para acrecentar el capital productivo y los conocimientos y desarrollo económicos de un país. En cuanto al cuarto principio se puede afirmar que es necesario un equilibrio entre la formación científico-tecnológica y la humanística, en cuanto ésta última debe comprender los saberes propiamente formativos de la persona. Este equilibrio supone el desarrollo de una conciencia crítica y reflexiva propia para enmarcar la ciencia y la técnica, en la concreta realidad histórica en que nos encontramos inmersos.

La política de transformación educativa en Argentina se sustenta de acuerdo al documento analizado en los principios fundamentales expuestos y se expresa en los siguientes criterios estratégicos: Federalización educativa; Jerarquización de la institución escolar; Multiplicación y diversificación de las oportunidades educativas; Optimización de recursos.

La Federalización educativa, como proceso de conducción política, apunta a profundizar la cohesión del sistema educativo nacional y a conformar un tipo de unidad que no sea la sumatoria de identidades diferentes, ni la mera yuxtaposición de criterios e intereses sectoriales o regionales, sino la integración -orgánica y creativa- de valores, objetivos concretos y de ideales comunes.

En esta perspectiva, el Consejo Federal de Cultura y Educación, constituye el ámbito adecuado de concertación y coordinación de programas y proyectos de las distintas jurisdicciones, sin afectar las facultades y responsabilidades propias de cada una de ellas.

Se estima, que dentro del marco de la federalización educativa, se deben profundizar aquellos procesos que faciliten una mejor articulación, tales como la realización de acuerdos y convenios interjurisdiccionales, la creación y consolidación de redes de intercambio y cooperación técnica y el establecimiento de fondos federales para financiar programas de democratización y de mejoramiento de la calidad educativa.

La jerarquización de la institución escolar tiende al criterio de transformación que deberá reflejarse en el nuevo modelo institucional (organizativo y curricular), que supone, fundamentalmente, la jerarquización de los establecimientos educativos para lograr un afianzamiento de sus identidades, en su iniciativa, en su creatividad, en su autonomía de gestión y en su comportamiento con la comunidad.

Esto permitirá mayor viabilidad a la visión prospectiva de una escuela abierta, integrada a la discusión con los distintos actores sociales, ampliando sus espacios y recursos educativos, redefiniendo su política curricular, fortaleciendo la comunicación y la educación permanente de sus profesionales, integrando la teoría y la discusión con la acción.

Ante el criterio de la necesidad de multiplicación y diversificación de las oportunidades educativas, es necesario establecer nuevas formas organizativas de la educación. Será necesario, promover ofertas y oportunidades que incorporen nuevas instancias educativas no escolarizadas. Se podrá así satisfacer más plenamente exigencias de conocimientos básicos y aquellas referidas a los aspectos productivos, sociales y de organización comunitaria. En este orden de acciones, un sector prioritario es el de menores recursos y de mayor grado de desprotección. El contenido del proceso de democratización debe ser una educación de alta calidad para todos. El aparente dilema de calidad versus cantidad, encuentra su síntesis en un sistema que se multiplica, se diversifica, se flexibiliza y aúna esfuerzos con otras instituciones educativas no escolarizadas.

El criterio de optimización de los recursos, debe entenderse como el reconocimiento de este protagonismo plural que implica redimensionar y

reestructurar los organismos de la administración central, provincial y municipal, según una adecuada distribución de responsabilidades, en formaciones y tareas que eviten la superposición de esfuerzos y optimicen el aprovechamiento del potencial humano y de los recursos económico-financieros, dentro del marco de metas posibles.

En el actual contexto de crisis, resulta de interés básico racionalizar adecuadamente el presupuesto disponible, incorporar nuevas fuentes y mayores asignaciones fiscales y estimular la participación intensa y creativa de la comunidad, en búsqueda de recursos complementarios. En lo que atañe a la responsabilidad del Estado, la distribución presupuestaria se ajusta así a criterios de democratización y modernización. Se pone énfasis en la atención de las poblaciones y grupos más desfavorecidos y en programas que fortalezcan el desarrollo productivo y tecnológico (Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, 1991).

La transformación educativa, en este contexto, adquiere una gran dinámica en el proceso de modernización del Estado, debido al complejo cuadro de interrelaciones en el que se determinan diferentes objetivos, por esta razón se plantea la necesidad de desarrollar un proceso que constantemente permita reconceptualizar la educación, sus enfoques, sus protagonistas y su gestión, lo que lleva a la necesidad de determinar "criterios operativos", para obtener estos logros, tales como: la formulación de políticas de mediano y largo plazo; la concertación, la implementación de estrategias en distintas dimensiones y áreas en forma gradual y generalizada. Esto lleva a establecer políticas convergentes como: reestructurar el sistema educativo nacional, transformar estructuralmente las instituciones educativas y ampliar las potencialidades y la eficacia del fenómeno educativo.

En esta política, que se diseña en la Argentina a partir de 1991, en un profundo marco de transformación del Estado y dentro de él, se destaca la descentralización educativa, por la cual el Gobierno Nacional transfiere a los Estados provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos primarios y secundarios con sus respectivos presupuestos, determinando para estos Estados un nuevo desafío, para lograr una educación de mejor calidad, que se expanda a todos los sectores con el mayor grado de equidad posible y con una mejor afectación de los recursos económicos.

Política de descentralización provincial

En el caso de las provincias, los gobiernos deben partir del criterio que para producir una reforma educativa, es necesario estar convencido de su necesidad y ver que existen tendencias muy desarrolladas en la sociedad, acerca de la vital necesidad del tema, dialogando con los sectores dirigentes y representativos de la comunidad que indican la existencia sincera de acercar posiciones y buscar coincidencias tras el objetivo de una mejor educación (Acuerdo educativo provincial, Mendoza, 1992).

En este pensamiento los gobiernos provinciales deben destacar que en la década del '90 la educación adquiere un doble significado: 1° Es el lugar donde se expresa la más profunda crisis institucional producto de un sistema formal que no ha podido adaptarse a un mundo en plena transformación y 2° En las distintas zonas de las provincias, del país y el mundo, la educación se está transformando en la gran esperanza de acceder a un futuro mejor. Por ambas cosas, dentro de las políticas públicas, es imprescindible lograr una solución.

A partir de estos conceptos los gobiernos provinciales deben fijar tres ejes, para hacer posible una salida estratégica de la crisis educativa:

1° La necesidad de otorgarle prioridad uno, en las políticas públicas, al tema educativo. Siendo ello no sólo un tema presupuestario, sino que implica la necesidad de reconvertir las estructuras actuales de todo el gobierno hacia objetivos científicos, tecnologías, de formación de recursos humanos, de investigación, de conocimiento. En síntesis, debe ir preparándose un estado que asuma a la educación como una estrategia global de transformación social, cultural y económica, dejando atrás el simple concepto de servicio público para cubrir una necesidad. Hoy la educación es mucho más que un gasto que hay que asumir ante la necesidad. Es en cambio una inversión social capaz de generar el mayor valor agregado posible. En una sociedad del conocimiento, el desarrollo integral no está garantizado ni por la venta de materias primas ni por la producción de maquinarias. La base del crecimiento está en el desarrollo espiritual, intelectual y moral de todos los ciudadanos. En síntesis y alejado de todo economicismo, la educación se está transformando en el pasaporte de entrada a la modernidad y sobre esta idea se deben reconvertir los estados provinciales.

2° Es imposible considerar a la educación como una simple tarea de gestión y de ejecución pública. Hoy, como hace 100 años, cuando en la

Argentina se plantearan los grandes debates educativos, se requiere implicar a todas las fuerzas políticas en un gran compromiso histórico, mucho más allá de los meros debates de partido o ideologías. Se hace indispensable acordar, concretar, unir a todas las fuerzas institucionales de las provincias y redefinir el papel de cada una de ellas a través de y por la educación del país.

3° Finalmente se hace inevitable recrear un nuevo clima social, que de algún modo ya está flotando en el seno de la sociedad. Realizar una gigantesca campaña por la educación a través de miles de hechos cotidianos que revaloricen la importancia fundamental de que todos y cada uno de los ciudadanos asuma, como propio, este desafío. Porque, en última instancia, se trata de desarrollar un profundo cambio cultural (Acuerdo educativo provincial, Mendoza, 1992).

Estos son los tres ejes principales para partir hacia una reforma educacional y sobre ellos debe llamarse, en todas las provincias, a Acuerdos Educativos que deberán instalarse en el Poder Legislativo con la participación de todos los partidos con representación parlamentaria y abierto a todos los sectores de la sociedad.

Si observamos los principales ejes de las políticas de descentralización, tanto de Argentina como de América Latina, podemos reducirlos a tres dominios principales: 1- la gestión económica financiera; 2- la gestión administrativa y 3- la gestión pedagógica curricular.

1- En cuanto a la gestión económica-financiera, la discusión se centra en los siguientes problemas: ¿Cómo se generan los recursos para un sistema de educación descentralizada? ¿Existe una transferencia de responsabilidades para financiar la educación de parte del Estado hacia los gobiernos provinciales o comunidades locales? ¿Existe una tendencia hacia el co-financiamiento (Estado y Particulares) o hacia la privatización educacional? ¿Qué participación tienen las autoridades provinciales, locales y los particulares en la distribución de los recursos otorgados centralmente? ¿Genera el Estado central mecanismos redistributivos para favorecer a aquellas comunidades de menores recursos? ¿Cómo se paga el salario a los docentes, central o localmente? ¿Cómo se maneja la asistencia estudiantil? ¿Cómo es el control o fiscalización de los recursos? ¿Tiene la comunidad local o entidades que la representan algún control sobre el uso de recursos? (Hevia Rivas, 1992).

La descentralización, en un marco de crisis que determina la escasez de

recursos, hace necesario para lograr un todo armónico en la gestión económico-financiera, que se de un cambio de mentalidad y, esto es lo que está sucediendo con la descentralización del Estado Nacional a los Estados provinciales, debido a que el Estado central afecta recursos específicos para la transferencia educativa que se unen a los recursos provinciales, con lo cual las responsabilidades de los gobiernos provinciales son, a no dudarlo, mayores. Debiendo éstos últimos responder con instrumentos modernos en la técnica presupuestaria a los efectos de hacer un uso más racional de los recursos.

En otro orden de cosas el gobierno provincial co-financia la educación, con los colegios e institutos privados que están incorporados a las provincias, con los nuevos, que se transfieren con sus recursos correspondientes, determinando una ayuda a la educación de las provincias por la gran demanda de plazas escolares que constantemente se incrementan. A esto hay que agregar que a partir del ciclo 1993, los particulares han tomado la iniciativa en educación, abriendo nuevos colegios con una gran ampliación de la oferta educativa, tanto a nivel primario como secundario. En cuanto a la inferencia de las provincias en la distribución del presupuesto, la misma se realiza en el Consejo Federal de Cultura y Educación donde se concertan y coordinan los proyectos de distintas jurisdicciones; fundamentalmente se debe aplicar el principio de la equidad para favorecer a las zonas más desprotegidas. En lo referente al pago de los salarios, en esta primera etapa, debe estar a cargo del gobierno provincial, hasta tanto se expidan los acuerdos educativos provinciales que tratan el tema. Es de esperar que en el futuro no se produzca una nueva centralización y que se de lugar a una descentralización progresiva hacia los municipios, al menos en el área económica-financiera y administrativa, originando una nueva escuela pública, que coordine con las asociaciones locales la afectación de recursos y su control, debido a que en una época de escasez, es necesario lograr credibilidad en lo referente a calidad, eficacia y eficiencia.

2- En el segundo dominio de acción, gestión administrativa, la discusión se concentra en torno a los problemas que genera la participación de la comunidad y de los docentes en la gestión del sistema, los problemas que origina son: ¿Cuáles son los mecanismos de participación de la comunidad local y de los docentes en la gestión administrativa local? ¿Cuáles son las modalidades de participación que se favorecen? ¿En quién recae la responsabilidad de nombrar al personal administrativo, supervisores, directivos y docentes? (Hevia Rivas, 1992).

Antes de contestar estas preguntas es necesario indicar que el tema de la descentralización educativa en América Latina, en el transcurrir del tiempo ha adoptado distintas formas tales como: la nuclearización, regionalización y municipalización. Los N.E.C. (Núcleos Educativos Comunales) que comienzan en la década del '40 en Perú y son tomados nuevamente en 1970 por el gobierno de Velazco Alvarado, consisten en la idea central de crear lazos entre las escuelas de un mismo distrito más o menos homogéneo y seleccionar una escuela que sirva de modelo y como centro de coordinación para el intercambio de experiencias y los docentes sean motivados para ponerse en contacto con la población local (Hevia Rivas, 1992).

La regionalización nace con los gobiernos militares como es el caso de Chile, y es a través de un organismo de planificación nacional, que trata de solucionar los problemas originados en un desarrollo desequilibrado. Con la regionalización educativa se trata de lograr un cambio integral del sistema educativo y no únicamente como una división territorial para poner en marcha una reforma administrativa. Es integral por su concepción, enfoque y extensión (Hevia Rivas, 1992). De este modo la regionalización educativa debe insertarse en el contexto del desarrollo global regionalizado, identificando claramente su rol y contribución al desarrollo en el interior de la región tanto en los aspectos educativo, cultural, socio-político y económico (O.E.A., 1982).

La Municipalización educativa, nace en la Argentina, con la puesta en vigencia de la Constitución Nacional y de las Constituciones Provinciales, en que las provincias y los municipios asumen la responsabilidad de la administración educativa, que luego se va, paulatinamente, centralizando y culmina con la Ley Lainez en 1905, que le confiere a la Nación, el poder de crear escuelas nacionales en las provincias. Es a partir de la década del ochenta que se vuelve a estudiar el tema de la descentralización educativa municipal, para tratar de articular un nuevo sistema educativo. Los casos más importantes se dan en países como Brasil y Chile. En este último debe analizarse el tema desde la óptica del concepto de desconcentración (delegación de funciones y tareas) antes que descentralización propiamente tal (entendida como delegación efectiva de responsabilidades y poder de decisión) (Arriaga, Matulic y Trucco, 1979).

En cuanto a las preguntas que plantea la descentralización educativa y la gestión administrativa, éstas deben ser enmarcadas dentro del dominio provincial y dentro de este en los Acuerdos Educativos, no obstante es necesario que las mismas se expidan para la creación de una nueva escuela

pública que posea flexibilidad, dado que a nivel local cuenta con recursos humanos disponibles en cantidad y calidad.

Toda política de descentralización, a no dudarlo, tiene su éxito o su fracaso en la voluntad de los docentes a ejecutarla, por este motivo en las provincias debe haber un gran movimiento participativo en los que estén involucrados docentes, partidos políticos y la comunidad. En cuanto a los salarios es necesario que sean pagados por el Gobierno Provincial a los fines de evitar desigualdades y fraccionamientos en el gremio docente, de lo que se desprende que los nombramientos los hará la Administración Central Provincial, pero se recomienda que sea a propuesta de los directivos de cada centro educativo, dado que son los que están en contacto con el medio social y pueden definir mejor el perfil profesional del docente que necesitan para mejorar la calidad de la educación que se imparte.

Otro de los temas a analizar es la participación de la comunidad en la gestión administrativa en un medio donde existe una cultura centralista acentuada. En este punto es necesario una gran campaña publicitaria, para lograr una comunidad organizada que es la que le otorgará fortaleza, y de esta forma poder involucrarse en la administración educativa local y ejercer un mayor poder fiscalizador, además de contribuir financieramente a la educación. Se debe comprender profundamente como la participación ayuda a resolver el problema de asegurar calidad, equidad y eficiencia, dado que los estilos de gestión administrativas centralistas se han caracterizado por el bajo nivel de responsabilidades por los resultados (Tedesco, 1988).

La descentralización administrativa puede contribuir a la democratización del país, porque favorece otros mecanismos de participación de la sociedad civil más allá de la representación parlamentaria (Palma y Rufián, 1989).

3- En el tercer dominio de acción: la gestión pedagógica-curricular, el problema se centra en las siguientes preguntas: ¿Cómo se genera el currículo? ¿En qué proporción éste es generado central y localmente? ¿Los mecanismos de supervisión tienen alcance nacional, provincial o local? ¿Se supervisa también la educación particular y en qué aspectos? ¿La formación y el perfeccionamiento docente tiene carácter nacional, provincial o local? (Hevia Rivas, 1992).

A no dudarlo que todo lo referente a la gestión pedagógica-curricular es un área donde es necesario tomar plena conciencia que la transformación

educativa va más allá del mandato constitucional de un gobierno, sino que toda política que se tome la tarea de transformar la educación debe tener presente, que ella excede en amplitud los plazos políticos que determina la ley a un determinado poder y por el contrario es una tarea larga en el tiempo y debe ir reformando progresivamente el sistema educativo. No obstante es necesario señalar, que un gobierno puede descentralizar un dominio particular, desconcentrar en otro y centralizar en otro.

Es necesario redefinir el papel del Estado Nacional y por consiguiente el Estado provincial tal como se expone en la tesis de "menos Estado" (Serradjí, 1989); de "mejor Estado" (Lahera, 1989) o de "Estado subsidiario pero solidario" (Boisier, 1991), "recuperar la pertinencia cultural a través de la diversificación en los puntos de partida del aprendizaje ... y recuperar la capacidad de innovación y cambio que define la cultura científico-técnica contemporánea" (Tedesco, 1988).

En la época actual tanto las provincias como la nación deben velar por la unidad de un sistema educativo pero no bastan los objetivos oficiales marcados por la institución superior, es necesario que cada escuela sea capaz de darse a sí mismo objetivos específicos, de esta forma estará reconociendo la peculiaridad de su comunidad social, de su ubicación y se plantea de esta manera una forma de acción con ella.

Conclusión

Las experiencias de descentralización en América Latina son distintas y cambian de un país a otro, existiendo pocos trabajos comparativos sobre sus resultados. Por otra parte, es necesario resaltar que las distintas formas de transformación de la educación son determinadas por una decisión política, que depende precisamente de las circunstancias imperantes en cada país cuando toman la decisión de transformar la educación.

En el caso de la Argentina la transformación educativa se da en el marco de un profundo cambio en las funciones que debe realizar el Estado, tanto en el campo económico, como en lo político y social, y, sólo comprendiendo esta reforma global se puede estudiar la transformación educativa.

Bibliografía

- Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza, "Acuerdo Educativo Provincial", Argentina, 1992.
- TEDESCO, Juan Carlos, "El Rol del Estado en la Educación", UNESCO - OREALC, Santiago de Chile, 1988.
- McGINN, Noel; STREET, Susan, "Descentralización Educativa": "¿Política Nacional o Lucha de Fracciones"?, en: Revista La Educación, N 99, O.E.A., Washington, 1986.
- RIVAS, Hevia, "Políticas de Descentralización en la Educación Básica y Media en América Latina. Estado del Arte", UNESCO - OREALC, Santiago de Chile, 1991.
- Argentina, Ministerio de Cultura y Educación, "Bases para la Transformación Educativa", Buenos Aires, 1991.
- AGUERRONDO, Inés, "El Centralismo en la Educación Primaria Argentina", CIE, Buenos Aires, 1976, RAE, N 1.022.
- FERNANDEZ LAMARRA, Norberto, "Regionalización, Descentralización y Nuclearización de la Educación", Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1987.
- O.E.A., "Algunas Reflexiones en torno a la Regionalización en América Latina". I Parte, en: Revista La Educación, N 87, Washington, 1981.
- ARRIAGADA, P.; MATULIE, J.C.; TRUCCO, A.C., "Descentralización de la Gestión Educativa en Chile", 1979, (mimeo).
- PALMA, Eduardo; RUFIAN, Dolores, "Los Procesos de Descentralización y Desconcentración de las Políticas Sociales en América Latina: Enfoque Institucional". Ponencia al Seminario sobre Descentralización y Desconcentración de Políticas Públicas, Brasilia, octubre de 1989.
- SERRADJI, Ch., "La Experiencia Francesa en Menos Estado", en: Correa, R.; Franco, R., París, Francia, 1989.
- LAHERA, Eduardo, "Estado y Desarrollo. La Necesaria Reconciliación del Sector Público en América Latina y el Caribe", CEPAL (LC/R. 824), Santiago de Chile, 1989.
- BOISIER, Sergio, SELVA, V., "Propiedad del Capital y Desarrollo Regional Endógeno en el Marco de las Transformaciones del Capitalismo Actual", en: Albuquerque, F.; De Matos, C.A.; Jordan, R. (Comp.): "Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos Territoriales", G.E.L., Buenos Aires, 1990.