27475

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROVINCIA DE FORMOSA

ESTUDIO

"REORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION Y COORDINACION
DEL NIVEL EDUCATIVO PRIMARIO POR EL SISTEMA NUCLEAR"

SEGUNDA ETAPA

DISEÑO DEL ESQUEMA ORGANIZATIVO

O
U. 121
F 15
II

LIC. NORBERTO FERNANDEZ LAMARRA

BUENOS AIRES

JUNIO DE 1982

I N D I C E

	Página
Introducción	1
I - APROXIMACION A UN MARCO CONCEPTUAL PARA LA REGIONALIZACION Y NUCLEARIZACION DE LA EDUCACION ARGENTINA	
1. Centralización y descentralización en la evolución histórica y política de la educación argentina	3
2. Tendencias centralizadoras en materia de conducción y administración de la educación argentina	9
3. La regionalización de la educación	15
3.1. Principales aspectos conceptuales	15
3.2. Su relación con la eficiencia y eficacia interna y externa del sistema educativo	18
3.3. La planificación y administración de la educación a nivel regional	26
4. La nuclearización de los servicios educativos	30
4.1. Principales aspectos teóricos y metodológicos	30
4.2. Microplanificación y participación comunitaria	33
4.3. Principales experiencias de regionalización y nuclearización de la educación en países de América Latina	39

II. PROPUESTA DEL ESQUEMA ORGANIZATIVO DEL SISTEMA NUCLEAR PARA LA PROVINCIA DE FORMOSA

5.	Planteamiento general del sistema de nuclearización	46
5.1.	Antecedentes	46
5.2.	Lineamientos generales del sistema nuclear	49
6.	Criterios para la conformación de la red de núcleos educativos	52
7.	Organización de los núcleos educativos	58
7.1.	Estructura	58
7.2.	Funciones y actividades principales	51
8.	Reordenamiento de la supervisión educativa en función de la nuclearización	73
8.1.	Funciones de la Supervisión Zonal	73
8.2.	Funciones de la Supervisión Escolar (Dirección de Núcleo Educativo)	75
9.	Vinculación de los núcleos educativos con organismos de la conducción central	77
10.	Lineamientos del proceso de implantación del sistema de nuclearización	85
11.	Bibliografía consultada	88

INTRODUCCION

En el presente documento, que constituye la segunda etapa del estudio, se formula la propuesta del esquema organizativo del sistema de nuclearización primaria de la Provincia de Formosa. La misma incluye tanto la organización de los núcleos educativos y los criterios para su conformación como el reordenamiento de la supervisión educativa y de los organismos de conducción central en función de la implementación de la nuclearización.

Se consideró que era necesario fundamentar dicha propuesta en un marco conceptual que permitiese presentar sistemáticamente los lineamientos teóricos y metodológicos principales de la regionalización y la nuclearización de la educación y los antecedentes del sistema educativo argentino en materia de centralización y descentralización; en cuanto a esto último se caracteriza la situación y los problemas de la educación argentina en función del predominio de las tendencias centralizadoras.

La falta de antecedentes nacionales en materia de regionalización y nuclearización de la educación exigió reunir, sistematizar y analizar la documentación disponible, tanto la de carácter teórico, realmente muy escasa, como la que se refiere a las políticas, estrategias y experiencias llevadas a cabo en esta materia en países de América Latina. Este repertorio bibliográfico reunido, prácticamente único en el país, sirvió de base para la configuración del marco teórico en la parte I; puntos 3 y 4, y para resumir algunas de las experiencias más significativas. Como punto final de este documento se presenta la bibliografía consultada.

1.

La propuesta ha sido elaborada por el experto con la valiosa cooperación de los funcionarios de contraparte de la Dirección de Planeamiento Cultural y Educativo y ha sido consultada con el Jefe de Supervisión y los Supervisores Zonales de la Dirección de Educación Primaria de la Provincia, a quienes se agradece la importante colaboración brindada. Se extiende este agradecimiento a las autoridades superiores -ante quienes se realizó oportunamente una exposición acerca de los lineamientos generales de la propuesta- por el apoyo que en forma permanente han brindado al experto y a los funcionarios provinciales que participan en este estudio.

Se espera que este documento que se presenta a consideración del Consejo Federal de Inversiones y de la Secretaría de Cultura y Educación de la Provincia de Formosa permita llevar a cabo la correspondiente programación y poner en marcha en forma experimental esta estrategia de nuclearización de la educación argentina, por primera vez en el país.

I

APROXIMACIÓN A UN MARCO CONCEPTUAL
PARA LA REGIONALIZACIÓN Y NUCLEARIZACIÓN
DE LA EDUCACIÓN ARGENTINA

1. CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION EN LA EVOLUCION HISTORICA Y POLITICA DE LA EDUCACION ARGENTINA

El análisis histórico y político de la educación argentina evidencia la marcada tendencia a la centralización a pesar de que la Constitución Nacional establece un sistema federalista de gobierno. Esta situación es similar a la que ha ocurrido en otros sectores económicos y sociales y, en general, con las instituciones políticas del Estado. Así, el federalismo establecido constitucional y legalmente se ha ido desnaturalizando en la realidad y el centralismo del Gobierno Nacional y de sus instituciones políticas ha prevalecido sobre las de carácter federal, a las que, en muchos casos, sólo les ha quedado un carácter meramente formal.

El sistema centralista informal de poder, establecido al amparo de un crecimiento social y económico desequilibrado, ha ido superando el ámbito demarcado por el sistema federal; de esta manera, las relaciones informales de poder entre el Gobierno Nacional y los provinciales han llevado a poner en vigencia un centralismo en las decisiones que, en gran medida, han puesto en duda la vigencia efectiva del sistema federal en el país.

La disfuncionalidad del sistema federal se basa en el uso indiscriminado, o abuso, que se ha hecho de la función supletoria, o concurrente, de poder otorgada por el sistema al Gobierno Nacional que, en general, no ha actuado en vista a un desarrollo homogéneo de las distintas provincias. El resultado actual de

/.

esta disfuncionalidad en cuanto a la realidad social, cultural y económica del país, como consecuencia del ejercicio indiscriminado de la función supletoria del Gobierno Nacional, ha sido que el poder específico que le corresponde a cada provincia ha ido quedando cercenado por el centralismo informal de las decisiones del Gobierno Nacional. Asimismo, se puede afirmar que el grado de influencia del Gobierno Nacional sobre las decisiones propias de los gobiernos provinciales ha dependido del nivel de integración y de desarrollo económico social de cada una de las provincias; así, las provincias menos integradas y desarrolladas del país han estado más influenciadas por las decisiones del Gobierno Nacional y las más integradas y desarrolladas han estado menos influenciadas por las decisiones nacionales.

El abuso de la función supletoria, la desigualdad entre las distintas provincias y el grado mayor o menor de influencia del Gobierno Nacional lleva a que se establezcan nuevas relaciones informales de poder entre el Gobierno Nacional y los gobiernos de las provincias más condicionadas y dependientes, que consolidan al que se ha denominado como sistema centralista informal; estas características de ciertas provincias, entre las que se puede incluir a Formosa, hacen cada vez más difícil la concreción de metas de integración nacional y de desarrollo económico-social, políticamente definidas dentro del ámbito de poder concedido a las provincias por el sistema federal. Con ello se crea un círculo vicioso de difícil solución pero que, por su gravedad, exige un replanteamiento de todo el régimen vigente de distribución de poder, de recursos y de posibilidades entre la Nación y las provincias.

Esta situación de centralismo se repite, en términos generales, en cada una de las provincias, dándose una concentración de poder y de recursos en el gobierno central provincial y en su área de influencia - las capitales y, en general, las

./

zonas más integradas y desarrolladas-, en desmedro de las menos integradas y con menor desarrollo relativo.

La situación reseñada para las relaciones entre Nación y provincias en cuanto al desarrollo económico-social, con la vigencia del sistema centralista informal, se registra con igual intensidad en el sector educación. Para comprenderla con mayor claridad conviene analizar los antecedentes y la evolución histórica de la misma a partir de la organización del sistema educativo argentino.

La Constitución Nacional establece, en su artículo 5º, que las provincias deben asegurar, entre otros aspectos, la educación primaria, como condición para que la Nación les respete su autonomía; el artículo 67, inciso 16, a su vez, establece como responsabilidad del Congreso Nacional la de dictar planes de instrucción general y universitaria. Las interpretaciones mayoritarias más recientes, por parte de los especialistas, de estas dos disposiciones constitucionales implican que la responsabilidad directa de la prestación de los servicios educativos primarios corresponde a las provincias, debiendo el Congreso Nacional dictar disposiciones legales que orienten a la totalidad del sistema educativo; como es sabido, esta tarea no ha sido cumplida nunca por el Congreso Nacional.

En el marco de una discusión sobre estas dos disposiciones constitucionales se sancionó en 1884 la ley 1420, con vigencia solamente en la Capital Federal y en los entonces territorios nacionales; otro proyecto considerado y no aprobado planteaba su vigencia para todo el país. Es decir que en uno predominaba un crite-

./

/.

rio federalista y descentralizador y en el otro un criterio de carácter centralista.

Hacia fines del siglo pasado, el efecto de la política económica impuesta por el Gobierno Nacional, implicó una destrucción de las economías regionales vigentes desde la época colonial y el consiguiente empobrecimiento de las provincias, por los que éstas no podían afrontar adecuadamente la responsabilidad constitucional de asegurar la educación primaria; mientras tanto, como consecuencia de esa política económica centralista, el Gobierno Nacional disfrutaba de una situación floreciente y disponía de recursos financieros en abundancia. Por ello, primero se sancionaron diversas leyes de subsidios nacionales a las provincias; la última de ellas, la ley 2737, aún está legalmente vigente aunque no se aplica. Como estos subsidios no dieron los resultados esperados y las tasas de analfabetismo en las provincias se mantenían muy altas, en 1905 se sanciona la ley 4874, más conocida con el nombre de su autor, el senador Manuel Lainez. Esta ley establecía que el Gobierno Nacional crearía escuelas primarias en las provincias que lo solicitasen y extendía a dichas escuelas la vigencia de la ley 1420.

A partir de la sanción de la ley Lainez comienzan a crearse un gran número de escuelas primarias nacionales en los territorios provinciales, lo que se evidencia en la significativa disminución del analfabetismo registrada en el Censo de Población de 1914. Así, la tasa nacional de analfabetismo pasó del 53 % en el Censo de 1895 al 36 % en el de 1914. Pero como esta ley 4874 pasó de instrumento de emergencia a tener carácter prácticamente definitivo, la influencia del Gobierno Nacional en materia de educación fue incrementándose significativamente, por lo que un sistema educativo primario de carácter federal se convirtió, de hecho en uno de carácter centralista.

./

/.

Esta situación subsistió prácticamente hasta fines de la década del 50 o principios de la década del 60, en que las provincias, ahora incrementadas en número por la provincialización de los anteriores territorios nacionales, comienzan a realizar esfuerzos importantes en materia de educación primaria, asumiendo con sus propias escuelas, en términos generales, los incrementos de matrícula provenientes de la ampliación de la demanda y del crecimiento vegetativo. Esta situación se ha registrado muy claramente en la Provincia de Formosa, como se ha señalado en el diagnóstico, en la que la jurisdicción provincial incrementó su participación en la atención de la matrícula escolar primaria del 18 % en 1963 al 35 % en 1977.

Durante todo el período de vigencia del centralismo educativo primario se desarrolló un debate acerca de las dos tendencias: centralización - descentralización. Así hubo diversos proyectos de ley, estudios y trabajos que apoyaban ya sea una federalización de la educación o una centralización total de la misma. La mayoría de estos trabajos se definía por la federalización como vía para posibilitar una afirmación del federalismo en relación con la integración nacional.

A partir de la década del 60 este debate se concreta en diversos intentos por transferir las escuelas primarias nacionales a las respectivas provincias; así, en 1961 - 62 se establecen convenios de transferencia que sólo se ejecutan en relación con tres provincias, aunque dos de ellas (Neuquén y San Luis) posteriormente las devuelven, quedando sólo firme la de la Provincia de Santa Cruz. Hacia fines de dicha década y principios de la del 70 se lleva a cabo la transferencia en otras provincias; para las restantes, que eran la mayoría, la transferencia de los servicios se concreta en 1978. Estos procesos de transferencia no se enmarcaron en deci-

/.

siones de política educativa claramente federalistas sino que se generaron en la intención del Gobierno Nacional de disminuir, por lo menos formalmente, su déficit presupuestario aunque se incrementara, correlativamente, el de las provincias.

A pesar de las limitaciones, la transferencia de las escuelas primarias nacionales a las provincias permite revertir efectivamente la tendencia centralista vigente en materia de política y administración de la educación y brinda las bases para la constitución de un verdadero federalismo educativo.

2. TENDENCIAS CENTRALIZADORAS EN MATERIA DE CONDUCCION Y ADMINISTRACION DE LA EDUCACION ARGENTINA

Las políticas de carácter centralista vigentes históricamente en el país han generado la conformación de estructuras de conducción y administración de neta tendencia centralizadora. Esta característica se encuentra en todo el aparato estatal nacional y, por supuesto, también en el sistema educativo. Por lo tanto, la centralización se presenta como una constante de la conducción, la planificación y la administración de la educación argentina tanto a nivel nacional como en el de las provincias internamente; así, se puede señalar que la transferencia de escuelas les ha "transferido", aún con anterioridad, también la característica de centralización típica de la situación histórica de la conducción nacional.

Dicha centralización se manifiesta prácticamente, en todos los aspectos de la conducción y administración: estructura normativa, toma de decisiones, planificación, gestión administrativa, estructura curricular y pedagógica, financiamiento, etc.

Las estructuras normativas que rigen el funcionamiento de la conducción y administración de la educación, tanto en el ámbito nacional como en el de cada una de las provincias, muestran la tendencia al excesivo centralismo concentrando en los niveles superiores la casi totalidad de misiones y funciones y convirtiendo a los niveles intermedios en meros trasmisores burocráticos; las normas vigentes evidencian, también, una marcada rigidez, lo que dificulta su adecuada aplicación en situaciones y áreas muy diversas como son en las que opera habitualmente el sistema educativo.

/.

La concentración de funciones antes señalada conduce a que la toma de decisiones se centralice en los niveles superiores para la casi totalidad de los temas, aún los de importancia menor. Esto hace que la mayoría de las decisiones se adopten a gran distancia del lugar de su aplicación y sin tener posibilidad de acceder a un conocimiento adecuado de las circunstancias y características que las enmarcan. Generalmente los funcionarios del nivel central sólo tienen en cuenta criterios generales o de carácter burocrático que son de difícil adaptación a las condiciones específicas de cada caso; esto hace, asimismo, que este proceso decisonal no consulte a los directamente involucrados en cada situación por lo que es marcadamente verticalista y no participacionista. Esto también provoca lentitud y gran demora en la adopción de decisiones, por lo que muchas veces éstas se aplican fuera de tiempo generando una situación artificial en la que las decisiones tienen escasa relación con la realidad.

Por otra parte, estas características hacen que la mayoría de las decisiones en materia de conducción y administración de la educación beneficien a las áreas más vinculadas con los funcionarios que las adoptan, por lo que se produce una concentración de esfuerzos educativos y de recursos en ellas; es el caso de la ciudad de Buenos Aires, de las capitales de provincia o de las zonas urbanas o rurales cuya población tiene más posibilidad de acceder y presionar ante quienes ejercen el poder. Todo esto va en desmedro de las áreas más marginales y menos beneficiadas, por lo que los déficits de éstas se acentúan y agudizan. El diagnóstico realizado como Primera Parte de este estudio evidencia claramente esta situación en el caso de la educación primaria de la Provincia de Formosa.

./

/.

La estructura y las metodologías utilizadas por la planificación de la educación acentúan la tendencia a la centralización y a la menor atención de las áreas más deficitarias. Es así como se trabaja a nivel macro y global, sin la necesaria desagregación para considerar, tanto en los diagnósticos como en las metas y los programas, los aspectos específicos del sistema educativo, como se evidencia en los planes de educación elaborados a nivel nacional. En ellos se presenta una visión unificada de la realidad sin una consideración suficiente de las características disímiles de las regiones que la componen; es así que se puede decir que la denominada macrovisión de los problemas es, más bien, una macrovisión de la ignorancia que se tiene, en muchos casos, de esos problemas. Este tipo de macrovisión no permite, asimismo, percibir a cada una de las poblaciones como una integridad de diversos elementos y a la educación adecuarse a los requerimientos de las mismas desde el punto de vista cultural, social, económico y político.

Por otra parte, la casi totalidad de los enfoques metodológicos utilizados habitualmente en la planificación educativa posee la característica de globalidad. Los mayores esfuerzos de los planificadores han sido dedicados a desarrollar mejores técnicas para las proyecciones globales y a la elaboración de modelos con distintos niveles de sofisticación. Este tipo de técnicas y modelos ha permitido la elaboración de planes nacionales con alto nivel académico pero de escasa aplicabilidad; habitualmente se han basado en una información bastante deficiente, lo que ha quitado significación a muchas de las metas y proyecciones técnicamente bien formuladas pero con escasa relación con la realidad concreta. Prácticamente, no se han elaborado planes provinciales o regionales, a pesar de la existencia de oficinas de

./

planeamiento educativo en la casi totalidad de las provincias argentinas, lo que evidencia que la conducción nacional no ha estimulado una descentralización en materia de planificación ni las provincias han asumido esa responsabilidad, lo que les hubiese permitido orientar más eficientemente sus acciones educativas.

En materia curricular también ha prevalecido un fuerte centralismo; históricamente los planes y programas de estudio para los distintos niveles y modalidades de educación se han elaborado a nivel nacional y se han aplicado sin adaptaciones en todo el país. Por ello, los contenidos han estado centrados en la "cultura" y en los problemas de Buenos Aires, y en todo caso, de las áreas urbanas desarrolladas, presentando un verdadero desconocimiento del país en su conjunto, de sus particularidades y de sus problemas y posibilidades. De igual manera, los libros de texto también han respondido a esa visión centralista de los currícula y sus contenidos no se adaptan a los intereses y necesidades de los educandos de provincias y áreas distintas a las de carácter urbanizado.

En los últimos años, a partir de la transferencia de las escuelas primarias nacionales a las provincias y del funcionamiento del Consejo Federal de Inversiones, se han registrado algunos avances en cuanto a planificación del curriculum y su adaptación a los requerimientos y necesidades a nivel de cada provincia; sin embargo, estos avances no han permitido llegar a que los contenidos escolares respondan efectivamente a las características e intereses de cada comunidad específica.

Las estructuras de los presupuestos educativos son de carácter centralizado y global y no permiten una programación detallada según regiones y zonas, por

lo que no es posible orientar las acciones educativas en función de las necesidades específicas de cada comunidad. La Nación y las provincias tienen presupuestos que sólo formalmente se denominan por programas ya que realmente no responden a metas y acciones específicas. Esto hace que la distribución de recursos financieros se dedique, en una parte muy significativa, a atender los requerimientos de la habitualmente costosa estructura central y de los servicios educativos destinados a las áreas más beneficiadas, como ya se ha señalado al analizar el proceso decisional.

Las características reseñadas en cuanto a centralización de la conducción y administración de la educación generan procesos con gestiones administrativas lentas, ineficientes y de alto costo; esto es así ya que el cúmulo de asuntos a resolver en los organismos centrales es de tal magnitud que obliga a largas y enojosas demoras para su resolución. La educación y las escuelas de las áreas más alejadas son las principales víctimas de esta situación, ya que por su lejanía y aislamiento geográfico los interesados, ya sean docentes o miembros de la población demandante, tienen escasas posibilidades de acceder y ejercer presión sobre los organismos administrativos capitalinos para la mejor y más pronta resolución de sus problemas. Es habitual que los directores de escuelas y los maestros tengan que dedicar sus vacaciones, o abandonar sus establecimientos en épocas de clases, para peregrinar por distintas oficinas burocráticas en seguimiento de trámites iniciados muchas veces largo tiempo atrás.

De tal manera, y como ya fue señalado con anterioridad, la escuela funciona muchas veces desvinculada de la comunidad y de la realidad concreta en la que está inmersa. La población la percibe como una estructura burocrática, relativamente inaccesible, que cumple una función educativa a la que la comunidad no es convo-

/.

cada. Los propios docentes, a pesar de su habitual dedicación y compenetración con su tarea, se sienten aislados tanto de sus propios niveles superiores como de la comunidad con que conviven; esto los lleva a una actitud de carácter defensivo en la que, generalmente, la rutina y la burocratización de sus funciones operan como mecanismo protector.

Así, más que como sistema, la educación parece funcionar dentro de compartimentos estancos en los que cada sector y nivel, y aún los diversos grupos dentro de un mismo nivel, se dedican a desarrollar sus tareas según lo considera cada uno más eficiente, con escasa comunicación horizontal y con una comunicación vertical que se limita a remitir las informaciones y tramitaciones que se requieren a los niveles centrales y superiores de conducción y esperar que se le comuniquen las respectivas decisiones para aplicarlas con una actitud de conformidad relativamente pasiva.

La asunción por parte de las provincias de una mayor responsabilidad en la prestación de los servicios educativos, particularmente a partir de la transferencia de las escuelas primarias nacionales, ofrece una alternativa para revertir esa situación y posibilitar un mejoramiento efectivo de la educación a partir de una mayor vinculación de ésta con las necesidades e intereses de los educandos y con los problemas y requerimientos de su entorno comunitario.

Pero para conseguirlo se hace necesario que las provincias transformen las características de los procesos de conducción, planificación y administración heredados del nivel nacional y lleven a cabo políticas y estrategias regionalizadas, que

/.

enmarquen a procesos que tiendan a su efectiva descentralización.

Como se ha señalado en el Diagnóstico, la Provincia de Formosa ha puesto en marcha, en los últimos años, políticas educativas que tienden a concretar estas posibilidades, por lo que el proyecto de nuclearizar los servicios educativos primarios es un paso de gran significación en esa dirección.

3. LA REGIONALIZACION DE LA EDUCACION

3.1. PRINCIPALES ASPECTOS CONCEPTUALES

La República Argentina, al igual que los demás países de América Latina, muestra en su conformación espacial agudas disparidades de desarrollo que, de mantenerse las condiciones actuales, tienden a acentuarse. De igual manera que cada vez es mayor la brecha entre países desarrollados y en desarrollo, también se agudizan las diferencias de desequilibrio estructural entre las regiones más beneficiadas y las postergadas del país; eso mismo ocurre en cada una de las jurisdicciones provinciales entre las áreas de mayor y de menor desarrollo relativo. Esta situación se presenta tanto para la totalidad de la estructura socio-económica como para cada uno de los sectores. En el área educación estas diferencias regionales son muy acentuadas; aún en las jurisdicciones de mejor situación promedio existen áreas con características de significativo deterioro.

Los orígenes de este problema deben buscarse históricamente, y aún en las épocas recientes, en las políticas nacionales que han tendido a concentrar recursos y beneficios en las áreas centrales y en las urbanas en desmedro de las restantes zonas; generalmente las que comprenden la mayor parte del país en extensión y en población. Como ya se ha señalado, las características del proceso de planificación educativa han tendido a reforzar estas diferencias ya que la mayor parte de los planes han contenido objetivos y políticas que robustecieron a las zonas centrales y marginaron la atención prioritaria que requerían las menos favorecidas. Por otra parte, el carácter global de las metas no

/.

ha posibilitado la desagregación por regiones y la formulación de proyectos específicos que impliquen un real desarrollo a nivel regional, aún en los casos en que los objetivos postulaban una política adecuada a la solución de los desequilibrios.

Como respuesta a estos problemas, durante la década pasada comenzó a plantearse, tanto a nivel conceptual como en el de las políticas de desarrollo, la necesidad de impulsar procesos de regionalización que tendiesen a alcanzar un mayor equilibrio en los procesos sociales, económicos y culturales y una mejor integración de cada una de las regiones en el contexto nacional. Se fue llegando a la conclusión ~~de~~ que la región presentaba un marco más apropiado tanto para la planificación como para la administración, en la medida ~~en~~ que no sólo su tamaño es más manejable sino también, y más importante, sus características socio-económicas son más definidas (no necesariamente más homogéneas), sus tradiciones culturales más uniformes y el sistema administrativo necesario menos complejo y más fácilmente adaptable. Además, el nivel regional se presenta como más apropiado para la integración de acciones que incluyan a varios sectores sociales, para la participación de representantes de grupos e intereses sociales y profesionales, para la coordinación de actividades públicas y privadas y, por último, para ajustar y adaptar la oferta educativa a las demandas culturales y económicas de las mismas.

Por ello, la regionalización se concibe como un proceso de naturaleza social que da una nueva y más significativa valoración a las variables de las regiones y las localidades que forman un país con vista al desarrollo integral

y armónico de una comunidad nacional. La regionalización es un proceso porque se desenvuelve de manera continua y gradual y su dinámica se facilita en la medida que comprende a toda la comunidad nacional, regional y local, en todos los aspectos fundamentales que identifican estas unidades poblacionales como tales (geográficos, socioeconómicos, políticos y culturales). En este marco, la regionalización educativa se concibe como un proceso de conducción, planeamiento y administración de la educación, en el cual se delimitan espacios geográficos de acuerdo a indicadores demográficos, geográficos, de infraestructura básica y en función de determinadas características socio-económicas y educativas comunes, con la finalidad de brindar un servicio educativo que satisfaga eficientemente una cobertura relevante de escolarización, atienda las necesidades, intereses y aspiraciones de las comunidades que integran las diferentes regiones, y promueva canales de participación de ellas en el quehacer educativo.

3.2. SU RELACION CON LA EFICIENCIA Y EFICACIA INTERNA Y EXTERNA DEL SISTEMA EDUCATIVO.

Es necesario tener en cuenta que el proceso de regionalización educativa no es un fin en sí mismo, sino que constituye una opción política y una estrategia eficaz para mejorar la eficiencia y la eficacia interna y externa del sistema educativo. En cuanto a la primera, vinculada con la calidad de la educación, es necesario considerar tanto los aspectos político-administrativos y de planificación y organización de servicios como los referidos al curriculum y a los recursos humanos, físicos y financieros.

/.

La regionalización educativa requiere, en primer lugar la adaptación de las bases legales y normativas del sistema a fin de posibilitar que la estructura del mismo contribuya eficazmente a su implementación. Tanto las bases legales como las estructuras que las mismas establezcan deben posibilitar procesos de conducción educativa que tiendan a una descentralización del poder y a la asignación de facultades y responsabilidades a niveles menores que los de las autoridades centrales. El análisis de algunas experiencias de regionalización en países latinoamericanos, muestra que su éxito se ha visto comprometido por no haberse establecido una adecuada regulación en la redistribución de la estructura de poder en educación y, por ende, de la conducción de los servicios educativos. Este proceso de redistribución de poder entre niveles centrales y niveles regionales y locales hace que la regionalización se plantee como una clara opción política acerca de la cual las autoridades educativas deben adoptar decisiones. Asimismo, la aplicación de los principios de participación y, en algunos casos, de los de cogestión, requiere una modificación substancial de los estilos de conducción y, por lo tanto, de los procedimientos correspondientes a fin de alcanzar una conducción efectivamente democrática y participativa.

De igual manera, las funciones de la supervisión educativa deben corresponderse con la nueva estructura de la conducción y sus tareas con el estilo democrático y participativo de la misma, de manera de convertirse en un instrumento eficaz del proceso de mejoramiento de la calidad de los servicios educativos. La estructuración de niveles regionales y nucleares o locales, además del central, requieren la constitución de equipos de supervisión establecidos según dicha estructura y con tareas que contemplen la descentralización o desconcentración de facultades y responsabilidades. En vista de la mayor complejidad que

./

/.
/.

plantea la regionalización en cuanto a la gestión técnica y administrativa de los sistemas educativos se están ensayando en varios países latinoamericanos una distribución de responsabilidades con la creación de dos ámbitos diferenciados de supervisión -el técnico-pedagógico y el administrativo-financiero- lo que parecería un camino apto para asegurar el mejor cumplimiento de las funciones de supervisión.

La nueva estructura normativa, de conducción y de supervisión de carácter regionalizado, requiere una transformación profunda de los procedimientos y sistemas administrativos actuales a fin de que se conviertan en instrumentos aptos para su mejor funcionamiento y no en barreras casi insalvables, como ha ocurrido en ciertos casos, que desnaturalizan los esfuerzos regionalizadores. Será necesario establecer procedimientos y sistemas ágiles, flexibles y simplificados que, utilizando los medios más modernos, faciliten una eficiente gestión y control de la administración de los servicios educativos.

La planificación y organización de dichos servicios debe tender a incorporar como actores principales a las poblaciones destinatarias de los mismos. De tal manera, debe implementarse una planificación participativa que se base en los problemas, requerimientos e intereses de las poblaciones-meta, de manera de convertirlas en artífices de su propio desarrollo. Una microplanificación que tiende a este objetivo debe replantear las diferentes metodologías e instrumentos que se han venido utilizando hasta el momento tendiendo a su adaptación y simplificación.

La experiencias de nuclearización desarrolladas en diversos países la muestran como una estrategia eficaz para contribuir a los objetivos de la regionalización y para facilitar una mejor adaptación de los servicios de educación formal y no formal a los requerimientos regionales y locales. Esta estrategia contribuye a una adecuada coordinación e integración de los diferentes niveles y modalidades de servicios educativos destinados a una misma población y a que la creación de otros nuevos está en estrecha relación con los existentes y con las necesidades de la población. Se analizará más detenidamente en el próximo punto.

Este nuevo enfoque del planeamiento y organización de los servicios educativos plantea la necesidad de una reestructuración de los mecanismos de recolección, procesamiento y análisis de las estadísticas de interés para la educación, ya sean de carácter continuo o censal, a fin de que provea de información con los niveles de desagregación suficientes. Actualmente los esfuerzos de regionalización se ven dificultados por la no disponibilidad de la misma, lo que impide contar con los estudios y diagnósticos requeridos; estos estudios deben plantearse con criterios de investigación-acción de carácter participativo a fin de que sea la población la que descubra y analice sus propios problemas y plantee sus soluciones. Dichos estudios no deberán ser sólo de carácter cuantitativo, por lo que deberán incorporarse técnicas de análisis provenientes de otras disciplinas; la antropología brinda metodologías e instrumentos de gran valor para la microplanificación y nuclearización de los servicios educativos.

/.

El planeamiento y desarrollo del currículum se convierte en un aspecto de particular significación en el proceso de regionalización educativa, ya que será a través de él que se concretará efectivamente el objetivo de mejoramiento de la calidad de la educación; será necesario superar las actuales metodologías que imponen contenidos ajenos a los intereses y necesidades de los alumnos reemplazándolas por otras que posibiliten la más amplia participación de docentes, alumnos y miembros de la comunidad en su formulación. En este proceso será necesario un adecuado equilibrio entre los requerimientos locales con los derivados de la unidad e integración nacional.

La supervisión educativa reestructurada y la estrategia de nuclearización serán medios altamente eficientes en este proceso de transformación curricular. El mismo no debe limitarse a los cambios de contenido, sino que debe prestar particular atención a los métodos de enseñanza aprendizaje y a la capacitación y actualización de los docentes. Las metodologías didácticas deben reflejar los objetivos de participación y democratización que propugna el proceso de regionalización superando los enfoques de carácter vertical y autoritario vigentes actualmente, que asignan al alumno una función pasiva y meramente receptora. Estos cambios de contenidos y de metodologías exigen el establecimiento de un sistema permanente de capacitación y actualización de los docentes, en todos los niveles, a fin de que se conviertan en actores principales de dicho proceso de cambio; el no haber contemplado adecuadamente la participación y capacitación de los docentes ha hecho fracasar la mayor parte de las reformas educativas emprendidas en la región latinoamericana.

/.

La redistribución del poder y de la conducción que implica la regionalización debe estar acompañada con una efectiva redistribución en la asignación de los recursos humanos, físicos y financieros, revirtiendo las tendencias que llevan a beneficiar con los mismos a los grupos sociales y regionales con mayor influencia en los niveles de definición de las políticas educativas. De igual manera, la utilización de los recursos asignados debe superar la actual situación de fuerte centralización y debe responsabilizar de su gestión y control a los nuevos niveles descentralizados.

La reasignación y mejor utilización de la planta de personal en función de la regionalización debe contemplar el establecimiento de nuevas modalidades organizativas de manera de asegurar el funcionamiento de los nuevos esquemas de conducción y supervisión propugnados y la más estrecha interrelación de los docentes con los niveles superiores y con la comunidad en la que se desempeñan.

En cuanto a la planta física y a su equipamiento debe tenderse al mejor aprovechamiento de la misma en función de la coordinación e integración de los servicios educativos regionalizados, de manera de evitar sub o sobreocupación de los locales, como ocurre habitualmente. En la construcción, mantenimiento y equipamiento de la planta física debe darse amplia participación a la comunidad local a fin de que responda a sus requerimientos y que posibiliten que sus costos se reduzcan significativamente.

La actual centralización en el proceso de elaboración y ejecución de los presupuestos educativos ha llevado a acentuar las diferencias entre regiones y

/.

y entre niveles educativos. El proceso de regionalización exige una transformación de las metodologías y técnicas presupuestarias vigentes a fin que los planes y proyectos regionales y locales cuenten con los recursos financieros requeridos para su implementación. De igual manera, la regionalización educativa posibilita un más adecuado control de la ejecución presupuestaria y la incorporación de nuevos recursos financieros y de servicios provenientes de las comunidades locales.

Además de su contribución al mejoramiento de la eficiencia interna de los sistemas educativos, la regionalización es una estrategia que posibilita que la educación se integre con más eficacia y pertinencia a las estructuras social, cultural y económica global y regional de cada país; de ahí, que el análisis de esta eficacia y pertinencia sea una de las funciones principales de la planificación y evaluación de un proceso de regionalización. Necesariamente este análisis debe insertarse en una definición igualmente regional de objetivos, oportunidades y recursos culturales, sociales y económicos, dentro de un proyecto nacional.

Esto requiere un replanteamiento de la relación educación-sociedad-desarrollo que debe basarse en una reflexión profunda y sistemática sobre las vinculaciones entre los términos de esta relación y sobre el papel que cumplen en conexión con ellos los distintos agentes que intervienen en el proceso educativo, tanto los formales como los no formales.

./

Es deseable que la regionalización de la educación sea parte de un proceso más amplio que abarque los aspectos regionales del desarrollo y de cada uno de los sectores que lo integran, por lo que será posible, en este caso, una interrelación entre la planificación regional del sector educación con los otros sectores, particularmente el de la cultura, el del trabajo y empleo, el de la salud y el del desarrollo científico y tecnológico.

Los aspectos culturales han cobrado una gran relevancia, antes a veces omitida o no reconocida, al contrastarse su significación en la identificación e interpretación de las peculiaridades y realidades de cada uno de los pueblos, determinadas por sus respectivas culturas y subculturas; de ahí, que la regionalización educativa se presente como un medio para facilitar la vinculación e integración del sistema educativo a las subculturas y, por ende, su adaptación a las mismas. La participación de poblaciones portadoras de pautas culturales diferentes facilitará, a través de la interrelación e integración de las mismas a nivel nacional, una redefinición de la cultura vigente para que se convierta en verdaderamente representativa de la cultura de la población en su conjunto.

La posibilidad de lograr la eficacia externa en este aspecto está directamente relacionada con la comprensión y valoración de los sistemas culturales propios de la región, por cuanto será sobre ellos que podrá darse un desarrollo más auténtico en sus objetivos humanos y eficaz en sus aspectos materiales. Esto tiene dos bases: una, la autoestima individual y grupal, motivación básica de todo aprendizaje creativo y, además, el aprovechamiento de los conocimientos, pautas

/.

y organizaciones propias para edificar, a partir de esos capitales culturales, un desarrollo intenso y equilibrado.

La eficacia externa en relación con el mundo del trabajo, en el ámbito regional, se traducirá en la capacidad de la educación de preparar no sólo para las oportunidades de empleo existentes o previstas, sino, y especialmente, para capacitar para la generación de nuevas actividades económicas, nuevas asociaciones productivas, pequeñas empresas, cooperativas, etc., que multipliquen creativamente el aprovechamiento de los recursos naturales, culturales y de infraestructura existentes en la región y produzcan la aparición de otros nuevos o la utilización de aquellos que puedan estar olvidados. Esto debe incluir la posibilidad de acceso a la población adulta para aprendizajes cortos y recurrentes que les permitan mejorar en su línea de trabajo o abrir líneas nuevas.

3.3. LA PLANIFICACION Y ADMINISTRACION DE LA EDUCACION A NIVEL REGIONAL.

El funcionamiento de la planificación educativa con énfasis en los niveles regional y local exige una gradual y creciente descentralización político-administrativa, a la que a su vez ese tipo de planificación le brinda alimentación permanente. Algunas veces se ha intentado descentralizar la administración sin hacerlo con la planificación o se ha tratado de descentralizar la planificación sin una acción correlativa en materia de administración. En ambos casos se ha fracasado porque los procesos deben ser simultáneos y apoyarse mutuamente.

/

/.

Con base en las funciones de carácter normativo que emanan de la planificación educativa global, el planeamiento regional abarca, entre otras, las siguientes funciones:

- a) adecuación de las orientaciones políticas y técnico-metodológicas de la planificación sectorial global a las características y necesidades regionales y organización de recursos disponibles para poner en marcha el proceso de planificación;
- b) elaboración de diagnósticos situacionales comprensivos que reflejen las características y condiciones de vida de la población, su potencial, los factores condicionantes y las perspectivas de su desarrollo;
- c) formulación de objetivos, políticas, planes y proyectos de desarrollo educativo regional y coordinación de actividades con otros sectores de la actividad pública y privada;
- d) implementación del plan a través de la formulación de programas presupuestarios, movilización de personal, concentración de recursos físicos y motivación de los diversos sectores de población a través de su participación en el proceso.

Es necesario señalar que la planificación regional requiere el aporte de un nivel más específico de planificación dirigido al ámbito local -la microplanificación- en el cual se realizan una serie de acciones concretas en los aspectos

/.

técnico-pedagógicos, de apoyo administrativo y de desarrollo socio-económico y cultural; este nivel se tratará con más especificidad en el punto sobre nuclea
rización.

Las políticas de regionalización han sido acompañadas de cambios en las estructuras de la administración de la educación tendientes a superar la fuerte centralización que las ha caracterizado y la incomunicación que habitualmente ha existido entre sus diferentes servicios. Ello ha significado un crecimiento paulatino del poder de decisión a nivel regional y local, coadyuvando a la realización de diversas experiencias de descentralización y/o desconcentración de la administración educativa con miras a facilitar una mayor y mejor vinculación entre el nivel central y las realidades regionales y locales. La descentralización y la desconcentración se presentan como dos niveles diferentes de transferencia del poder central. La descentralización, el de mayor nivel de transferencia, se produce cuando a partir de una entidad central se generan entidades con personería jurídica propia, sujetas a la política general de la entidad central pero con autonomía suficiente para garantizar su eficiencia operativa; la desconcentración se da cuando se genera una delegación de atribuciones administrativas desde una autoridad superior hacia autoridades de menor jerarquía funcional o te
rritorial (por ejemplo, directores regionales, jefes zonales, etc.).

En los estudios y análisis desarrollados en diversos países de la región se muestra la diversidad y complejidad de las experiencias en esta materia, así

./

como sus diferentes dimensiones: la variada gama de divisiones que se presentan del espacio nacional y/o provincial - estadual, a los efectos de la administración educativa; las distintas situaciones que se registran en cuanto a los niveles de toma de decisiones y nivel operativo en lo relativo a administración de personal, administración financiera y presupuestaria, administración del currículum, organización de la supervisión educativa, etc.; los diferentes criterios de orden institucional, geográfico, demográfico, económico, cultural, etc. con que se establecen las regiones y zonas educativas. En el punto referido a nuclearización se analizarán más detalladamente algunas de las experiencias nacionales llevadas a cabo en otros países latinoamericanos.

Es necesario tener en cuenta que los procesos de descentralización y/o desconcentración administrativa plantean el cumplimiento de una serie de requisitos que facilitarán su aplicación y asegurarán la obtención de sus objetivos. Entre ellos pueden señalarse los siguientes: la definición precisa de las funciones y competencias propias de las unidades administrativas de la gestión regional; la dotación de una infraestructura adecuada, así como del personal y de los servicios de apoyo necesarios; el establecimiento de un sistema eficaz de comunicación y retroalimentación entre los servicios regionales y nacionales; la transferencia efectiva de atribuciones del nivel central al regional.

4. LA NUCLEARIZACION DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

4.1. PRINCIPALES ASPECTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS

Tanto en el Diagnóstico del presente estudio como en los puntos anteriores de este documento se caracteriza la situación de la educación, particularmente la del nivel primario, en la Provincia de Formosa y en el resto del país, situación que en términos generales coincide con la de los demás países latinoamericanos. Así las escuelas, especialmente en áreas rurales, funcionan muy aisladamente y desconectadas entre sí y de su contexto comunitario; la relación de cada una de ellas se da con el nivel central de conducción, el que evidentemente no tiene mecanismos adecuados para su atención. Muchas de estas escuelas rurales son incompletas y subequipadas, por lo que no están en condiciones de ofrecer las respuestas adecuadas a las demandas educativas; en general, uno o dos maestros deben brindar la totalidad del ciclo primario, en condiciones técnicas muy limitadas. El aislamiento de las escuelas y su deficiente equipamiento docente no permite a los niveles centrales compensar estas limitaciones a través de adecuados mecanismos de supervisión y del necesario apoyo técnico y administrativo requerido. Por su parte, los contenidos que se ofrecen no responden, en general, a las necesidades específicas de los respectivos grupos de alumnos al no estar adaptados regionalmente. El aislamiento de las escuelas de su contexto comunitario las convierte en entes de carácter burocrático, que cumplen rutinariamente sus funciones específicas.

/.

Para hacer frente a este tipo de problemas, y complementando el enfoque de descentralización y regionalización ya descrito, diversos países latinoamericanos han planteado una nueva forma organizativa de las escuelas que se basa en la agrupación, a través de una red institucionalizada, de las unidades escolares de un área determinada para el logro del objetivo de mejoramiento cualitativo de la enseñanza, por medio de una adecuada utilización de los recursos disponibles y en el marco de un proceso de articulación con las respectivas comunidades tendientes al desarrollo integral de las mismas. Esta forma organizativa, denominada núcleo educativo, constituye una unidad con funciones técnico - docentes, administrativas y de promoción comunitaria. Dentro del ámbito regional, el núcleo educativo representa el nivel operativo de la tarea educativa y de sus actividades administrativas conexas y en el que se desarrollan programas educativos escolarizados y no escolarizados, acciones de extensión educativa en apoyo de la promoción comunal y se fomenta la participación de la población en las obras y actividades integradas que tienen como objetivo el desarrollo local. Es decir, que la nuclearización educativa es una estrategia que permite ubicar el sistema educativo en estrecha interrelación con la comunidad en la búsqueda de una optimización en la utilización de los recursos que, a su vez, posibilite extender los beneficios de una educación de mejor calidad a un número mayor de educandos.

En términos generales, los objetivos de la nuclearización pueden sintetizarse de la siguiente manera:

./

/.

- mejorar la calidad de la educación ofrecida;
- organizar la administración educativa en los niveles provincial, zonal y local;
- utilizar óptimamente los recursos educativos existentes;
- promover la integración intrasectorial y la coordinación intersectorial (desarrollo local, extensión agrícola, salud, caminos, acción comunal, etc.);
- integrar a la comunidad al proceso educativo;
- ofrecer mayor igualdad de oportunidades a toda la población sin discriminación según su ubicación geográfica;
- adecuar los contenidos educativos y el funcionamiento de la escuela a los intereses, necesidades y expectativas de la comunidad.
- reorientar la planificación educativa en función de un enfoque de microplanificación que atienda a las necesidades y potenciales de las regiones y las comunidades.

Este conjunto de objetivos es atendido en mayor o menor medida según la orientación de las propuestas de cada uno de los países; sin embargo, la mayoría de ellos están presentes y señalan una tendencia común en los esfuerzos latinoamericanos para renovar sus sistemas educativos.

La organización de los núcleos implica la delimitación del espacio geográfico en donde desarrollará su actividad y la determinación de las escuelas que

./

/.

lo integrarán; en general, se establece una escuela base o centro que cuente con el mejor equipamiento y un conjunto de escuelas satélites o periféricas que integran el núcleo. Se plantean diferencias según las experiencias ya que algunas atienden el nivel pre-primario y primario, otras el primario y el medio y otras incorporan actividades educativas formales y no formales. De igual manera, se registran diferentes alternativas en cuanto al espacio físico, según el tipo de espacio (rural, urbano, semi-urbano, con gran dispersión de población, costa; sierra, etc) y los criterios de delimitación del área de jurisdicción del núcleo (político - administrativo, económico, demográfico, etc.).

4.2. MICROPLANIFICACION Y PARTICIPACION COMUNITARIA

El principal instrumento para la orientación del núcleo educativo es la "microplanificación" o "planeamiento de base", cuya concepción metodológica es cualitativamente diferente a la de la planificación sectorial global, aunque no antagónica; mientras que en ésta interesan primordialmente las macro-variables sociales, económicas, culturales y educativas, en la microplanificación el interés se centra en aspectos como los siguientes:

- el conocimiento de la realidad del ámbito local a través del cual la población toma conciencia de su situación y de las causas que lo producen;
- la identificación de proyectos a nivel local;
- la generación de capacidad operativa en los organismos locales de la administración pública y en las demás instituciones del ámbito nuclear;

./

/.

- la formulación y puesta en marcha de proyectos de interés local que han sido asumidos como prioritarios por la comunidad; y
- la coordinación e integración de los planes del núcleo educativo con el planeamiento regional.

El énfasis en la microplanificación no debe hacer dejar de lado los aspectos globales de la planificación educativa, sino, por el contrario, enriquecerlos ya que los objetivos, políticas y acciones regionales y locales deben ser diseñados y ejecutados dentro de los marcos nacional y provincial que les den coherencia e integración. Los instrumentos metodológicos que se utilicen deben poseer como característica fundamental el posibilitar el análisis interrelacionado entre lo global y lo sectorial, entre lo general y lo particular, entre lo nacional y provincial y lo regional y local. Esto permitirá desagregar los planes hasta el nivel de las regiones y comunidades donde se concretan las necesidades educacionales más importantes; es decir, que es necesario desarrollar las tareas de planificación desde el diseño de los planes generales de educación hasta la elaboración de proyectos específicos y localizados relativos a procesos educativos particulares. Para ello se debe analizar y programar la educación en el contexto de la realidad socio-económica regional y local y, de ser posible, en el marco de un proceso de regionalización y de programación de carácter intersectorial.

Si bien en todos los niveles del proceso de planificación se requiere la participación de los ejecutores y los destinatarios de los planes, ésta se

./

/.

hace imprescindible en los niveles regional y local, particularmente en éste último. La participación es un proceso que requiere maduración y ajustes progresivos; implica, por una parte, una superación del burocratismo y, por la otra, la de la actitud pasiva o simplemente receptiva de la población.

La participación puede cubrir una amplia gama de actividades de desarrollo educativo. Existen múltiples formas para hacer operativo este concepto, las que están influenciadas por las realidades y circunstancias nacionales y locales; entre ellas, pueden señalarse el sentido de responsabilidad participativa de cada comunidad, el grado de fortalecimiento de los organismos de desarrollo comunitario, el nivel de información o preparación de aquellos que van a participar en procesos o decisiones, la propia organización político-social, etc.

Es necesario tener en cuenta que un verdadero proceso de desarrollo debe tender a que cada comunidad desempeñe un papel protagónico en la interpretación y orientación de dicho desarrollo; un proceso de esta naturaleza, generado auténticamente en las bases y no impuesto artificialmente desde los niveles superiores, permitirá lo que, en definitiva, es uno de los objetivos fundamentales de la educación: el cambio de actitudes de la población que le posibilite alcanzar y gozar de un auténtico bienestar. Incluso es importante tener en cuenta que el cambio de actitudes y la participación se condicionan recíprocamente; a medida que se obtienen cambios en las actitudes se posibilita una mayor participación, lo que estimula una mayor transformación de las actitudes de la población. Por ello se puede afirmar que la participación popular puede constituirse en uno de los medios más idóneos de la educación permanente.

./

Uno de los instrumentos fundamentales de la microplanificación es el denominado "mapa o carta escolar", que es utilizado por diversos países latinoamericanos y posibilita un conocimiento detallado y con perspectiva de futuro de la situación actual, la evolución reciente y los requerimientos educacionales de una determinada zona. Permite, asimismo, planificar el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles y su más equitativa distribución. La integración de la Carta Escolar en una más general de los servicios colectivos y de desarrollo regional permite el mejor aprovechamiento de todos los recursos comunitarios disponibles y la mayor eficacia y rendimiento de los servicios educativos.

La elaboración de una Carta Escolar exige la combinación de un conjunto de factores pedagógicos, sociales, administrativos, económicos, financieros y hasta políticos, por lo cual se convierte en un ejercicio completo de planificación a nivel regional y local. En términos generales, la elaboración de la Carta Escolar necesita de las cinco etapas metodológicas interdependientes siguientes:

- a) el diagnóstico de la distribución geográfica de la oferta a fin de identificar los desequilibrios actuales en la distribución de la matrícula escolar y de las condiciones de escolarización;
- b) el establecimiento de un cierto número de criterios para delimitar las áreas de reclutamiento de los establecimientos; de normas de tamaño de las escuelas en función de las exigencias pedagógicas, económicas y administrativas; de standards de superficie, de tipos de construcción y de amo-

blamiento y equipo por alumno;

- c) la regionalización de los objetivos del plan de educación contemplando la situación actual y las perspectivas de cada región;
- d) la proyección de los requerimientos de escolarización en función de los objetivos regionales y de la evolución demográfica;
- e) la preparación de proposiciones de una carta prospectiva de locales escolares teniendo en cuenta un análisis de costo-beneficio de varias proposiciones alternativas.

Varios países latinoamericanos están utilizando este importante instrumento metodológico. La Argentina lo viene aplicando con diversas interrupciones desde 1972, con la coordinación de la Oficina Sectorial de Desarrollo del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, la que en varias oportunidades ha preparado documentos de orientación metodológica, ha organizado reuniones técnicas, ha contribuido a la capacitación de personal en esta área y ha llevado a cabo misiones de asistencia técnica a diversas provincias. El Consejo Federal de Inversiones también ha cooperado con varias provincias en la formulación de las respectivas Cartas Escolares. La Provincia de Formosa ha recopilado en los años 1980 y 1981 la información necesaria y se apresta a su elaboración, lo que constituirá un aporte de gran significación para el proceso de nuclearización y microplanificación a llevarse a cabo.

/.

Dentro del proceso de micro-planificación, los aspectos curriculares deben ser considerados fundamentales en los cambios educativos que se propongan llevar a cabo y, por lo tanto, se constituyen en uno de los elementos básicos de la nuclearización.

Es de destacar que no se trata de elaborar un curriculum diferente al nacional o al provincial sino que se deben proponer lineamientos regionales de base que incorporen los intereses, necesidades y aspiraciones de la realidad del contexto en que se desarrolla la acción educativa. Pero el curriculum nacional o provincial debe ser suficientemente flexible para que se puedan realizar las adecuaciones curriculares de acuerdo a cada región y núcleo educativo; estas adecuaciones pueden tener diferentes propósitos: enriquecer el curriculum de modo que refleje las necesidades y características de la comunidad y el área; modificar el curriculum de manera que posibilite la formación técnico - laboral según las características zonales; modificar el curriculum para que se adapte a las características cognoscitivas, psico-sociales y culturales de los que participan en el proceso educativo.

El núcleo constituye, por lo tanto, una instancia que posibilita las modificaciones curriculares en función de un espacio definido que integran diferentes instituciones educativas; a nivel de cada institución también se puede realizar el proceso de adecuación curricular en el marco de los lineamientos del núcleo, de la región, de la provincia y del país y de los objetivos de la propia escuela. Al igual que en los demás aspectos de la microplanificación, en el caso

./

del curriculum se trata de una actividad iterativa y altamente participativa, por lo que la participación no debe ser sólo un objetivo sino que debe concretarse mediante la formulación y aplicación de mecanismos específicos; en este deben participar no sólo los docentes sino también los miembros de la comunidad que puedan aportar al enriquecimiento curricular.

Un aspecto de significativa importancia en relación con el curriculum y el mejoramiento cualitativo es la promoción y apoyo de las innovaciones educativas que surjan en el núcleo; esto debe ser complementado con el estímulo a la investigación - acción participativa, en la que se integren los miembros del grupo docente, los funcionarios y técnicos de otros sectores y los miembros de la comunidad. La innovación y la investigación - acción deben ser dos insumos permanentes en el proceso de mejoramiento de la educación que hacen posible las estrategias de regionalización, nuclearización y microplanificación.

4.3. PRINCIPALES EXPERIENCIAS DE REGIONALIZACIÓN Y NUCLEARIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

En los últimos años diversos países latinoamericanos han puesto en marcha estrategias y programas de regionalización de los servicios educativos, como ya se ha señalado a lo largo de este documento. En razón de que la Argentina no ha acumulado una rica experiencia en el área, constituyéndose en una de las pocas excepciones en la región, se considera de utilidad realizar una breve caracterización de lo que se ha llevado a cabo en otros países.

/.
Durante el año 1981, la Organización de Estados Americanos organizó tres reuniones para analizar y evaluar las realizaciones nacionales en esta materia. Así, en el mes de abril, el CINTERPLAN - OEA y el Gobierno de Chile convocaron en Santiago de Chile a un Taller Interamericano sobre Regionalización de la Educación; la OEA, conjuntamente con la Unesco y el Gobierno de Costa Rica, llevaron a cabo en el mes de julio en San José el Seminario Latinoamericano sobre Regionalización de la Educación; y la misma OEA, en conjunto con el Gobierno de Colombia, organizaron en el mes de noviembre en Bogotá el Seminario Interamericano de Nuclearización y Regionalización Educativa. Estas reuniones permitieron comprobar la significación que los países otorgan a esta temática y la necesidad de impulsar a nivel nacional estos procesos.

En algunos de los países la regionalización y la nuclearización ha estado asociada a reformas educativas de mayor amplitud, en la que esta estrategia se ha constituido en uno de sus componentes principales; es el caso de Perú y Panamá. Perú otorgó a la regionalización de la conducción y planificación de la educación y a la nuclearización de los servicios educativos un papel decisivo en el diseño e implementación de su reforma educativa. Así se llevó a cabo una reorganización administrativa desde la alta dirección hasta el nivel de escuela, basada en los principios de descentralización y regionalización; además de reestructurarse todo el Ministerio de Educación, se crearon nueve direcciones regionales, de las que dependen 27 direcciones zonales que, a su vez, coordinan la labor de los 819 núcleos educativos comunales (NEC) creados originariamente. Estos han sido definidos por la ley general de educación del Perú como "la organización comunal de base para la cooperación y la gestión de los servicios dedicados a la educación y otros utilizados por ella, dentro de un ámbito territo-

/.

rial determinado, y para la promoción de la vida comunal".

El eje de cada NEC es una escuela denominada Centro Base, en la que se organizan los servicios educativos de cada ámbito territorial y funciona la Dirección del Núcleo, que es la autoridad educativa a nivel local. El Director es asesorado por un Consejo Educativo Comunal integrado por representantes de la comunidad magisterial, de la comunidad de padres de familia, autoridades y representantes de otros sectores y de instituciones locales de carácter social, cultural y profesional. Cada NEC cuenta, además del Director y el CONSECOM, con un programador, con un equipo de promoción educativa y otro de apoyo administrativo y con una central de servicios.

En Panamá se llevó a cabo, como parte de su reforma educativa, un proceso de nuclearización que contiene una característica innovadora; el centro base de los núcleos educativos en áreas rurales es una denominada Escuela de Producción, en la que se llevan a cabo acciones de trabajo productivo que brindan una capacitación laboral a los alumnos, facilitan la integración de la comunidad y contribuyen al sostenimiento de la escuela y la alimentación de los alumnos.

En Colombia el denominado Programa Mapa Educativo se propone organizar la administración de la educación en los niveles local, zonal y seccional a través de la nuclearización y distritalización educativa. La unidad de base del nivel local es el Núcleo de Desarrollo Educativo, que administra y planifica técnicamente la educación a nivel local e integra activamente la comunidad al proceso educativo que se genera en su interior; cada núcleo está formado por un número de 8 a 15 escuelas y está conducido por un Director seleccionado por concurso.

/.

Los núcleos en número de 15 a 25 se agrupan a nivel zonal en unidades administrativas superiores denominadas distritos educativos, los cuales dependen administrativamente de las Secretarías de Educación del respectivo Departamento (equivalente a provincia). El programa Mapa Educativo prevé las siguientes etapas metodológicas: elaboración del diagnóstico y de la propuesta de nuclearización, con la participación de funcionarios, técnicos, administradores, docentes y miembros de cada comunidad e incluye la realización de un seminario - taller de capacitación; institucionalización de los núcleos de desarrollo educativo y de los distritos educativos, con la sanción de las respectivas normas legales y la programación de las actividades de cada entidad; funcionamiento de los núcleos y distritos educativos, con la selección, capacitación y designación de los directores de núcleos y jefes de distrito; y la evaluación y seguimiento del Programa, con la determinación de criterios y elaboración y aplicación de los respectivos instrumentos que permiten la evaluación y reajuste a corto y mediano plazo de núcleos y distritos.

Costa Rica puso en marcha la regionalización de su sistema educativo con el propósito de garantizar una mayor eficiencia, asegurar la oportunidad en la prestación de los servicios y la elevación de la calidad educativa y responder a las necesidades, aspiraciones y características de las diversas regiones del país, por lo que estableció la desconcentración de la ejecución de los planes, programas y disposiciones relativas a la política educativa tanto en los aspectos técnicos como en los administrativos. Para ello se dividió el territorio en siete regiones que, a su vez, se subdividieron en 22 sub-regiones, compuestas por 119 micro-regiones o zonas y 413 distritos escolares (equivalentes a los nú

cleos educativos). En cada una de las regiones se crearon direcciones regionales de educación con funciones de planificación, programación, ejecución, coordinación y control del proceso educativo; las subregiones están a cargo de un director subregional y las micro-regiones de un director zonal.

Otros países que están llevando a cabo procesos de regionalización y nuclearización son Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela; en la mayoría de ellos el énfasis está centrado en la nuclearización, con características similares a las señaladas al analizar las tendencias predominantes y al considerar los casos nacionales descriptos.

Si bien no es posible realizar un análisis exhaustivo de los logros y problemas de las experiencias en marcha en materia de regionalización y nuclearización, por falta de estudios suficientes en cuanto a su evaluación y por la etapa inicial en que la mayoría de ellos está actualmente, es conveniente plantearse algunas reflexiones finales. En primer lugar, en todos los casos se estima que la estrategia y sus principales componentes es adecuada para un replanteamiento de los sistemas educativos tendientes a una mayor eficiencia y a una mejor vinculación con la sociedad que integran

Estas experiencias han permitido proyectarse a los docentes fuera de las aulas e inversamente, han posibilitado ingresar a ellas a la comunidad, aunque sea limitadamente. Paralelamente se ha podido superar parcialmente el centralismo predominante en la conducción educativa; en la mayoría de los casos se considera que este cambio es todavía muy embrionario y que será necesario reorientar

/.

las estrategias y replantearse los instrumentos metodológicos utilizados ya que la descentralización alcanzada ha sido más formal que substancial y en ella continúa predominando una actitud burocrática.

En los trabajos de micro-planificación ha sido posible superar algunas de las limitaciones de la planificación global, particularmente en cuanto a un mejor conocimiento del funcionamiento del sistema educativo y de las características socio-económicas y culturales que lo enmarcan, pero no se alcanzó a estructurar verdaderos programas regionales y locales; una de las causas ha sido probablemente, que las metodologías usadas fueron muy similares a las de planificación global cuando se requieren nuevos instrumentos para responder a un enfoque substancialmente diferente con unidades de análisis también distintas. Este es uno de los aspectos que requerirá una actitud innovadora y nuevas experiencias.

Si bien se han realizado progresos en los aspectos de adecuación curricular y de supervisión educativa, todavía los aspectos técnico-pedagógicos no han sido atendidos suficientemente ni se les ha otorgado el tratamiento prioritario requerido; la preocupación ha estado enfocada en lo referente a la creación de los mecanismos de gestión administrativa.

Otro logro generalmente señalado se refiere a la experiencia de trabajo en equipo entre personal directivo y docentes de las escuelas nuclearizadas, lo que ha permitido un diálogo fructífero entre ellos, el desarrollo de una actitud más crítica y, especialmente, el intercambio de experiencias; también ha generado una mayor inquietud por una formación más profunda y permanente.

/.

En muchos casos la optimización en el uso de los recursos comunitarios junto con los esfuerzos de racionalización en el empleo del personal, edificios y equipamiento escolar, han posibilitado ampliar la cobertura de los servicios educativos.

Es de esperar que estas experiencias puedan ser de utilidad para la puesta en marcha de estas estrategias en nuestro país y, especialmente en la Provincia de Formosa.

I I

PROPUESTA DEL ESQUEMA ORGANIZATIVO

DEL SISTEMA NUCLEAR PARA

LA PROVINCIA DE FORMOSA

5. PLANTEAMIENTO GENERAL DEL SISTEMA NUCLEAR (1)

5.1. ANTECEDENTES

Como ya se ha señalado en la parte correspondiente al Diagnóstico de este estudio, los lineamientos y acciones principales de la política educativa llevada a cabo por las autoridades provinciales constituyen un marco adecuado para el diseño e implementación del sistema nuclear en las escuelas primarias de la provincia. Las medidas de mayor significación en tal sentido han sido las siguientes:

- a) Creación de la Secretaría de Cultura y Educación y de la Subsecretaría de Planeamiento Cultural y Educativo, con la consiguiente reestructuración del organismo central.
- b) Reorganización del servicio de supervisión escolar primaria con la creación y puesta en marcha de cinco Supervisiones Zonales.
- c) Preparación y puesta en marcha de nuevos Lineamientos Curriculares para el Nivel Primario, que orientan y estimulan la flexibilidad y adecuación curricular.

(1) La propuesta que se presenta en éste y los próximos puntos ha sido diseñada por el experto del Consejo Federal de Inversiones con la cooperación de los funcionarios de contraparte de la Dirección de Planeamiento Cultural y Educativo y ha sido discutida con el Jefe de Supervisión y los Supervisores Zonales de la Dirección de Educación Primaria de la Provincia.

/.

d) Establecimiento de estímulos e incentivos al personal directivo y docente de las escuelas primarias; asignación de dedicación exclusiva al personal directivo; incremento substancial de las bonificaciones por zona de ubicación; y bonificación por presentismo al personal docente.

e) La elaboración de la Carta Escolar de la Provincia.

f) La preparación y puesta en marcha de programas especiales para atender a problemas específicos de la provincia: formación y capacitación de maestros rurales; escolarización de niños aborígenes; capacitación técnico-agropecuaria en escuelas primarias.

Por otra parte, la conducción superior del gobierno provincial ha establecido lineamientos tendientes, por una parte, a coordinar la labor intersectorial de los distintos organismos provinciales en procura de alcanzar una mayor integración para la solución de los problemas económicos y sociales en su jurisdicción; por otra, se alienta la obtención de una mayor participación de los diversos sectores comunitarios en la consideración y análisis de sus problemas y necesidades. Ambos lineamientos son contributivos a la aplicación del sistema nuclear en el ámbito provincial.

Como ya se ha señalado en la Primera parte de este documento, la transferencia de las escuelas primarias nacionales a las respectivas provincias y el funcionamiento del Consejo Federal de Educación constituyen elementos contrubutiti

/.

vos para la efectivización de un verdadero federalismo en materia educativa que posibilite alcanzar la descentralización y la regionalización del sistema educativo argentino. Esto exigirá reorientar las acciones llevadas a cabo con anterioridad ya que la forma de ejecutar las transferencias así como las características del Consejo Federal no fueron realmente contributivas a la concreción de un auténtico federalismo en educación.

La falta de antecedentes y experiencias que la Argentina presenta en materia de regionalización y nuclearización de la educación exige que una estrategia de esta naturaleza sea ensayada experimentalmente en un ámbito que por sus características políticas y administrativas sea adecuado para ello, a fin de ir la extendiendo gradualmente a medida que se vayan brindando las condiciones requeridas. En este sentido, la Provincia de Formosa, por los antecedentes de su política educativa ya enunciados, por su dimensión geográfica y poblacional y por sus características sociales y culturales, constituye un ámbito sumamente conveniente para la puesta en marcha, por primera vez en el país, de la estrategia de regionalización y nuclearización de los servicios educativos (2). A partir de la experiencia que se vaya obteniendo en Formosa, sería de interés extender el sistema nuclear a otras provincias a fin de que la regionalización y nuclearización se constituya en una estrategia para la federalización y transformación de la educación argentina.

(2) La ejecución de proyectos de nuclearización educativa en el marco del Programa E.M.E.R. en algunas provincias constituye un antecedente de interés pero incompleto ya que sólo se nuclearizan las escuelas incluidas en el Programa, aunque no sean vecinas, desfigurando el sentido de nuclearización enunciado en el punto 4.

5.2. LINEAMIENTOS GENERALES DEL SISTEMA NUCLEAR

En la actualidad la educación primaria en la Provincia de Formosa presenta los siguientes niveles de conducción, supervisión y administración:

- Nivel central: Dirección de Educación Primaria y Jefatura de Supervisión (sede: Formosa)
- Nivel zonal: Supervisores de Zona, dependientes de la Jefatura de Supervisión (sedes: Formosa, Clorinda, Pirané, Colorado y Las Lomitas).
- Nivel sub-zonal: Supervisiones Escolares, dependientes de las Supervisiones Zonales (sedes: diversas localidades de la provincia)
- Nivel escuelas: en todo el territorio provincial.

La nuclearización abarcará los niveles sub-zonal y el de las escuelas a través de un proceso de desconcentración administrativa y de coordinación en cuanto a los aspectos de conducción, supervisión, planeamiento, técnico-pedagógicos, de gestión administrativa y presupuestaria y de participación y promoción de la comunidad local a fin de posibilitarle un mejor cumplimiento de sus objetivos educativos, culturales y sociales. Consistirá en la creación de núcleos educativos, que funcionarán como unidades operativas y estarán integrados por un número de escuelas que oscilará según la ubicación geográfica y el tamaño de las mismas; en términos generales, lo conformarán entre 10 y 15 escuelas.

La dirección del núcleo educativo la asumirá un supervisor escolar ya que las tareas son coincidentes en nivel y por sus características. Se prefiere esta alternativa a la de la creación de un nuevo cargo de director de núcleo, tanto

/.

por razones presupuestarias y escalafonarias como para evitar superposiciones. La dirección tendrá su sede en la escuela que se designe como coordinadora por sus características geográficas, técnica y de equipamiento; en el próximo punto se considerarán los criterios para esta designación, al igual que para la conformación del núcleo.

Es de interés, en el caso de la Provincia de Formosa, señalar las razones que existen para poner en marcha la estrategia de nuclearización de la educación primaria:

- para asegurar la existencia de un sistema educativo coherente e integrado;
- para superar el centralismo que existe en la planificación y administración de la educación;
- para posibilitar el mejoramiento de la calidad y de la eficiencia interna del sistema educativo provincial;
- para favorecer la igualdad de oportunidades educacionales para toda la población;
- para mejorar el proceso de asignación de recursos humanos, materiales y financieros disponibles;
- para facilitar la vinculación del sistema educativo con la realidad social, económica y cultural de la provincia y de cada una de sus comunidades;
- para hacer posible la participación de la comunidad en el proceso educativo;

./

- para estimular la coordinación intersectorial entre la educación y los demás sectores que hacen al bienestar y desarrollo de las comunidades locales.

Es de señalar que la nuclearización de los servicios educativos abarcará, en una primera etapa , sólo a las escuelas primarias pero se proyecta extenderla posteriormente, cuando se den las condiciones para ello, a los niveles medio y superior y a la educación de adultos y demás modalidades educativas existentes en la provincia. Esto permitiría reestructurar, en ese momento, a la totalidad de la administración provincial tanto a nivel central como zonal y local.

6. CRITERIOS PARA LA CONFORMACION DE LA RED DE NUCLEOS EDUCATIVOS.

Como ya se ha señalado, los núcleos educativos estarán conformados por un número variable de escuelas según su ubicación y su tamaño. Este número no debe ser muy grande ya que eso dificultaría el cumplimiento de las funciones del núcleo; por eso se estima que salvo alguna circunstancia de excepción, no superará las quince escuelas. Tampoco debe ser muy reducido ya que debe asegurar condiciones mínimas de funcionamiento como unidad operativa tanto administrativa como técnico-pedagógica y de planificación; por otra parte, un número muy pequeño de escuelas generaría costos adicionales muy altos y pondría en marcha un número excesivo de núcleos en la provincia. Por eso se considera conveniente que el número de escuelas que conformen un núcleo no debe ser inferior a diez, excepto que por razones de dispersión y ubicación geográfica sea necesario, como excepción, aceptar un número menor.

Esto significa que en la provincia funcionarán entre 30 y 35 núcleos educativos cuando el sistema esté ejecutado en su totalidad.

Los criterios principales a tener en cuenta en el proceso de estructuración de los núcleos educativos y la designación de la escuela coordinadora serán los siguientes:

- a) Isocronas: Son las líneas que unen las escuelas que requieren tiempos similares para acceder a la escuela coordinadora, sede de la dirección del núcleo, por vía terrestre; su fijación servirá para una primera delimitación espacial de la

zona que abarcará cada núcleo, la que se perfeccionará con la aplicación de los criterios siguientes.

- b) Accesibilidad: consiste en la consideración del tipo de caminos que conducen a cada escuela y a la escuela coordinadora, las características generales de los terrenos que atraviesan y el promedio de días al año en que están transitables. Este aspecto es de gran importancia ya que, como se ha visto en el Diagnóstico, la red vial provincial se caracteriza por el predominio de rutas de tránsito no permanente que proporcionan precarias vinculaciones intrazonales; la mayor parte de los caminos son caminos mejorados y sin mejorar. Por su parte, la incidencia de las características climáticas en las condiciones de los caminos es de tal naturaleza que muchas veces será necesario vincular algunas escuelas con otras más distantes pero con mejor accesibilidad durante todo el año.
- c) Características de la comunidad: En razón de que el núcleo educativo debe integrar no sólo a las escuelas sino a la comunidad del área nuclear, es necesario tener en cuenta las características sociales, económicas, demográficas y culturales de las respectivas comunidades y sus posibilidades de integración entre sí y con el núcleo. En tal sentido, habrá que considerar: la existencia de instituciones comunitarias, su arraigo y área de influencia; las relaciones que históricamente se han registrado entre los habitantes y que favorezcan o no la integración; los problemas étnicos, culturales y lingüísticos existentes ya sea con comunidades indígenas o de origen extranjero. La adecua

/.

da evaluación de estos aspectos será un factor contributivo a la acción comunitaria del núcleo.

d) Funcionamiento institucional de otros sectores: A fin de facilitar la integración intersectorial de los núcleos, su conformación debe tener en cuenta el funcionamiento de instituciones, agencias, proyectos o acciones de otros sectores públicos o privados en cada una de las áreas, a fin de que dicha conformación espacial y comunitaria sea compatible con la de los demás sectores. Será conveniente, por lo tanto, realizar un análisis de estas condiciones, la identificación de los sectores de mayor importancia y su organización institucional, su área de influencia y localización, la existencia o no de una zonificación determinada y las posibilidades de aprovechamiento de esos servicios por parte de las escuelas de cada núcleo. De ser posible, será necesario evitar generar zonificaciones discrepantes con las ya existentes, como ha ocurrido con experiencias de nuclearización llevadas a cabo en otros países, lo que no facilita la integración intersectorial.

e) Tamaño, ocupación y estado del establecimiento: A fin de que el núcleo educativo posibilite la mejor atención de la demanda educativa de su respectiva área y su evolución futura, es necesario considerar el tamaño de los respectivos establecimientos: superficie total del predio escolar; superficie cubierta; superficie con huerta escolar; superficie áulica; superficie para otros destinos escolares: oficinas, biblioteca, laboratorios, salones especiales, patios, etc.

:/

./.

Asimismo, se debe analizar el grado de ocupación del espacio físico: metros cuadrados por alumno, metros cuadrados no áulicos por personal no docente; porcentaje de ocupación de la superficie total del predio; posibilidades de expansión de la superficie cubierta. También es conveniente considerar el estado físico del edificio escolar y las características de los materiales de construcción. El conjunto de indicadores señalados permitirá determinar el establecimiento que reúna mejores condiciones físicas para ser designado como escuela coordinadora y agrupar las escuelas tratando de integrar y compensar las que están en mejores condiciones con las más deficientes. Este aspecto, junto al de equipamiento que se analizará a continuación, debe tenerse en cuenta para que los servicios educativos que ofrezca cada núcleo sean equilibrados; justamente es el desequilibrio que plantea la nuclearización en el Proyecto E.M.E.R. ya que integran los núcleos las escuelas más nuevas y mejor equipadas, ya que son sólo las construídas o refaccionadas por el propio proyecto.

- f) Equipamiento disponible: La consideración de este aspecto (medios didácticos, talleres, maquinaria y herramientas, equipos audiovisuales y de audio, muebles y máquinas de oficina, etc .) es importante para prever una programación futura que posibilite la utilización compartida del equipamiento disponible por parte de los alumnos de las escuelas menos dotadas. Esto posibilitará incorporar en las adecuaciones curriculares a realizar en cada núcleo contenidos y actividades de orientación tecnológica. Por otra parte, la disponibilidad de equipamiento será otro factor a considerar para la designación de la escuela coor-

./

/.

dinadora, ya que por sus funciones tendrá que ser sede de algunas actividades curriculares y cocurriculares del núcleo, de las reuniones de coordinación pedagógica, comunitaria y de gestión administrativa.

- g) Recursos humanos disponibles: Se considerará la cantidad de personal directivo, docente (de grado, especiales, de Jardín de Infantes), de secretaría, de servicios educativos complementarios (biblioteca, laboratorios, talleres, etc) y de servicios generales. También se deberá tener en cuenta el perfil profesional del personal, especialmente del directivo y docente, según: calificación y experiencia profesional, capacitación en planeamiento y conducción, formación en promoción comunitaria, etc. Otro aspecto a considerar es la situación de revista del personal directivo y docente: dedicación exclusiva o no, titularidad y antigüedad docente y en cargos directivos, según las planillas de la Junta de Calificación del Nivel Primario. Estas informaciones permitirán programar las plantas de personal del núcleo según el mejor aprovechamiento del mismo; un aspecto de importancia será la utilización compartida de los docentes especiales según necesidades del núcleo y no de cada escuela independientemente. Estos indicadores serán, asimismo, un factor significativo en la selección de la escuela coordinadora ya que se buscará que disponga de personal directivo y docente en número, calidad y situación de revista que asegure el cumplimiento de sus funciones.

- h) Escuelas con funciones de coordinación: Otro aspecto a tener en cuenta en la conformación del núcleo y en la designación de la escuela coordinadora son

los agrupamientos y relaciones técnico-pedagógicas entre escuelas ya existentes con anterioridad, ya sea formal o informalmente, y la identificación de las escuelas que cumplen funciones de cabecera; también es necesario considerar a las escuelas que cumplen o han cumplido, ciertas funciones informales de coordinación y comunicación con otras, por razones de ubicación geográfica, por el ascendiente del personal directivo y por tradición o experiencias anteriores, como ya ha sido señalado en el Diagnóstico.

Acerca de este conjunto de criterios, relativamente heterogéneo se ha recopilado información en el documento de Diagnóstico. Sin embargo, no es posible procesarla y analizarla en forma mecánica; por el contrario, es necesario tenerla en cuenta para la conformación de la red de núcleos educativos contando con la activa participación y opinión del cuerpo de supervisores, con quienes este análisis y su adecuada ponderación permitirá que dicha programación se ajuste al funcionamiento real de las escuelas primarias. La conformación que surja de la aplicación ponderada de estos criterios deberá ser evaluada y reajustada periódicamente, con la utilización futura de los diagnósticos situacionales que elaboren los núcleos y con la participación comunitaria.

7. ORGANIZACION DE LOS NUCLEOS EDUCATIVOS

7.1. ESTRUCTURA

Como ya se ha señalado, los núcleos educativos contarán, en una primera etapa, con una estructura muy sencilla y de fácil y económica ejecución. En términos generales, será la siguiente:

- Dirección del Núcleo: será ejercida por un Supervisor Escolar. Se tratará de incrementar gradualmente el número de supervisores escolares hasta que sea similar al de núcleos; en caso de no ser posible, como excepción y transitoriamente, algunos supervisores escolares dirigirán dos núcleos en forma simultánea.
- Escuela Coordinadora: será la sede de la Dirección del Núcleo y de las actividades principales de coordinación de las actividades de conducción y planificación, técnico-pedagógicas y de gestión administrativa, por lo que debe reunir las mejores condiciones posibles según los criterios enunciados en el punto anterior. De ser necesario, por la extensión y volumen de las escuelas del Núcleo se designará una Escuela Coordinadora Alternativa, que cumplirá similares funciones en otra área geográfica del Núcleo y será sede alternativa de la Dirección. El Director de la Escuela Coordinadora ejercerá las funciones de Subdirector del Núcleo y reemplazará al Director en caso de ausencia; para ello se buscará que reúna las mejores condiciones profesionales y de revista y se le otorgará una bonificación adicional por su mayor carga de trabajo.

/.

- Escuelas: en número aproximado de 10 a 15 integrarán el Núcleo bajo la dirección de su respectivo personal directivo y la supervisión y orientación general del Director del Núcleo.
- Comité Coordinador: estará integrado por los directores de todas las escuelas que conforman cada uno de los núcleos y será presidido por el Director del Núcleo. Sus funciones serán las de asesorar a la dirección y las de promover y orientar actividades de coordinación técnico-pedagógicas, de conducción y planificación y de gestión administrativa y presupuestaria.
- Comisión Asesora: estará integrada por representantes de distintos sectores de la comunidad tanto de organismos oficiales como entidades privadas, por representantes de las Asociaciones Cooperadoras del Núcleo y por personas relevantes de la comunidad y será presidida por el Director. La primera Comisión Asesora será designada por el Director del Núcleo en consulta con los organismos, entidades y personas de mayor significación de la comunidad; dicho funcionario deberá informar al Superior Zonal y a la Jefatura de Supervisión acerca de las consultas llevadas a cabo, sus resultados y la fundamentación de las designaciones realizadas; la renovación y eventual ampliación de la Comisión será realizada a propuesta de la propia Comisión, debiéndose informar a los niveles superiores acerca de las mismas. Las funciones principales de la Comisión serán las de asesorar a la Dirección del Núcleo en temas de su competencia

./

/.

y las de promover y orientar actividades de participación comunitaria y proyectos y acciones de coordinación intersectorial.

- Consejo de Programación: estará integrado por los miembros del Comité Coordinador y de la Comisión Asesora, o por algunos de ellos en representación de ambos organismos, y será presidido por el Director del Núcleo. Sus funciones serán las de asesorar a la Dirección en cuanto a la fijación de los criterios de programación anual de las actividades del Núcleo y considerar el Diagnóstico Situacional, el Programa de Desarrollo del Núcleo y su Programa Operativo Anual. En estas tareas se contará con la orientación técnica de funcionarios de la Dirección de Planeamiento Cultural y Educativo de la Secretaría.

- Unidad de Apoyo: se integrará cuando las posibilidades presupuestarias lo permitan y contará, como máximo, con tres funcionarios: uno en el área de planificación, otro en la técnico pedagógica y un tercero en la de gestión administrativa y presupuestaria. En un primer momento, se podrán asignar a estas funciones a docentes del Núcleo adscriptos a la Dirección y relevados de sus tareas habituales, siempre que cuenten con formación y experiencia para las correspondientes actividades.

Esta estructura se complementará en etapas subsiguientes a medida que los núcleos se complejicen integrando a los otros niveles y modalidades de enseñanza.

/

/.

7.2. FUNCIONES Y ACTIVIDADES PRINCIPALES

Como ya se ha señalado, las funciones generales de los núcleos educativos serán las de planificación y conducción, las técnico-pedagógicas y las administrativas.

a) Planificación, conducción y participación comunitaria

La planificación de base o microplanificación constituye, en esta área, la responsabilidad principal de los núcleos educativos; ésta debe ser parte componente del proceso de planificación de la educación, por lo que debe integrarse, a nivel zonal o regional, en los planes regionales y a un nivel provincial, en los planes provinciales, que son una desagregación y profundización de los de carácter nacional. El proceso de planificación sectorial debe, por lo tanto, comprender todos estos niveles y desarrollar orientaciones conceptuales y metodologías que los incluyan. En el ámbito nuclear se realizan con la participación activa y orientadora del Consejo de Programación.

Una de las primeras actividades de microplanificación a llevar a cabo por parte de los núcleos educativos lo constituye la elaboración del Diagnóstico Situacional; este diagnóstico, como en los otros niveles de la planificación, busca la determinación de las causas principales que expliquen la situación de un conjunto de fenómenos, hechos y problemas de la realidad educativa sobre la cual se planifica el desarrollo de la educación;

debe aportar un conocimiento objetivo y una comprensión total de dicha realidad para facilitar el proceso de formulación de planes y programas de desarrollo educativo. Por ello el diagnóstico de la situación particular de un núcleo o de una escuela no puede desvincularse de los demás aspectos de la realidad y de su contexto social, económico y cultural. El Diagnóstico Situacional se orienta hacia los siguientes aspectos específicos:

- Conocer la realidad y la problemática integral del Núcleo Educativo en sus aspectos social, económico, cultural, poblacional y educacional;
- obtener información sistemática y confiable para planear las acciones educativas, como respuesta realista a las necesidades y recursos de la comunidad y en apoyo de los planes de desarrollo microregional;
- proporcionar el marco de la información necesaria para el tratamiento y adecuación curricular en función de los requerimientos y aspiraciones de la comunidad;
- canalizar la participación de la comunidad y la acción intersectorial, haciéndoles partícipes del conocimiento de los problemas y necesidades comunitarias a través de un proceso de investigación - acción.

La elaboración y actualización del Diagnóstico Situacional es una tarea permanente de los núcleos y un ámbito adecuado para el análisis y la reflexión continua acerca de sus problemas y necesidades. Sin embargo, a partir de él, como en todo proceso de planificación, se deben plantear los objetivos,

/.
metas y acciones a llevar a cabo a través de la formulación del Programa de Desarrollo del Núcleo Educativo; este Programa debe incluir proyectos específicos no sólo educativos sino también los de carácter intersectorial. Su perspectiva temporal debe ser de mediano plazo, es decir, de tres a cinco años, a fin de brindar un panorama de la evolución futura del contexto económico y social y de la acción educativa a nivel nuclear. En su formulación deben intervenir activamente los docentes de las escuelas, los agentes de otras instituciones sectoriales y los miembros de la comunidad, a través del Consejo de Programación y de sus componentes: el Comité de Coordinación y la Comisión Asesora.

A partir del Programa de Desarrollo Educativo se debe formular anualmente el Programa Operativo Anual (POA), que es el que determina los proyectos y acciones específicas a llevar a cabo en ese período, tanto por parte del núcleo como de cada una de las escuelas integrantes. En él se determinarán no sólo las acciones educativas sino también las de carácter intersectorial en las que intervenga el núcleo y sus escuelas. El POA es la base para determinar los criterios de organización de la planta de personal, los requerimientos presupuestarios y de subsidios y orientar la labor de las cóoperadoras escolares, como se planteará al analizar la función administrativa.

Las tareas de conducción son asumidas por el Director del Núcleo con la colaboración y asesoramiento del Comité de Coordinación. Con ellas se buscará una adecuada compatibilización de las actividades y acciones de las escuelas, el seguimiento y evaluación de su gestión educativa, comunitaria y administrativa y la coordinación en la ejecución de los programas de desarro

/.

llo educativo y los programas operativos anuales

En cuanto a las relaciones con la comunidad y su participación se en caminarán a través de la Comisión Asesora. Se debe tender a que, en el proce so de microplanificación, se formulen y ejecuten proyectos y acciones conjun tas entre el núcleo y la comunidad. Por su parte, los núcleos deben prever la extensión de la labor educativa formal en la comunidad a través de accio- nes de educación permanente, esencialmente no formales, que posibiliten una mayor integración y participación de la comunidad en la orientación y plani- ficación de los núcleos.

b) Curriculares y técnico - pedagógicas

En esta área la tarea principal es la de adaptación del planeamiento y el desarrollo curricular a las características, problemas, necesidades y aspiraciones de cada ámbito nuclear. Esta tarea exige, como es el caso de la Provincia de Formosa, que los lineamientos curriculares vigentes tengan ca- rácter flexible y sean susceptibles de ser diversificados. La tarea de ade- cuar y diversificar los objetivos, contenidos y actividades curriculares a las necesidades y características socio-económicas y culturales de la reali- dad circundante y del educando, deben llevarse a cabo tanto a nivel del nú- cleo como de cada escuela y de cada aula; sin embargo, el nuclear es un ni- vel adecuado para orientar el proceso curricular en el ámbito de la micropla nificación. En este proceso interactúan los sujetos o agentes (educando, edu cador, miembros de la comunidad) y los elementos del curriculum (objetivos,

./

/.

contenidos, actividades, materiales educativos. etc.)

En términos generales, el proceso de planificación y desarrollo del currículum comprende las siguientes etapas:

- investigación curricular, para recoger y analizar la información sobre la realidad donde se va a desarrollar el currículum y sobre los factores que condicionan el proceso de enseñanza - aprendizaje y las estrategias pedagógicas que se apliquen, incluyendo el conocimiento de los intereses, necesidades y naturaleza cultural y bio-psíquica del educando; esta investigación debe formar parte del Diagnóstico Situacional del núcleo;
- análisis y formulación de la estrategia curricular, lo que incluye la interpretación de la doctrina y la política del currículum y el análisis de los elementos que definen el perfil del educando en los diversos ciclos de la enseñanza primaria y del egresado a través de un conjunto de características, comportamientos y valores;
- programación curricular, como un proceso de previsión, adecuación y diversificación de los elementos del currículum con el fin de generar experiencias de aprendizaje coherentes con el medio social en que se desenvuelven los educandos; esta programación debe convertirse en un instrumento técnico que promueva la participación efectiva de los docentes y de la comunidad y no ser sólo una obligación de carácter administrativo;

./

- implementación curricular, que consiste en adquirir, producir y poner en condiciones de funcionamiento los elementos y materiales que han sido programados para el desarrollo curricular y asegurar que los docentes es tén adecuadamente capacitados y actualizados para poder ejecutar las prouestas curriculares formuladas; esta tarea implica determinar lo que se tiene, lo que se necesita, como puede conseguirse y como utilizarlo en el proceso de enseñanza - aprendizaje, comprometiendo la participación de los docentes, padres de familia y sectores e instituciones de la comunidad;
- ejecución del curriculum, definido como el proceso de realización de las acciones educativas programadas a través de la interacción entre en educando, el educador y los elementos del curriculum; la actuación del alumno debe estar orientada por el principio de la participación real, autónoma, cooperativa y responsable en el proceso educativo;
- evaluación y replaneamiento del curriculum, considerado como un proceso integral, sistemático y permanente que se realiza durante la ejecución de la acción educativa, por el que se recoge información acerca de la participación de los docentes, los alumnos, los padres de familia y la comunidad así como sobre los recursos técnicos (programación curricular, textos y materiales de enseñanza, instrumentos de evaluación del aprendizaje, etc.) para tomar decisiones correctivas durante el proceso de desarrollo curricular; esta información posibilita concretar la circularidad del proceso curricular al dar base al replaneamiento del curriculum.

/.

Como ya se ha ido señalando, el planeamiento y desarrollo curricular implica, entre otras, las siguientes tareas técnico-pedagógicas:

- la capacitación, asesoramiento y actualización docente permanente y en servicio, mediante mecanismos de supervisión y asistencia técnica ofrecidos a nivel nuclear, zonal y central;
- el replanteamiento de la organización escolar, tanto a nivel de núcleo como de las escuelas, a fin de adecuarla en su estructura, en sus recursos y en sus metodologías a las exigencias del curriculum adaptado y diversificado;
- la distribución racional de la matrícula del núcleo, aprovechando de la mejor manera las características y posibilidades educativas de la oferta escolar, e intentando disminuir al mínimo posible la existencia de pluri grados;
- la preparación y utilización de medios y materiales didáctico-pedagógicos adaptados a las características y exigencias del ámbito nuclear;
- la preparación y utilización de medios y materiales didáctico - productivos, en función de la diversificación curricular y la incorporación de actividades de orientación tecnológica y de huerta escolar;

./

/.

- la promoción y coordinación de actividades curriculares, extracurriculares y de extensión educativa, con participación activa de la población escolar y comunitaria destinataria de las mismas.

El cumplimiento de estas tareas curriculares y técnico-pedagógicas plantea la necesidad de reordenar la supervisión educativa, tanto a nivel central como zonal y escolar, y la vinculación con los organismos de conducción y apoyo técnico de la Secretaría, lo que se desarrollará en los puntos siguientes.

c) Gestión administrativa y presupuestaria

La gestión administrativa y presupuestaria de los núcleos educativos debe caracterizarse por la aplicación del principio de la desconcentración a fin de transferir a los niveles zonales y nucleares responsabilidades y actividades que actualmente corresponden al nivel de la conducción central. Pero esta desconcentración debe aplicarse en forma gradual de manera de que se intensifique a medida que el proceso de nuclearización se vaya consolidando y extendiendo. En la primera etapa de la nuclearización, de carácter experimental y puntual, es conveniente ensayar diversas modalidades de desconcentración, relativamente flexibles, de manera de que la evaluación del proceso oriente acerca de las formas más adecuadas.

./

Una aplicación masiva e inicial de la desconcentración podría hacer peligrar el éxito de la estrategia por diversas razones: por una eventual situación crítica en la gestión y procesamiento administrativo que genere resistencias; por una saturación de las actividades nucleares y zonales con las de carácter administrativo por falta de una estructura de apoyo adecuada y en desmedro de las de planificación y técnico-pedagógicas; por los inconvenientes derivados de la existencia de dos procesos administrativos paralelos, el de las escuelas nuclearizadas y el de las no nuclearizadas; por la necesidad de disponer de una nueva estructura administrativa a nivel central, zonal y local compatible con la nuclearización. Por lo tanto, es conveniente ir abarcando gradualmente los diversos aspectos que comprenden la gestión administrativa y presupuestaria hasta la extensión total de la nuclearización.

En la primera etapa de ejecución las actividades serían las siguientes:

- i) en cuanto a administración de personal se deberá contar con lineamientos emanados de la Coordinación de Personal para que el núcleo asuma responsabilidades en lo relacionado con los siguientes aspectos:
 - elaboración del proyecto de Planta Anual de Cargos e implementación de la aprobada;
 - programación de la utilización compartida entre más de una escuela del personal docente, particularmente de los maestros especiales, y redistribución de cargos docentes dentro del núcleo;

- cambios de especialidad de los cargos docentes disponibles.
- revisión del régimen de licencias a fin de desconcentrar mayores responsabilidades en el núcleo y en la zona;
- aplicación de sanciones disciplinarias con hasta tres días de sus pensión a nivel de núcleo y hasta cinco días a nivel de zona.

ii) en cuanto a administración presupuestaria y contable se deben establecer las respectivas normas por parte de la Dirección de Administración de manera que los núcleos asuman responsabilidades en lo relacionado con:

- elaboración del presupuesto anual de bienes y servicios no personales, bienes de capital y subsidios a cooperadoras, de acuerdo con las actividades y metas del POA;
- elaboración del presupuesto anual de comedores escolares por escuela y por núcleo y previsión de mecanismos internos concertados en materia de compras que permitan reducir los costos unitarios;
- selección y compatibilización de planes didáctico-productivos de las huertas escolares y sus necesidades materiales y financieras anuales;
- rendición de partidas para comedores y huertas escolares.

iii) en cuanto a las cooperadoras escolares, y teniendo en cuenta que la Secretaría de Cultura y Educación está asumiendo la responsabilidad de su funcionamiento y control, corresponde a los núcleos:

- coordinar y complementar las actividades de las cooperadoras escolares, particularmente las que correspondan a las escuelas rurales más pequeñas, estableciendo una Comisión de Enlace y haciéndolas estar representadas en la Comisión Asesora del núcleo;
 - cooperar y controlar en cuanto a la aplicación y rendición de los subsidios;
 - brindar asesoramiento para el funcionamiento y el control administrativo contable.
- iv) en cuanto a información y estadística, con la cooperación del Departamento Carta Escolar, corresponderá a los núcleos:
- coordinar las actividades relacionadas con el Censo Anual de Población Escolar;
 - controlar la confección y el envío de planillas de estadística educativa en tiempo y forma (P.30, J.45, P.80, J.115, P.130 y J.145);
 - preparar y elevar a la Supervisión Zonal la Memoria Anual del núcleo, integrando y sintetizando las provenientes de cada escuela;
- v) en lo referente a servicios complementarios, las tareas serán las siguientes:
- coordinar la complementación de la producción de las huertas escolares con el funcionamiento de los comedores escolares;

- supervisar el funcionamiento de las huertas escolares, previendo, de ser necesario, la explotación compartida de ellas por más de una escuela;
- cooperar en la aplicación de orientaciones técnicas de huertas y comedores escolares en las escuelas;
- programar las necesidades de becas y selección de los becarios con la participación de la Comisión Asesora.

Esta nómina de funciones y actividades en materia de gestión administrativa y presupuestaria debe ser perfeccionada y complementarse durante la experimentación de la nuclearización, tendiendo a consolidar gradualmente la desconcentración administrativa.

8. REORDENAMIENTO DE LA SUPERVISION EDUCATIVA EN FUNCION DE LA NUCLEARIZACION

La organización del nivel nuclear en la estructura de conducción y supervisión del sistema educativo con la asignación de funciones de dirección de los núcleos a los supervisores escolares lleva a la necesidad de un reordenamiento de la supervisión, con la asignación de nuevas funciones tanto a la supervisión zonal como a la escolar (Dirección de Núcleo).

8.1. FUNCIONES DE LA SUPERVISION ZONAL

La estrategia de la desconcentración y la nuclearización conlleva a una modificación de las funciones y actividades de las supervisiones zonales, recientemente creadas y puestas en marcha. Este nivel de supervisión debe, a mediano plazo, transformarse en un nuevo e importante nivel de conducción y administración en la estructura educativa provincial: el zonal o regional, con oficinas que se responsabilicen de su implementación.

Correlativamente con las nuevas funciones y actividades del nivel nuclear, a la supervisión zonal se le plantean las funciones que a continuación se enuncian:

- Coordinación y asesoramiento de los superiores escolares (directores de núcleos).
- Capacitación y orientación del personal directivo y docente de las escuelas nuclearizadas.

- Elaboración de documentos referidos a la situación educativa de su zona y la incidencia en la misma de factores socioeconómicos, culturales y ambientales (Diagnóstico Situacional).
- Formulación del Programa de Desarrollo Educativo de la zona compatibilizando y priorizando los programas de sus respectivos núcleos en el marco de los planes y programas de nivel provincial, del Programa Operativo Anual que integre los de los núcleos y de los presupuestos zonales.
- Seguimiento y evaluación de la gestión de los supervisores escolares y del desempeño de los núcleos educativos de su zona.
- Coordinación de las tareas de adecuación del planeamiento y desarrollo curricular a nivel zonal.
- Designación del personal docente interino y suplente.
- Autorización de permutas y de ubicaciones transitorias de los docentes de la respectiva zona.
- Redistribución de cargos docentes dentro de su zona de supervisión.
- Sancionar disciplinariamente con hasta 5 días de suspensión al personal de su zona.
- Aprobación de las propuestas de organización escolar de los núcleos de cada zona.
- Manejo del fondo permanente para viáticos y movilidad del personal de su respectiva zona.
- Comunicar las novedades de licencias y sanciones facultativas de la supervisión zonal a la Dirección de Educación Provincial (Jefatura de Supervisión) y a Coordinación de Personal, para tener actualizadas las plantas funcionales de los núcleos y de las escuelas.

- Disponer el pago de sueldos al personal suplente de las escuelas sin cómputo de antigüedad y en forma provisoria hasta la sanción de los instrumentos legales requeridos.
- Elaborar la Memoria Anual de la Zona con base en las memorias anuales de los núcleos.

8.2. FUNCIONES DE LA SUPERVISION ESCOLAR (DIRECCION DE NUCLEO EDUCATIVO)

Las funciones de los supervisores escolares se modifican substancialmente al asumir éstos la dirección de los núcleos educativos, por lo que las funciones propuestas son derivadas de las nuevas responsabilidades. En términos generales, son las siguientes:

- Ejercer la Dirección del Núcleo Educativo con sede en la Escuela Coordinadora.
- Presidir el Comité Coordinador integrado por los directores de las escuelas que conforman cada núcleo y la Comisión Asesora, integrada por representantes de otros sectores y de la comunidad.
- Formular, con la asesoría y colaboración del Consejo de Programación, el Diagnóstico Situacional, el Programa de Desarrollo Educativo y el Programa Operativo Anual de su respectivo Núcleo.
- Formular el presupuesto por programas del Núcleo, reflejando los requerimientos en materia de bienes y servicios no personales, bienes de capital y subsidios a cooperadoras.
- Asesorar y coordinar a los directores y docentes del Núcleo en las tareas de adecuación del planeamiento y desarrollo de los Lineamientos Curriculares.
- Promover y estimular las actividades de innovación pedagógica a fin de mejo-

/.
/.

rar el proceso de enseñanza - aprendizaje.

- Desempeñar las tareas primordiales de capacitación y actualización del personal directivo y docente del Núcleo.
- Coordinar los proyectos de organización escolar del Núcleo.
- Programar y coordinar la utilización compartida de medios y materiales didáctico-pedagógicos y didáctico-productivos.
- Establecer las necesidades de cargos docentes derivadas del crecimiento de la demanda educativa.
- Redistribuir cargos docentes dentro del Núcleo Educativo y cambiar las especialidades de los cargos docentes disponibles, según las necesidades.
- Programar la utilización compartida de docentes entre más de una escuela dentro del Núcleo.
- Conceder o tramitar, según los casos, las solicitudes de licencias de los directores, docentes y demás personal del Núcleo.
- Sancionar disciplinariamente con hasta tres días de suspensión al personal del Núcleo Educativo.
- Comunicar las novedades de licencias y sanciones facultativas de la Dirección del Núcleo al Supervisor Zonal; para que éste tome conocimiento, ponga el V° B° y gire dichas novedades a la Dirección de Enseñanza Primaria (Jefatura de Supervisión) y a la Coordinación de Personal.
- Coordinar y promover las actividades de las asociaciones cooperadoras de las escuelas del Núcleo a través de la Comisión de Enlace.
- Fiscalizar el cumplimiento de las normas legales referidas a la organización y funcionamiento administrativo-contable de las asociaciones cooperadoras y de las rendiciones de subsidios que han recibido en tiempo y forma.

9. VINCULACION DE LOS NUCLEOS EDUCATIVOS CON LOS ORGANISMOS DE LA CONDUCCION CENTRAL

La puesta en marcha de la nuclearización, la organización de los núcleos educativos y el reordenamiento de la supervisión educativa le plantean a los organismos de la conducción central nuevas o reformadas funciones y actividades. Por lo tanto, aunque la enunciación no sea taxativa se plantearán a continuación las nuevas funciones y actividades de los organismos centrales que se vinculan con el proyecto de nuclearización.

a) DIRECCION DE PLANEAMIENTO CULTURAL Y EDUCATIVO

Esta Dirección, como organismo técnico de contraparte del proceso de nuclearización, debe atender a una extensa serie de nuevas funciones y actividades, a través de todos sus Departamentos.

i) Departamento Programación y Control de Gestión

- Elaboración de las orientaciones metodológicas y los instrumentos para los trabajos de elaboración de los diagnósticos situacionales, los programas de desarrollo educativo y los programas operativos anuales, a nivel zonal y nuclear.
- Asistencia técnica en los trabajos de diagnóstico, programación y presupuestación, a nivel zonal y nuclear.

- Coordinación con los demás organismos del Sector Público en cuanto a las actividades de formulación de programas y proyectos intersectoriales.
- Orientación y preparación de elementos de trabajo que promuevan la participación de la comunidad en el proceso educativo.
- Programación de la expansión del sistema nuclear a toda la provincia.
- Orientación metodológica a los niveles de conducción zonal y nuclear en el seguimiento y control de las actividades de los núcleos educativos.
- Evaluación de las experiencias y de los resultados obtenidos en cuanto a la acción conjunta escuela - comunidad, a fin de mejorarla.
- Participación en el análisis de las estructuras y normas de carácter administrativo para la implementación del sistema nuclear, formulando las propuestas de ajuste y mejoramiento que correspondan.

ii) Departamento Currículo

- Asesoramiento técnico y orientación a los núcleos en el proceso de adecuación del planeamiento y desarrollo del currículum.
- Producción de material de orientación curricular.
- Evaluación y reajuste de las experiencias de regionalización y nuclearización del currículum.
- Estímulo, promoción y orientación de las actividades de innovación pedagógica.

/.

- Diseño y orientación de actividades curriculares, extracurriculares y de extensión educativa.

iii) Departamento Carta Escolar

- Encaminamiento de las planillas de información primaria de cada escuela a través de los núcleos.
- Coordinación del control de calidad de la información a nivel de núcleo.
- Coordinación de las actividades de relevamiento y actualización de la Carta Escolar y de actividades especiales de recolección de datos no programados.
- Asistencia técnica a los núcleos educativos en materia de recolección, procesamiento y análisis de información estadística.

iv.) Departamento Orientación

- Orientación de los aprendizajes a nivel de núcleos educativos.
- Capacitación de maestros de apoyo para cooperar con los núcleos en la atención y orientación de problemas de aprendizaje.
- Producción de material para su utilización en las actividades docentes a nivel nuclear y escolar.

v) Centro de Documentación e Información Educativa

- Impresión y difusión de documentos y materiales de apoyo técnico-pedagógico a los núcleos.

./

/.

- Prestación de servicios de reprografías, de biblioteca y hemeroteca que sean necesarios para el desarrollo del sistema de nuclearización.

b) DIRECCION DE ENSEÑANZA PRIMARIA

Esta Dirección como organismo de conducción de la educación primaria registra una diversidad de funciones y actividades en relación con la implementación del sistema nuclear, las que incluso se modificarán en el futuro, a medida que el proceso de desconcentración y nuclearización se consolide.

i) Dirección del Nivel

- Propuesta a la Secretaría de Cultura y Educación de las normas que regirán la puesta en marcha, organización y funcionamiento de los núcleos educativos.
- Creación de los núcleos educativos y designación de las escuelas coordinadoras y determinación de las modificaciones futuras, a propuesta de la Jefatura de Supervisión y del respectivo Supervisor Zonal.
- Creación de nuevos cargos de Directores de núcleo (supervisores escolares), según las necesidades que surjan de la implementación de la nuclearización.
- Establecimiento de los lineamientos y orientaciones generales para el nivel primario y su proceso de nuclearización, en conjunto con la Dirección de Planeamiento Cultural y Educativo.

./

/.

- Aprobación del presupuesto por programas del nivel elaborado por la Jefatura de Supervisión.
- Creación de los cargos docentes que sean necesarios para atender la expansión del servicio educativo primario y la implementación de la nuclearización.
- Instrumentación de las ubicaciones transitorias y permutas a nivel interzonal y de traslados interjurisdiccionales del personal.
- Autorización de licencias especiales para las que sean necesarias resoluciones o decretos.
- Sanciones disciplinarias con hasta 10 días de suspensión al personal del nivel primario e implementación de la realización de sumarios administrativos.

ii) Jefatura de Supervisión

- Orientación general del nivel y de los núcleos educativos mediante circulares técnico-pedagógicas y administrativas.
- Control y evaluación del desempeño del nivel primario y de los núcleos (eficiencia interna y externa)
- Coordinación y asesoramiento de los supervisores zonales.
- Elaboración anual del diagnóstico del nivel primario, con la cooperación de la Dirección de Planeamiento Educativo.
- Elaboración del Programa Operativo Anual del nivel y del presupuesto por programas de bienes y servicios no personales, bienes de capital y subsidios para la educación primaria. ./

- /.
- Sanciones disciplinarias con hasta 8 días de suspensión al personal del nivel.

c) DIRECCION DE ADMINISTRACION

- Formulación de las orientaciones generales y las normas metodológicas para la desconcentración de actividades de gestión administrativa, presupuestaria y contable a nivel de zona y de núcleo.
- Asistencia técnica a las zonas y a los núcleos en la aplicación de las normas metodológicas de desconcentración.
- Análisis permanente del funcionamiento administrativo de la nuclearización a fin de proponer acciones que consoliden la desconcentración.

d) COORDINACION DE PERSONAL

- Análisis del proceso de administración de personal a fin de determinar los aspectos en que se pueden desconcentrar actividades hacia las zonas y los núcleos
 - Revisión del régimen de licencias vigente y sus procedimientos a fin de proponer mayores responsabilidades a las zonas y los núcleos para su aplicación, en conjunto con la Dirección de Educación Primaria.
 - Revisión de las estructuras de los organismos de la conducción central a fin de transferir cargos disponibles para dotar de unidades de apoyo a las zonas y los núcleos.
 - Procesamiento por computadora de los archivos y movimientos de personal docente y no docente, cómputos de antigüedad y subsidios familiares.
- /

/.

- Registración de licencias y sanciones disciplinarias establecidas a nivel central, zonal y nuclear, según corresponda.

e) DIRECCION DE SERVICIOS CULTURALES Y EDUCATIVOS

i) Comedores Escolares:

- Fijación anual de categorías de gasto por alumno/día, según zonas y condición de las escuelas para que los núcleos puedan establecer su proyecto de presupuesto.
- Establecimiento anual de pautas y ajustes del presupuesto asignado por el Gobierno Nacional para el funcionamiento de los comedores escolares.
- Asesoramiento y orientación, en forma personal o a distancia, a los núcleos educativos sobre: nutrición y regímenes calóricos y proteicos; utilización de productos provenientes del medio local y la huerta escolar; adquisición por parte de los alumnos de buenos hábitos alimentarios, normas de higiene, orden y convivencia.

ii) Construcciones escolares

- Coordinación de las actividades de construcciones escolares de los núcleos.
- Establecimiento de criterios y normas técnicas para implementar sistemas de auto - ayuda y participación comunitaria en materia de construcciones y refacciones de edificios escolares.

./

- /.
- Asesoramiento técnico "in situ" a núcleos, grupos comunitarios y escuelas en lo referente a esta materia.

iii) Becas

- Procesamiento de los requerimientos de becas de los núcleos y de la designación de los becarios.
- Fiscalización de la aplicación del régimen vigente de becas.

iv) Bibliotecas

- Asesoramiento y promoción para el establecimiento de bibliotecas escolares en las escuelas coordinadoras de los núcleos con régimen itinerante.
- Difusión de cartillas de información y asesoramiento a los núcleos y a las escuelas.
- Asesoramiento "in situ" a las bibliotecas de las escuelas nuclearizadas para establecer un sistema de uso compartido de las mismas por otras escuelas.

10. LINEAMIENTOS DEL PROCESO DE IMPLANTACION DEL SISTEMA DE NUCLEARIZACION

Si bien la programación de la implantación del sistema de nuclearización corresponde a la Tercera Parte de este estudio y será incluida en el Informe Final, es conveniente plantear los lineamientos generales de dicho proceso.

Como ya se ha señalado, se ha optado por una estrategia de implantación experimental y gradual a fin de asegurar las condiciones mínimas requeridas y evitar situaciones críticas que generen resistencias a la propuesta de transformación.

El carácter experimental se relaciona principalmente con la falta de antecedentes y experiencias en el país que pudiesen servir de fundamento. Por lo tanto, se hace necesario realizar una experimentación de carácter puntual, que permita probar los lineamientos organizativos propuestos, su estructura, su funciones y actividades principales y adecuar gradualmente el funcionamiento de los organismos de conducción, supervisión y apoyo. Se considera como requisito imprescindible llevar a cabo la capacitación del personal de supervisión y de dirección que intervendrá en la experiencia y ofrecer durante el desarrollo de la misma la cooperación técnica que se requiera.

De acuerdo con lo dispuesto por las autoridades provinciales, esta experiencia se llevará a cabo a partir del mes de agosto próximo en el área de Laguna Blanca, correspondiente a la Zona de Supervisión N° 2, con la puesta en marcha de dos núcleos educativos: uno con sede en Laguna Blanca y otro en Naick-Neck. En ambos casos el personal directivo de las escuelas que intervendrán ha participado en actividades de motivación y consulta acerca del sistema de nuclearización y ha evi

/.

denciado interés en la experiencia. Se prevé vincular estos núcleos con la Escuela Agrotécnica de Laguna Blanca a fin de ofrecer una diversificación curricular que incluya contenidos de carácter agrotécnico.

Durante los tres meses que median hasta la finalización del año lectivo se brindará asistencia técnica y se recogerá en forma sistemática información, opiniones y situaciones problemáticas y se brindarán orientaciones para superarlas. Con el material recolectado y con el que se produzca con la evaluación a realizarse al término del curso lectivo, se elaborará una revisión de la propuesta a fin de adecuarla a las experiencias realizadas.

La aplicación gradual se vincula con la necesidad de disponer de las condiciones mínimas para asegurar el éxito de la estrategia. Al respecto se ha tenido en cuenta lo ocurrido con muchas innovaciones tanto en el país como en el exterior, que por una extensión masiva sin contar con las condiciones requeridas se han desnaturalizado y, en consecuencia, han fracasado.

Por lo tanto, en el año 1983 se aplicará la nuclearización en un número mayor de núcleos educativos, entre 10 y 15, ubicados en todas las zonas de supervisión y en áreas con características socio-económicas, poblacionales y culturales diferenciadas. Se tendrá en cuenta para la definición de los núcleos que participarán en esta macroexperiencia las áreas fijadas por la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo de la provincia como áreas prioritarias para el desarrollo y áreas piloto.

./

/.
:

Esta aplicación extensiva de la nuclearización debe ser precedida de una acción de capacitación de todo el personal involucrado, la que se llevará a cabo con la cooperación del personal docente de los institutos superiores de formación docente de la provincia.

En el año 1984 se extenderá a la totalidad de las escuelas primarias provinciales, por lo que estará nuclearizado la totalidad del nivel. Ese mismo año se experimentará con núcleos educativos que incluyan establecimientos de nivel medio, institutos superiores y escuelas de modalidades específicas (adultos, educación especial, pre-primaria, etc.). La totalidad del sistema educativo provincial estaría nuclearizado en el año 1985.

Tanto en la etapa de microexperiencia (año 1982) como en la de macroexperiencia (año 1983) se incorporarán a esta estrategia otros proyectos educativos o de otros sectores, que contribuyan a sus objetivos. Entre los del sector educación, en la experiencia de Laguna Blanca se incorporará, como ya se ha señalado, la vinculación con la Escuela Agrotécnica de esa localidad. Asimismo, en forma simultánea con esta microexperiencia se realizarán actividades de información y capacitación en el Instituto Superior de Formación Docente de Ibarreta, sede del proyecto de formación de docentes rurales, en la que participarán profesores del Instituto de Ibarreta y de los restantes institutos provinciales y alumnos del curso de maestros rurales. En la macroexperiencia a llevarse a cabo en el año 1983 se incorporarán escuelas vinculadas con el proyecto de escolarización de niños aborígenes. La integración de otros proyectos específicos, educativos y no educativos, se planteará en la programación detallada a formularse en la tercera etapa del estudio.

11. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- . ABOOD, Amira, Estudio sobre regionalización educativa, ICASE, Universidad de Panamá - OEA, Panamá, 1981.
- . BOSCO BERNAL, Juan, La nuclearización y la regionalización dentro de las nuevas tendencias de la administración y planificación de la educación de los sistemas educativos en América Latina, ICASE, Universidad de Panamá - OEA, Panamá, 1981.
- . BRASIL, Ministério da Educação e Cultura, Secretaria Geral, A experiencia brasileira em regionalização da educação, Brasilia, 1981
- . CARDO, Andrés, "Perú: la reforma de la educación y el sistema educativo nuclear" en Perspectivas, Vol XI, Nº 2, Unesco, París, 1981.
- . CIPE, La reforma educativa y la nuclearización en el Perú, Centro de Investigación y Promoción Educativa, Lima, 1980.
- . CINTERPLAN - OEA, Desarrollo de la Educación en la década del 80 en el marco conceptual de las últimas reuniones internacionales, Caracas, 1980.
- . CINTERPLAN - OEA, Taller Interamericano sobre Regionalización de la Educación. Informe Final, Caracas, 1981.
- . COLOMBIA, Gobernación de Sucre. Mapa Educativo. Nuclearización, Secretaría de Educación Departamental. Coveñas, Octubre de 1981.
- . COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, Experiencias sobre Regionalización educativa, Santiago de Chile, abril de 1981.
- . COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, La nuclearización educativa en Colombia, Oficina Sectorial de Planeación Educativa, Bogotá, octubre de 1981.
- . COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, Nuclearización de la Educación. Programa Mapa Educativo, Bogotá, noviembre de 1981.
- . COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, Programa Mapa Educativo. Procedimientos e instrumentos para cada acción del Programa. Oficina Sectorial de Planeación Educativa, Los Guadales, agosto de 1980.
- . COSTA RICA, Ministerio de Educación Pública, Decreto de Regionalización Educativa, San José, setiembre de 1980.
- . COSTA RICA, Ministerio de Educación Pública, Informe sobre el avance del plan de regionalización del sistema educativo, San José, 1980.
- . COSTA RICA, Ministerio de Educación Pública, La regionalización del sistema educativo en Costa Rica, San José, 1981.

- /.
- . COSTA RICA, Presidencia de la República, La planificación regional del desarrollo, la desconcentración y la descentralización de la administración pública en Costa Rica, ODEPLAN, San José, Octubre de 1980.
 - . CHILE, Ministerio de Educación Pública, Informe de Chile al Taller Interamericano sobre Regionalización Educativa, Santiago de Chile, abril de 1981
 - . ECUADOR, Ministerio de Educación y Cultura, Fortalecimiento de la nuclearización educativa para el desarrollo rural, Proyecto UNESCO - PNUD ECU/78/012, Quito, 1981.
 - . EL SALVADOR, Ministerio de Educación, Apuntes sobre regionalización y nuclearización educativa, Dirección General de Educación Básica, San Salvador, agosto de 1981.
 - . FERNANDEZ HERES, Rafael, Regionalización de la educación en Venezuela, Ediciones Colegio Universitario Francisco de Miranda, Caracas, 1978.
 - . FERNANDEZ LAMARRA, Norberto, Estrategias y perspectivas de una metodología de planificación de la educación en relación con la dinámica de población, Unesco, OREALC, Santiago de Chile, octubre de 1975.
 - . FERNANDEZ LAMARRA, Norberto, Planificación de la educación y su relación con la dinámica de la población. Enfoques metodológicos y fuentes de información, Unesco, OREALC, Santiago de Chile, mayo de 1975.
 - . GARCIA GUTIERREZ, Luis, La nuclearización educativa. Fundamentos y estrategias para su desarrollo en Nicaragua, Ministerio de Educación - Unesco, Managua, marzo de 1981.
 - . GUADAMUZ SANDOVAL, Lorenzo, Regionalización y descentralización de la educación. Problemas y perspectivas, Unesco, Guatemala, 1980.
 - . GUATEMALA, Ministerio de Educación, Experiencias sobre regionalización educativa, Santiago de Chile, abril de 1981.
 - . MORALES, Filiberto, Nuclearización: la experiencia panameña, ICASE, Universidad de Panamá - OEA, Panamá, setiembre de 1981.
 - . MORA MORA, Julia, La administración del proceso curricular y la supervisión como asesoría curricular en el contexto de la nuclearización, Universidad del valle, División de Educación, Calí. S/d.
 - . NICARAGUA, Ministerio de Educación, Modelo nicaragüense de nuclearización educativa, Comité Técnico de Nuclearización, Managua, octubre de 1981.

- /. .
- . NICARAGUA, Ministerio de Educación, Primer Taller sobre Nuclearización Educativa. Informe Final, Unesco, Managua, marzo de 1981.
 - . OEA - CIECC, Regionalización educativa a nivel nacional. Documento base para el diálogo informal, Washington, junio de 1980.
 - . PANAMA, Ministerio de Educación, La regionalización educativa en Panamá, Panamá, 1981.
 - . PERU, Ministerio de Educación, Estructura social y reforma de la educación en el Perú, Oficina Sectorial de Planificación, Lima, mayo de 1980.
 - . PERU, Ministerio de Educación, Microplanificación educativa a nivel del NEC rural. Documento orientador, Oficina de Planificación Educativa, Lima, enero de 1982.
 - . PERU, Ministerio de Educación, Proceso de planeamiento a nivel de Núcleo Educativo Comunal, Oficina Sectorial de Planificación, Lima, marzo de 1979.
 - . PERU, Ministerio de Educación, Regionalización educativa peruana. Antecedentes y perspectivas, Lima, abril de 1981.
 - . PROVINCIA DE NEUQUEN, La nuclearización en Neuquén. Su organización y puesta en marcha, Neuquén, noviembre de 1981.
 - . REPUBLICA DOMINICANA, Secretaría de Educación, Bellas Artes y Cultos, La regionalización de la educación en República Dominicana, Sus realización y proyectos, Santo Domingo, abril de 1981.
 - . ROGGI, Luis O., Propuesta metodológica para el estudio sobre diferentes experiencias en regionalización educativa, OEA - ICASE, Panamá, 1981.
 - . RUIZ DURAN, Graciela, La nuclearización en el Perú, Ministerio de Educación, Lima, 1981.
 - . SALAZAR BONDY, Augusto, La educación del hombre nuevo. La reforma educativa peruana, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1976.
 - . SANCHEZ, Samuel, La regionalización educativa en ICASE, ICASE, Universidad de Panamá - OEA, Panamá, 1981.
 - . TAMAYO PEÑA, Gerardo, La nuclearización educativa: reflexiones sobre las experiencias de Colombia, Guatemala y del Perú, Unesco, Proyecto RLA/72/100, Guatemala, marzo de 1976.

- /.
.
- . VENEZUELA, Ministerio de Educación, Aspectos legales de la regionalización de la educación en Venezuela, Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto, Caracas, 1981.
 - . VENEZUELA, Ministerio de Educación, Regionalización de la educación en Venezuela, Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto, Caracas, Marzo de 1981.
 - . VENEZUELA, Oficina de Coordinación y Planificación, Proceso de planificación regional en Venezuela, Caracas, abril de 1981.