0
U.120
F15r
II
Int. Final

32.166

CONSEJO FEDERAL DE I
BIBLIOTECA
Dr. Manuel
Belgrano

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL Y EDUCACION

Subprograma Regionalización y Descentralización
de los Servicios Educativos

REGIONALIZACION, DESCENTRALIZACION Y NUCLEARIZACION DE LA EDUCACION. LINEAMIENTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS

C
U.120
F15r
II

Lic. Norberto FERNANDEZ LAMARRA

Buenos Aires
Diciembre de 1986

INDICE

	Página
1. INTRODUCCION	1
1.1. La situación en nuestro país	1
1.2. El papel del Consejo Federal de Inversiones	3
1.3. Principales contenidos de este Documento	5
2. REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION: MARCO CONCEPTUAL	9
2.1. La centralización en materia de conducción, planificación y administración de la educación argentina	9
2.2. La regionalización de la educación	17
2.3. Vinculación de la regionalización con la eficiencia y eficacia internas y externas del sistema educativo	18
2.4. Las estrategias de nuclearización	27
2.5. Antecedentes sobre la nuclearización en América Latina y en el país	30
3. EL DIAGNOSTICO DEL SISTEMA EDUCATIVO PROVINCIAL	34
3.1. Aspectos globales del diagnóstico	35
3.2. Oferta del sistema educativo	36
3.3. Centralización y descentralización de los servicios educativos	38
3.4. Distribución por regiones de la oferta del sistema educativo; sus principales problemas	45
3.5. Estructura normativa y organizativa	46
3.6. Características y alcances de las experiencias de regionalización educativa en el ámbito provincial	47
3.7. Criterios de regionalización establecidos	47

//

Página

4. LA NUCLEARIZACION DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS PROVINCIALES 53

4.1. Criterios para la conformación de los núcleos 54

4.1.1. Tamaño de los núcleos 54

4.1.2. Determinación de las escuelas integrantes de los núcleos 55

4.1.3. Determinación de las escuelas sedes de la conducción de los núcleos 57

4.2. Organización de los núcleos 60

4.2.1. Niveles de conducción, supervisión y administración 61

4.2.2. Estructura de los núcleos 62

4.2.3. Funciones y actividades principales de los núcleos 68

4.2.4. Alcances de la nuclearización 74

4.3. Descentralización de la supervisión escolar 76

5. MICROPLANIFICACION Y PROGRAMACION A NIVEL DE NUCLEO EDUCATIVO. 80

5.1. La microplanificación en el marco del replanteamiento de la planificación educativa 80

5.1.1. Limitaciones de la planificación educativa 80

5.1.2. Nuevos lineamientos de la planificación 81

5.1.3. La microplanificación 83

5.1.4. Nuevas fuentes e instrumentos de información 84

5.2. La microplanificación en el proceso de regionalización y nuclearización 87

5.2.1. Su relación con los niveles central y regional 87

//

Página

5.2.2. Características de la microplanificación 89

5.3. Organización de la microplanificación 91

5.4. El proceso de programación en el núcleo educativo 95

5.4.1. Precisiones sobre categorías programáticas 95

5.4.2. Elaboración del diagnóstico situacional 97

5.4.3. Etapas del proceso de programación 99

1. INTRODUCCION

1.1. La situación en nuestro país

El análisis histórico y político de la educación argentina evidencia la marcada tendencia de la centralización a pesar de que la Constitución Nacional establece un sistema federalista y descentralizado de gobierno. Esta situación es similar a lo 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 generado un centralismo en las decisiones que, en gran medida, ha puesto en duda la vigencia efectiva del sistema federal en el país. Esta situación se plantea en forma más aguda en las provincias más condicionadas y dependientes, con lo que se crea un círculo vicioso de difícil solución pero que, por su gravedad, exige un replanteamiento de todo el régimen 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 las zonas más integradas y desarrolladas-, en desmedro de las menos integradas y con menor desarrollo relativo.

La situación reseñada se registra con igual intensidad en el sector educación, particularmente a partir de la sanción en 1905 de la denominada Ley Láinez (Ley N° 4874), por la que el gobierno nacional creó escuelas primarias en las provincias que la solicitaron. En razón de que esta ley 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.

A pesar de las limitaciones con que se realizó, la transferencia de las escuelas primarias nacionales a las provincias -iniciada en 1961-62 y concluída en 1978- permitió revertir efectivamente la tendencia centralista vigente en materia de política y administración de la educación y brindó las bases para la constitución de un verdadero federalismo educativo, de carácter descentralizado y regionalizado.

Frente al centralismo vigente a nivel nacional y de cada una de las provincias, desde hace varias décadas se registran en otros países de América Latina propuestas y experiencias de regionalización y descentralización de la educación , de las que nuestro país ha estado relativamente desvinculado. Estas tendencias se hicieron especialmente

...

importantes en los últimos quince años, en los que las más significativas reformas de la educación ocurridas en países latinoamericanos han incluído como una de sus prioridades la regionalización y descentralización de los servicios educativos. Estos procesos han sido particularmente considerados y estudiados para la preparación de este documento ya que constituyen un antecedente de gran significación para orientar el proceso de regionalización y descentralización en nuestro país.

1.2. El papel del Consejo Federal de Inversiones

Desde la asunción hace tres años de los gobiernos constitucionales provinciales, se han registrado diversas propuestas, de mayor o menor envergadura, tendientes a la regionalización y descentralización de sus servicios educativos. Estas propuestas, de compleja concresión, deben ser encaradas con un criterio gradual, de manera de ir diseñando las modalidades organizativas más convenientes y adecuadas y de ir capacitando a los funcionarios y agentes administrativos en sus distintos niveles.

Por ello, el Consejo Federal de Inversiones ha estructurado el Subprograma "Regionalización y Descentralización de los Servicios Educativos" en el marco del Programa "Desarrollo Social y Educación. Este Subprograma se plantea los siguientes objetivos:

a) Elaborar, experimentar y transferir a las provincias nuevos modelos organizativos y operativos de regionalización y descentralización de servicios educativos.

...

b) Asistir a la puesta en marcha de planes y programas educativos provinciales que permitan descentralizar funciones administrativas, de planeamiento y técnico-pedagógicas hacia el nivel regional y local e incrementar la participación atendiendo y canalizando las necesidades, intereses y aspiraciones de la comunidad en el marco de las políticas educativas nacionales y provinciales.

c) Elaborar la documentación técnico-metodológica y capacitar a los funcionarios provinciales requeridos para la ejecución de los programas provinciales de regionalización y descentralización de la educación.

El Subprograma está llevando a cabo acciones de estudio, de asistencia técnica y de capacitación en diversas provincias que manifestaron su interés en participar de él. Esto ha posibilitado elaborar varios documentos, realizar múltiples misiones de asistencia técnica y desarrollar diversos cursos de capacitación, la mayoría de ellos destinados al personal involucrado en las acciones de regionalización y descentralización.

Como se señala en la fundamentación del Subprograma "es necesario encarar con seriedad y vigor científico el estudio de las modalidades de descentralización del sistema educativo que permitan optimizar los recursos disponibles en la provincia, acercar el proceso de toma de decisiones a nivel regional y local e incorporar las necesidades e intereses de las comunidades locales como eje de los contenidos de la enseñanza, en el marco de las políticas educativas provincial y nacional". Estos propósitos han sido tenidos en cuenta en la realización de las actividades del Subprograma, integrando las referidas a estudio,

a asistencia técnica y a capacitación; los documentos de base elaborados permitieron orientar dichos procesos y, a su vez, fueron enriquecidos con las conclusiones provenientes de las experiencias realizadas.

Como contribución a los objetivos y actividades de este Subprograma, ha sido particularmente importante la invitación de la Oficina Regional de Educación de la Unesco para que el Consejo Federal de Inversiones se incorpore, como "punto focal" para la Argentina, a la Red Regional de Capacitación, Innovación en los campos de la Planificación y la Administración de la Educación Básica y de los Programas de Alfabetización (REPLAD). De esta manera, el Consejo Federal ha organizado la Red Argentina de Intercambio y Cooperación (RAIC), cuyas actividades se complementan e integran con la de este Subprograma.

1.3. Principales contenidos de este documento.

El presente documento, elaborado en el marco del Subprograma, constituye una revisión e integración de tres documentos de base preparados con anterioridad y que fueron utilizados para orientar los procesos de regionalización y nuclearización en varias provincias, particularmente en las de San Luis y Jujuy; estos documentos sirvieron de apoyo a las tareas de asistencia técnica y fueron utilizados como material didáctica en los cursos de capacitación desarrollados. Es decir, fueron sometidos a diversas pruebas y aplicadas en forma reiterada.

Los documentos de base preparados fueron los siguientes:

- Diagnóstico del sistema educativo provincial en materia de centralización y descentralización.

- Criterios y diseño de alternativas organizativas y descentralización, regionalización y nuclearización de los servicios educativos provinciales.

- Microplanificación y programación a nivel de núcleo educativo.

Por lo tanto, a partir de estos documentos se preparó éste, integrando sus lineamientos conceptuales y metodológicos y planteando un desarrollo temático que posibilite una mejor utilización posterior por funcionarios y técnicos de las provincias que deseen utilizarlo para la orientación de sus procesos de regionalización.

A partir de esta Introducción se desarrollan cuatro capítulos. En el primero de ellos se plantean los lineamientos conceptuales principales de la regionalización y descentralización de la educación; en primer lugar, se analiza la situación en materia de centralización de la conducción, planificación y administración de la educación argentina para, luego, desarrollar los aspectos conceptuales principales de regionalización de la educación y, especialmente, su vinculación con la eficiencia y eficacia interna y externa del sistema educativo. Finalmente, en este capítulo se analizan las estrategias de nuclearización -como forma organizativa idónea para encarar los procesos de regionalización y descentralización de la educación- y sus antecedentes y experiencias en América Latina y en nuestro país.

En el capítulo 3 se desarrollan los aspectos metodológicos vinculados con la elaboración del diagnóstico del sistema educativo provincial, particularmente en materia de centraliza

...

ción y descentralización; en él se incluyen tanto los aspectos globales provinciales como los referidos específicamente a la oferta educativa y los relativos a la problemática centralización - descentralización, este último aspecto presenta un desarrollo muy detallado, ya que se constituye en el aspecto principal de un diagnóstico tendiente fundamentalmente a orientar y apoyar un proceso de regionalización.

En el capítulo 4 se desarrollan los temas vinculados con la conformación y organización de los núcleos educativos; en relación con la organización de los mismos se plantean distintos criterios y alternativas en cuanto a su estructura, sus funciones y actividades y a los alcances de la nuclearización. Finalmente, se plantea el tema de la descentralización de la supervisión escolar.

En el último capítulo, el 5, se desarrollan los aspectos conceptuales y metodológicos referidos a la microplanificación y a la programación de los núcleos educativos, a partir de las actuales limitaciones de la planificación y de los nuevos lineamientos planteados en los últimos años en América Latina y en nuestro país; se analiza detalladamente el papel de la microplanificación en el proceso de regionalización y nuclearización de la educación y sus principales características y aspectos organizativos. En el desarrollo del proceso de programación en el núcleo educativo se plantean algunos aspectos conceptuales y se brindan precisiones metodológicas, tanto en lo referido al diagnóstico situacional como a las etapas del proceso de programación.

Tanto en la elaboración de los documentos de base previos como en el presente se ha utilizado una muy amplia y rica docu

mentación producida en diversos países de América Latina a la que se ha agregado la experiencia profesional del autor en diversos procesos de planificación y regionalización en otros países Latinoamericanos y en el nuestro. En la presente versión se han incorporado los resultados de las experiencias llevadas a cabo en varias provincias argentinas y las contribuciones de otros especialistas del Consejo Federal de Inversiones -particularmente la Licenciada Silvia N. de Senén González y de la Profesora Mirta Velázquez- cuyos aportes profesionales se agradecen, al igual que los provenientes de funcionarios y especialistas de gobiernos provinciales, especialmente de las provincias de Jujuy, del Neuquén y de San Luis.

Es de esperar que este documento contribuya a los procesos regionalización y descentralización en que están empeñadas las autoridades de varias provincias y que estimule este mismo tipo de proceso en las restantes. De esta manera nuestro país y su educación estarán transitando un camino muy importante en el imprescindible y urgente proceso de transformación y democratización efectiva de nuestro sistema educativo.

2. REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION: MARCO CONCEPTUAL.

2.1. La centralización en materia de conducción, planificación y administración de la educación 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 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 transmisores burocráticos; las normas vigentes evidencian también, una marcada rigidez, lo que dificulta su adecuada aplicación en situaciones y áreas muy diversas, como son aquellas 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 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 decisional 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 estas se aplican fuera de tiempo generando una situación artificial en las 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 ella; 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 marginales y menos beneficiadas, por lo que los déficits de estas se acentúan y agudizan.

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 del sistema educativo como se evidencia en los planes de educación elaborados tanto a nivel nacional como provincial. 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 laspoblaciones 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.

La supervisión de la educación está, en general, centralizada en las ciudades capitales o en otras ciudades importantes, por lo que los supervisores están ubicados lejos del que debería ser su lugar de trabajo: las escuelas a su cargo. De esa manera sólo las visitan esporádicamente y no pueden entregarse efectivamente a trabajar con los equipos docentes de directores y maestros y profesores, por lo que sólo atienden aspectos formales del proceso educativo sin posibilidades de sumplir sus verdaderas funciones específicas. Por otra parte, la mayor parte de su tiempo permanecen en las oficinas de la sede de la supervisión atendiendo problemas de gestión administrativa, sin tener en general una capacitación adecuada para ello.

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 sus problemas y posibilidades.

De igual manera, los libros de texto también han respondido a esa visión centralista de los curricula y sus contenidos no se adaptan a los intereses y necesidades de los educandos de provincias y áreas distintas a las de carácter urbanizado.

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 escuela y los maestros tengan que dedicar sus vacaciones o abandonar sus establecimientos en épocas de clase para peregrinar por distintas oficinas burocráticas en seguimiento de trámites iniciados muchas veces largo tiempo atrás.

De tal manera 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 convocada. 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 y de adultos 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.

El diagnóstico en materia de centralización y descentralización que se elaborará a partir de este documento, deberá mostrar claramente las características, alcances y significación de la situación en materia de centralización en la provincia y brindar elementos para su replanteamiento y transformación y para la puesta en marcha de un proceso de regionalización que se adecúe a la distribución por regiones de la oferta del sistema educativo, tenga en consideración la estructura normativa y organizativa vigente y aproveche, si existiesen, las experiencias provinciales previas en esta materia.

Se presenta a continuación un cuadro en el que se sintetizan

...

las características, instrumentos y acciones propios de los procesos centralizadores y sus efectos, que puede ser útil en el proceso de análisis de la situación en cada provincia[1]

TIPO DE DECISION	CARACTERISTICAS/INSTRUMENTOS/ ACCIONES	EFECTOS
Planificación	Concepción y elaboración lineas, de arriba hacia abajo	Excluye la participación de las organizaciones de base.
Enfoque global	Descripción del ámbito nacional sin referencia a las particularidades espaciales y socio-económicas de la población	Respuesta unitaria y homogénea a realidades diversas.
Metodología	Desarrollo de técnicas para proyecciones globales y elaboración de modelos con diversos niveles de sofisticación	Planes nacionales de alto nivel académico pero escasa aplicabilidad.
	Información deficiente	Falta de significación en metas y proyecciones técnicamente correctas.
Relación con otros sectores	Escasa consideración de los objetivos y acciones de otros sectores	Aislamiento del sistema educativo de su contexto.
		Debilita las posibilidades de contribución al desarrollo socio-económico global.

(1) Tomado de: Senén González, Silvia N. de, Reflexiones sobre las posibilidades y perspectivas de la regionalización educativa en América Latina, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, marzo de 1986.

...

TIPO DE DECISION	CARACTERISTICAS/INSTRUMENTOS/ ACCIONES	EFECTOS
Expansión cuantitativa del sistema	Uso de modelos de crecimiento lineal subestimando la urgencia de cambios cualitativos de la estructura curricular y administrativa	Acentúa el carácter conservador y reproductor del sistema educativo
Curriculum	Planes y programas de estudio para los distintos niveles y modalidades de educación que se han elaborado en el nivel nacional y aplicado con escasa adaptación en todo el país	Contenidos centrados en la "cultura" de las grandes ciudades. Desconocimiento del país en su conjunto, de sus problemas y posibilidades particularizadas.
Libros de texto	Elaborados desde y con una visión centralista	Sus contenidos no se adecúan a las características y necesidades (e intereses) de los educandos de otras áreas.
CONDUCCION Y ADMINISTRACION		
Estructuras normativas	Concentración de misiones y funciones en los niveles superiores para la casi totalidad de los temas, aún los de importancia menor	Convierte a los niveles intermedios en meros transmisores burocráticos. Toma de decisiones sólo en los niveles superiores.
Criterios generales o de carácter burocrático	Proceso decisional sin consulta a los involucrados, criterios globales de difícil adaptación. Lentitud y gran demora en la adopción de decisiones	Verticalismo, no participacionismo.Aplicación fuera de tiempo; situaciones artificiales; escasa relación con la realidad.
Alcances y áreas de influencia	Concentración de esfuerzos y recursos en las ciudades asientos del Poder Central Nacional o Provincial	Acentuación de déficit en áreas marginales, sobre todo rurales
Presupuesto	Nación y Provincias tienen presupuesto centralizado y global	No responden a metas y acciones específicas de cada comunidad.La distribución de recursos financieros se dedica preferentemente a atender los requerimientos de la habitualmente costosa estructura central.

2.2. La regionalización de la educación

Como respuesta al problema de la centralización en materia de conducción, planificación y administración de la educación, durante la década pasada comenzó a plantearse en diversos países latinoamericanos -y en la Argentina más recientemente- la necesidad de impulsar políticas, estrategias y programas de descentralización y regionalización educativa que tendiesen a alcanzar un mayor equilibrio de la educación con los procesos sociales, económicos y culturales y una integración de cada una de las regiones en los contextos provinciales y en el nacional. Se fue llegando a la conclusión de que la región presenta 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 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.

Asimismo, el nivel regional se presenta como más apropiado para la integración de las acciones educativas con las de otros sectores sociales, para la participación en la conducción de la educación de representantes de grupos e intereses sociales, 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 cada una de las poblaciones-meta.

La regionalización debe concebirse como un proceso porque se desenvuelve de manera contínua y gradual y su dinámica se facilita en la medida en 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 regionali-

zación educativa se concibe como un proceso de conducción, planeamiento y administración de la educación, en el que se delimitan espacios geográficos de acuerdo con indicadores demográficos, geográficos, de infraestructura educativa y en función de determinadas características socio-económicas y educativas comunes, con la finalidad de brindar un servicio educativo que satisfaga eficientemente los requerimientos de escolarización de las poblaciones-meta, atienda las necesidades, intereses y aspiraciones de las comunidades que integran las diferentes regiones y promueva canales de participación de ellas, en el quehacer educativo.

En el establecimiento de los criterios para la delimitación de las regiones debe tenerse en cuenta las regiones naturalmente diferenciadas, según características geográficas, culturales o socio-económicas, ya que eso facilitará su posterior funcionamiento. Es obvio que estas características determinan o condicionan el tipo y la evolución cuantitativa o cualitativa de las comunidades según el ambiente natural en que estas se desenvuelven.En los años recientes, particularmente en estos últimos de gobierno democrático, diversas provincias han iniciado procesos de regionalización educativa, con grado de avance y con características diferentes, que deben ser tenidos en cuenta y evaluados para que esas experiencias puedan ser aprovechadas por la propia provincia y por las restantes. Por ello en este documento se incluye el relevamiento y análisis de las experiencias en materia de regionalización educativa.

2.3. Vinculación de la regionalización con la eficiencia y eficacia internas y externas del sistema educativo (2)

Es necesario tener en cuenta que el proceso de

(2) Cfr. Fernández Lamarra, N., "Regionalización y nuclearización de la educación en América Latina en Acción y Reflexión Educativa, N° 11, ICASE - Universidad de Panamá, Panamá, diciembre de 1983.

regionalización educativa no es un fin en sí mismo, sino que constituye una opción política y una estrategia apropiada para mejorar la eficiencia y eficacia internas y externas 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. Esta 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 sustancial 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.

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 de descentralización. 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.

Por ello, las políticas de regionalización deben acompañarse 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 debe significar 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 territorial (por ejemplo, directores regionales, jefes zonales, etc.) (3)

En los estudios y análisis desarrollados en diversos países de la región se muestra la diversidad y complejidad de las experiencias en esa 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 curriculum, 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.

Es necesario tener en cuenta que los procesos de descentralización y/o desconcentración administrativa plantean el cumplimiento de una serie de prerrequisitos 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

---

(3) Peredo, Maruja, "La regionalización de la educación. Aspectos administrativos y pedagógicos", en Acción y Reflexión Educativa, N° 9 ICASE - Universidad de Panamá, Panamá, diciembre de 1982.

...

de comunicación y retroalimentación entre los servicios regionales y nacionales; la transferencia efectiva de atribuciones del nivel central al regional.

El planteamiento y desarrollo del curriculum 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 y 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, que debe tender, como ya se ha señalado, a la experimentación e innovación pedagógicas. Por ello, 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. Estas innovaciones 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.

...

La redistribución del poder y de la conducción que implica la regionalización debe estar acompañada por 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 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 de posibilitar 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 entre niveles educativos. El proceso de descentralización exige una transformación

de las metodologías y técnicas presupuestarias vigentes, a fin de que los planes y proyectos regionales y locales cuenten con los recursos financieros requeridos para su implementación. De igual manera, la descentralización y regionalización educativas posibilitan 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 globales y regionales 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 y 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 vinculaciónes 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 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 fundamental 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.

El replanteamiento de los aspectos internos del sistema educativo y de la vinculación de éste con la comunidad regional y local posibilita concretar un verdadero proceso

participativo de los actores y de los destinatarios de la educación en procura de su mejoramiento, a partir de las auténticas necesidades y aspiraciones sociales y de que cada comunidad desempeñe un papel protagónico en la interpretación y orientación de su propio desarrollo.

En el proceso de regionalización es necesario tender a un adecuado equilibrio entre los valores de la comunidad regional y local y los requerimientos derivados de la integración y la identidad nacional y evitar que pueda tener un efecto segmentador. Este efecto, no deseado ni buscado, puede implicar "un divorcio entre la educación en el nivel nacional y el regional, introduciendo nuevos parámetros diferenciadores dentro del sistema, reforzando más las desigualdades y la fragmentación de las unidades que lo integran" (4). En este mismo documento se señala que "otro de los riesgos que se debe considerar es el del localismo, que al otorgar excesiva importancia a los contenidos de la enseñanza en temas, problemas e intereses regionales puede ir en desmedro de una problemática nacional e integradora." (5)

También hay que evitar el peligro de confundir regionalización con democratización automática del sistema educativo. Haag señala que "asociar centralización y gestión autoritaria así como descentralización y gestión democrática, revela un análisis inexacto del funcionamiento de la administración y no resiste el análisis de los hechos" y agrega que "algunos sistemas descentralizados siguen siendo autoritarios y ciertos sistemas centralizados son democráticos". Asimismo afirma que "lo que da el carácter más o menos democrático de un sistema es su aptitud para el diálogo, primeramente entre los diferentes niveles del sistema y, posteriormente frente a las comunidades que tiene que servir" (6)

---

(4) SENEN GONZALEZ, Silvia N. de op. cit.

(5) SENEN GONZALEZ, Silvia N. de op. cit.

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

La formulación de las estrategias de regionalización deben tener en cuenta las posibilidades que este proceso brinda como sus riesgos, de manera de asegurar tanto la mejor atención de los requerimientos educativos regionales y locales como la integración nacional y la necesaria unidad normativa de la educación. Esto permitirá, asimismo, conducir este proceso hacia una verdadera democratización de los servicios educativos otorgándole una mayor prioridad a los grupos poblaciones, urbanos y rurales, con mayores déficits en materia cultural y educativa y logrando que cada comunidad participe efectivamente en el análisis de sus necesidades en materia de educación y en el diseño y conducción de los procesos tendientes a satisfacerlas.

2.4. Las estrategias de nuclearización

Tanto en nuestro país como en otros de América Latina la nuclearización se ha constituído en una forma organizativa idónea para encarar los procesos de regionalización y descentralización educativa. Esto parte del hecho de que las escuelas primarias, 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 que, tal como ha sido señalado reiteradamente, presenta rasgos de una fuerte concentración de funciones en materia de planificación, supervisión y gestión administrativa. Por otra parte, muchas de las escuelas rurales son incompletas y subequipadas por lo que no están en condiciones de ofrecer las respuestas adecuadas a las demandas educativas; el aislamiento de las escuelas y su deficiente equipamiento docente no permite a los niveles centrales compensar estas limitaciones a través de los mecanismos de supervisión y del necesario apoyo técnico y administrativo requerido.

Para hacer frente a este tipo de situaciones críticas se ha planteado esta nueva forma organizativa de las escuelas que se basan en la agrupación, a través de una red institu-

cionalizada, de las unidades escolares de un área determinada. 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 técnico-administrativas conexas; en él se desarrollan programas educativos escolarizados y no escolarizados y acciones de extensión educativa en apoyo de la promoción comunal y de fomento de la participación de la población. 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 el uso de los recursos que, a su vez, posibilite extender los beneficios de una educación de mejor calidad a un mayor número de educandos.

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 coordinadora o centro, que cuente con el mejor equipamiento, y un conjunto de entre doce y quince escuelas que integran el núcleo. Se plantean diferencias según las experiencias según que el núcleo atienda un sólo nivel (el primario), varios niveles o la totalidad del sistema educativo, tanto las actividades formales y no formales. De igual manera, se registran diferentes alternativas en cuanto al espacio físico, según el tipo de espacio (rural, urbano, semiurbano, con gran dispersión de población, llanura o montañoso, etc.) y los criterios de delimitación del área de jurisdicción del núcleo (político-administrativo- económico, demográfico, etc.).

El principal instrumento para la orientación del núcleo educativo es la "microplanificación", cuya concepción metodológica es cualitativamente diferente a la de la planificación sectorial global, aunque no antagónica. Mientras que en ésta interesan primordialmente las macrovariables sociales, económicas, culturales y educativas, en la microplanificación el interés se centra en aspectos referidos al conocimiento específico del ámbito local y de los requerimientos de las poblaciones-meta. A partir de este conocimiento y de la formulación de los respectivos diagnósticos situacionales, se identificarán, formularán y pondrán en marcha los proyectos de interés local que sean asumidos con caracter de prioridad por la comunidad. El desarrollo conceptual y metodológico de estos aspectos se incluye en el Capítulo 5.

Es de señalar que si bien en todos los niveles de los procesos de conducción, planificación y administración se requiere la participación de los ejecutores y 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.

En el marco de los conceptos anteriormente desarrollados, los objetivos de la nuclearización pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Organizar la conducción y administración educativa en los niveles regional y local, posibilitando su descentralización;

- replantear la planificación y programación educativa en función de un enfoque de microplanificación participativa, que atienda las necesidades y potencialidades de las regiones y las comunidades;

- integrar a la comunidad posibilitando su participación en el proceso educativo;

- ofrecer mayor igualdad de oportunidades a toda la población, sin discriminación según su ubicación geográfica, y mejorando la calidad y pertinencia de la educación ofrecida;

- adecuar los contenidos educativos y el funcionamiento de las escuelas a los intereses, necesidades y expectativas de la comunidad;

- utilizar con mayor eficiencia los recursos educativos existentes;

- promover la integración intrasectorial y la coordinación intersectorial.

2.5. Antecedentes sobre la nuclearización en América Latina y en el país

La nuclearización es, posiblemente, una de las muy escasas innovaciones educativas de origen netamente latinoamericano. Surge a partir de las experiencias conducidas por la escuela normal para maestros rurales de Warisata, en Bolivia, en los primeros años de la década del 30 y posibilita la organización de núcleos en áreas de población indígena en la Sierra boliviana; luego, en la década del 40, se crean núcleos escolares campesinos en los departamentos de Puno y

Cuzco en la sierra peruana, los que constituyen un antecedente directo para que esta forma organizativa sea asumida como la organización de base para la ejecución de la reforma educativa peruana en la década del 70.

La ley general de educación, que orientó la reforma educativa en el Perú, define al nuevo sistema de nuclearización 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 del ámbito territorial determinado por la promoción de la vida comunal"; es decir que en el Perú, frente al centralismo verticalista se propuso la descentralización participativa implementada a través de los NEC (Núcleo Educativo Comunal). Conjuntamente con la nuclearización, la reforma peruana planteó una reorganización administrativa desde la conducción superior hasta el nivel de escuela, basada en la descentralización y la regionalización; así se crearon nueve direcciones regionales, de las que dependían 27 direcciones zonales que, a su vez, coordinaban la labor de los 819 núcleos educativos creados en todo el país.

La reforma educativa panameña asumió también a la nuclearización como eje para su implementación, generándose como innovación una escuela de producción como sede de cada núcleo que posibilitaba la incorporación del trabajo a la enseñanza básica. Otros países latinoamericanos generaron estratégias masivas o localizadas según los casos de regionalización y nuclearización en la década del 70 e inicios de la del 80: Guatemala, Honduras, Costa Rica, Colombia, Nicaragua, Venezuela, Brasil y Ecuador, entre otros. En Colombia el programa se denomina Mapa Educativo y está abarcando en forma gradual todo el país al igual que en Nicaragua.

En nuestro país hubo algunas propuestas de nuclearización en algunas provincias durante el gobierno constitucional 1973-1976, particularmente en la del Neuquen. Durante el gobierno militar se asumió la forma organizativa del núcleo en el Programa EMER (Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural), financiado por el BID; sin embargo, es de señalar que la modalidad adoptada significó una desvirtuación de los principios básicos de la nuclearización ya que cada núcleo se integraba sólo con las escuelas que se construían por el Programa, con altos costos y equipamientos muy sofisticados, y dejaba de lado a las restantes que hubiesen necesitado nuclearse con las escuelas mejor equipadas. Por supuesto, la nuclearización no incluía la participación comunitaria ni la microplanificación y atendía sólo a los aspectos de carácter curricular.

Entre los años 1982 y 1983 se llevó a cabo en la Provincia de Formosa, con la asistencia técnica del CFI, el proyecto "Reorganización de la administración y coordinación del nivel educativo primario por el sistema nuclear", que posibilitó llevar a cabo una experiencia de nuclearización en esa Provincia y producir una importante documentación sobre diagnóstico, diseño, programación, implementación y evaluación en materia de regionalización, descentralización y nuclearización. En la segunda mitad de 1983 el CFI asiste técnicamente a la Provincia de Catamarca en el diagnóstico, diseño y programación para el reordenamiento del nivel primario por el sistema de nuclearización, pero la propuesta elaborada no se alcanza a implementar.

A principios de 1984 la conducción educativa de la Provincia del Neuquén elabora el Plan Educativo Provincial, en el que se asume a la nuclearización como modelo organizativo

y se adopta una estrategia de ejecución de carácter participativo, experimental y gradual que, hasta el momento, ha permitido su aplicación, con distintos grados de intensidad, en toda la Provincia. En el marco de este Programa se ha elaborado, a partir de los volúmenes iniciales del documento preliminar del Plan, una abundante y variada documentación, que ha sido tenida en cuenta en la elaboración de este trabajo, particularmente en cuanto a las modalidades posibles para la organización de los núcleos.

Otras provincias están encarando actualmente estrategias de regionalización y nuclearización, con el apoyo técnico del Consejo Federal de Inversiones y de este Programa de Desarrollo Social y Educación. La más avanzada en cuanto a esto es la Provincia de San Luis, que ha elaborado un interesante diseño de su proceso de regionalización y nuclearización y lo ha puesto en marcha en dos de las seis regiones en que está regionalizada la Provincia. La de Jujuy también ha elaborado y aprobado su propio diseño de regionalización y nuclearización y lo está poniendo en marcha conjuntamente con una reestructuración de su servicio de supervisión, el que ha sido descentralizado y regionalizado.

Otras provincias también han encarado o están diseñando procesos de regionalización de diverso alcance, lo que permite preveer que en el año 1987 la regionalización, descentralización y nuclearización de los servicios educativos tendrá un importante desarrollo.

3. EL DIAGNOSTICO DEL SISTEMA EDUCATIVO PROVINCIAL

En el proceso de planificación educativa provincial tendiente a la regionalización y descentralización de los servicios educativos se hace necesario contar, inicialmente, con un diagnóstico del sistema educativo de la respectiva provincia, particularmente en materia de centralización y descentralización. Este diagnóstico debe orientar acerca de los objetivos, metas, alcances y etapas del proceso de regionalización y brindar los elementos que permitan una programación del mismo adecuada a las condiciones y posibilidades de la provincia.

Para ello el diagnóstico debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Los aspectos globales referentes a las políticas y estrategias provinciales así como a las características generales de la situación socio-económica de la provincia;
- la oferta del sistema educativo en todos sus aspectos relevantes;
- la situación y problemas en materia de centralización-descentralización, la distribución regional de la educación y la estructura normativa y organizativa vigente;
- las experiencias en materia de regionalización educativa y en otros sectores institucionales provinciales.

En los siguientes puntos se desarrollan los principales aspectos e indicadores a tener en cuenta en cada uno de los rubros tentativos propuestos para el diagnóstico educativo provincial.

..

3.1. Aspectos globales del diagnóstico

a) Políticas y estrategias provinciales:

Será conveniente encabezar el diagnóstico con las políticas y estrategias del Ministerio o Secretaría de Educación y Cultura en materia de educación, especialmente las referidas a descentralización y regionalización de la educación; esto permitirá orientar el diagnóstico en el sentido de los objetivos propuestos a nivel de la conducción provincial.

b) Caracterización general:

El diagnóstico deberá contar con una caracterización general de la provincia que permita distinguir las posibles regiones naturales existentes o las regiones históricas o tradicionalmente establecidas, tanto por razones geográficas como por razones demográficas, económicas o socio-culturales.

Sería conveniente que la información se desagregue de tal forma que permita caracterizar dichas regiones de manera de facilitar los análisis de los aspectos educativos.

En el diagnóstico deberían considerarse los siguientes aspectos:

Físicos: Ubicación en el país y en el continente; orografía; hidrografía, clima; regiones ambientales.

Demográficos: Tamaño y composición de la población;

..

distribución departamental; población por grupo de edades; localización espacial; urbanización y migración; estructura étnica; población económicamente activa por sectores y ocupación.

Productivos: caracterización, localización y dinámica de los sectores primario, secundario y terciario; sector agropecuario: localización de los principales productos por regiones; sector industrial: perfil provincial y por regiones; minería: localización; grado de concentración relativo a cada sector; perfil ocupacional y niveles de ingreso.

Servicios: grado de descentralización y descentralización. Salud: atención oficial y privada; tasas de mortalidad y morbilidad; áreas de prevención; planes y acciones a nivel provincial regional y local. Vivienda: cantidad y distribución según población; estado habitacional; planes y programas provinciales según regiones. Vías y medios de comunicación: vinculación intra y extra zonales; caracterización de la red vial y vinculación con las escuelas; caracterización del servicio ferroviario. Vía aérea: grado de importancia en el contexto de los medios provinciales de transporte. Medios de comunicación: jerarquización en virtud de su cobertura y del grado de aprovechamiento alcanzado.

3.2. Oferta del sistema educativo

a) Aspectos cuantitativos:

- Número de alumnos matriculados por departamento, según nivel, modalidad y autoridad educativa.

..

- Número de escuelas por departamento según nivel, modalidad y autoridad educativa.

- Número de docentes por departamentos según nivel, modalidad y autoridad educativa.

- Tasas de escolarización por niveles y departamento.

- Tasas de repitencia, desgranamiento y, de ser posible, deserción por departamento.

b) Aspectos normativos:

- Constitución provincial: artículos referidos a educación.

- Leyes provinciales de educación.

- Decretos reglamentarios y de orientación normativa.

c) Aspectos institucionales:

- Organización del Ministerio o Secretaría de Estado de Educación y Cultura: Organigrama.

- Misión y funciones de los organismos de conducción educativa y de los de apoyo técnico y administrativo.

d) Aspectos académicos:

- Organización académica del sistema educativo provincial por niveles y modalidades

- Estructura curricular vigente: principales lineamientos; posibilidades de adaptación regional y local.

e) El servicio de supervisión:

- Organización de la supervisión escolar; organigrama del servicio.

- Misión y funciones vigentes de los supervisores, según categorías.

- Normas vigentes en materia de supervisión.

- Localización de los servicios de supervisión.

- Distribución de escuelas por supervisor (de ser posible localización en un mapa); criterios utilizados para la distribución.

- Lineamientos del plan de actividades del servicio de supervisión; principales acciones de supervisión concertadas en los últimos años.

3.3. Centralización y descentralización de los servicios educativos.

A partir de la descripción de los aspectos globales de la provincia y de los de la oferta del sistema educativo (puntos 3.1 y 3.2), se debe realizar una caracterización de los servicios educativos en cuanto a centralización-descentralización. Para ello se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- determinación y análisis de la situación y de las relaciones entre las unidades escolares;

- determinación y análisis de las relaciones entre unidades escolares y el organismo central;

- principales problemas y perspectivas de la centralización-descentralización.

En los puntos siguientes se detallará la información que se considera necesaria en relación con cada uno de estos aspectos.

a) Determinación y análisis de la situación y de las relaciones entre las unidades escolares.

La información requerida para el análisis de este punto es la siguiente:

i) En relación con cada una de las escuelas de jurisdicción provincial, agrupadas por departamento y, de ser posible, por fracción censal (Ver planillas Anexo A):

- Localización geográfica: con indicación precisa de su ubicación y de las condiciones de accesibilidad, tipo y estado de los caminos, distancias de rutas nacionales y/o provinciales y de las ciudades o pueblos más cercanos. Las fuentes de estas informaciones son la carta escolar si existe, y el cuerpo de supervisores.

- Tamaño: con indicación de la siguiente información:
  . Número de alumnos, período 1978/1986.
  . Número de secciones de grado y de jardines de infantes;
  . Número de aulas y de otros espacios cerrados disponibles (dirección, secretaría, salas de reunión, bibliotecas, talleres, gabinetes, etc.);
  . Metros cuadrados disponibles de aulas y de los otros espacios cerrados (Ver planilla Anexo B)

- Cantidad de personal según la siguiente categorización:

...

personal de dirección; maestros de grado; maestros jardineros; maestros especiales; personal de apoyo administrativo; personal de apoyo técnico (maestros de recuperación, gabinetistas psico-técnicos); personal de servicio. De ser posible, indicar cantidad de personal con estudios de nivel terciario según título.

- Señalar si funciona como escuela-centro o escuela cabecera;

- Estado del edificio categorizado según la siguiente calificación: muy bueno, bueno, regular, malo y rancho.

- Descripción del equipamiento didáctico y bibliográfico disponible (equipos de proyección, de audio, de gabinetes y de laboratorios, número de volúmenes en bibliotecas, etc.)

- Relaciones sobre la evolución y situación de la escuela:

- Tendencia de la matrícula (año 1978 = base 100);

- Número de alumnos por maestro de grado;

- Superficie aula en m2. por alumno.

ii) Ubicación de cada escuela en mapas o cartas que posean indicaciones precisas sobre accidentes naturales, caminos y condiciones de accesibilidad. Esta tarea debe ser llevada a cabo a partir de la información sobre localización geográfica y confirmada por el Cuerpo de Supervisores del Consejo General o Provincial de Educación y/o del Ministerio o Secretaría de Educación.

iii) Determinación de las características, orientación y

...

contenidos de las relaciones de carácter técnico-pedagógico y administrativo que se establecen entre las escuelas. La elaboración del diseño del esquema organizativo nuclearizado debe tener en cuenta el tipo de relaciones que se establecen entre las escuelas para reforzar aquellas que sean contributivas al proceso de nuclearización y aprovechar las que se constituyan en experiencias positivas. Este análisis debe comprender tanto las relaciones de carácter técnico como las de órden administrativo y considerar las normas y prácticas referidas a la utilización compartida de personal y de instalaciones de las unidades escolares por parte de otras y el uso que la comunidad hace de los equipamientos educativos. Por ello se analizarán los siguientes aspectos:

- principales actividades de articulación y comunicación técnica entre las escuelas: alcances, frecuencia, responsables de la iniciativa (supervisores, docentes, directores); papel de los supervisores, etc.;

- tramitaciones y gestiones administrativas; en este rubro se deben identificar las unidades escolares que funcionan como escuela-centro o escuela-cabecera;

- utilización compartida de personal con disponibilidad de tiempo (maestros especiales, personal de apoyo técnico, administrativo y de servicio, etc.); entre qué escuelas; normas vigentes; etc.

- utilización compartida de aulas y de otros espacios (laboratorio, talleres, gimnasios, bibliotecas, etc.) y del equipamiento pedagógico;

- utilización por parte de la comunidad de las instalaciones escolares.

...

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA
Dr. Alejandro Gallardo

iv) Principales funciones, responsabilidades y actividades de los directores de las escuelas en cuanto a:

- planificación y conducción: interesa describir las tareas que cumplen los directores en cuanto a la formulación de planes institucionales y el conocimiento y diagnóstico de los problemas de la escuela y del medio que rodean y analizar su desempeño en lo referente a las acciones específicas de conducción escolar: modalidades asumidas, relaciones con el personal y con la superioridad, etc.

- orientación técnico pedagógica: se refiere al papel de los directores en cuanto al asesoramiento en los aspectos relacionados con el proceso de enseñanza - aprendizaje; desarrollo de los contenidos curriculares, adaptación de los mismos a las características zonales, metodologías de enseñanza y de evaluación, etc.

- coordinación y supervisión: se deben considerar las acciones de los directores en cuanto a la coordinación de la labor escolar y al mejoramiento de enseñanza aprendizaje, particularmente en su relación de supervisión con los maestros y profesores;

- gestión administrativa: interesa describir las acciones en este aspecto que habitualmente desarrollan los directores;

- administración de personal: se refiere al papel de los directores en cuanto a aspectos como designación, calificación del personal, licencias, horarios, etc.;

- administración presupuestaria: incluye las acciones relativas a la información sobre preparación y ejecución del presupuesto;

- servicios para el alumno: interesa describir las tareas que llevan a cabo los directores en cuanto a servicios como comedor escolar, refrigerio, ropero escolar, huerta escolar, etc.

- edificación y equipamiento escolar: Se refiere al papel de los directores en cuanto a las acciones sobre diseño, construcción, ampliación, mantenimiento del edificio escolar, compra y mantenimiento del equipamiento, etc.;

- relaciones con otros sectores y con la comunidad: interesa describir las tareas habituales de los directores en cuanto a las relaciones que se establecen con otros sectores (municipio, salud, promoción comunitaria, extensión agrícola, cultura, vialidad, etc.) y con las organizaciones comunitarias (asociaciones vecinales, clubes, partidos políticos, sindicatos, iglesias, asociaciones de productores, etc.;

Esta descripción de funciones, responsabilidades y actividades deberá elaborarse a partir de la información que se recoja y sistematice en reuniones de directores de escuelas correspondientes a unidades de diferente localización geográfica, categoría y ubicación. Esta información deberá ser revisada, asimismo, por el cuerpo de supervisores.

b) Determinación y análisis de las relaciones entre unidades escolares y el organismo central

La información y la documentación a tener en cuenta para este punto es la siguiente:

i) Descripción de las características, orientación y

...

contenido de las funciones, actividades y tareas específicas que vinculan a las escuelas con los organismos de conducción educativa provincial (Ministerio, Secretaría, Consejo), con indicación de la significación e importancia de cada una de ellas. Dichas funciones, actividades y tareas se agruparán en las siguientes categorías:

- planificación y conducción;
- orientación técnico pedagógica;
- coordinación y supervisión;
- gestión administrativa;
- administración presupuestaria;
- servicio para los alumnos;
- edificación y equipamientos escolares.

ii) Descripción de las características, orientación y contenido de las funciones, actividades y tareas específicas que vinculan a las escuelas con otros organismos del ministerio o secretaría de estado, de otros ministerios y secretarías provinciales que mantienen relaciones con las unidades escolares, con indicación de las funciones que cumplen, la frecuencia e intensidad de dichas relaciones y la caracterización del flujo en uno u otro sentido.

c) Principales problemas y perspectivas de la centralización-descentralización

Como síntesis y conclusión del análisis de los aspectos detallados en a) y b) se intentará establecer:

- condiciones actuales en materia de centralización;
- condiciones para un proceso de descentralización; posibilidades y limitaciones;

- necesidad y niveles de descentralización en términos de demanda según pautas demográficas, étnicas, culturales, económicas, etc.

- otras áreas de gobierno donde se tiende a establecer procesos de descentralización;

- posibilidades metodológicas y de recursos para compatibilizar esos procesos con el del área educación.

3.4. Distribución por regiones de la oferta del sistema educativo; sus principales problemas

A partir de la descripción de los aspectos globales y de la oferta del sistema educativo (puntos 3.1 y 3.2) se deberían poder determinar los problemas a enfrentar en relación con la distribución de aspectos tales como:

- desarrollo socio-económico y cultural diferencial de las comunidades, según regiones;

- caracterización de la infraestructura de servicios básica regional: salud, vivienda, vías y medios de comunicación,etc.;

- niveles y condiciones de la organización comunitaria; condiciones de vida de la población actual y perspectivas; su evolución en los últimos años;

- situación en materia de pobreza crítica y sectores en situación de marginalidad;

- niveles diferenciales de ingreso y ocupación de la familia de los alumnos;

- requerimientos en materia de capacitación laboral y su relación con la oferta educativa;

- índices de repitencias, deserción y retención escolar;

- porcentajes de población que nunca accedió a la escuela o que no concluyó su escolarización (analfabetismo absoluto y funcional);

- aspiraciones y requerimientos de docentes, alumnos y otros integrantes de la comunidad;

3.5. Estructura normativa y organizativa

En este aspecto el diagnóstico deberá mostrar los puntos críticos y problemas de gobierno del sistema educativo en relación con:

- el flujo de las relaciones verticales y horizontales dentro del sistema a nivel provincial, regional y local;

- el nivel de operatividad y vigencia virtual y real de la legislación educativa;

- las posibilidades de flexibilización de las estructuras orgánicas;

- las modalidades y destino de la información producida por cada uno de los sectores de la organización educacional;

- funciones reales de los supervisores: tareas en el nivel central, frecuencia de visitas a las escuelas, actividades de perfeccionamiento que cumplen y que conducen.

...

3.6. Características y alcances de las experiencias de regionalización educativa en el ámbito provincial.

Las experiencias previas en materia de regionalización y descentralización educativa constituyen un antecedentes de importancia para el diseño e implementación de nuevas estrategias y modalidades, por lo que interesa llevar a cabo una detallada descripción y análisis de las mismas. Para ello será necesario estudiarlas y describirlas en los siguientes aspectos:

- objetivos de la experiencia;
- alcances y localización de carácter, institucional y/o geográfico;
- papel de los supervisores y de los directores en la misma;
- evaluaciones realizadas y sus principales problemas conclusiones;
- nómina de escuelas (número y localización) que han cumplido funciones de coordinación y enlace con otras y con organismos de la conducción central.

3.7. Criterios de regionalización establecidos

a) Es conveniente analizar, en primer lugar, la existencia o no de regiones naturalmente diferenciadas. En caso de que existan habría que tratar de determinar:

- el tipo de relaciones que se establecen en el orden interno de esas regiones en cuanto a: organización de las comunidades; producción; vías de comunicación; empleo, etc.

...

- el tipo de relaciones que se establecen con otras regiones o comunidades de la provincia o de otras provincias;

- si se mantienen relaciones de intercambio poblacional, económico, cultural o educativo con algún país vecino ¿cuáles? ¿cómo?

- la conveniencia de esa diferenciación en relación con la regionalización de los servicios educativos en orden a:

  - su organización;
  - la administración de los recursos humanos, técnicos y financieros;
  - la microplanificación educativa;
  - la organización y participación comunitaria.

b) A fin de compatibilizar el diseño de la regionalización educativa con las acciones de regionalización y descentralización de otros servicios y sectores provinciales, se describirán las mismas en cuanto a sus antecedentes, alcances, ejecución, efectos sobre el servicio educativo, etc. Será de particular importancia acompañar la descripción con los mapas provinciales que muestren las subdivisiones regionales y zonales en los otros sectores, particularmente en aquellos más relacionados con el sistema educativo (salud, vivienda, promoción social, extensión agrícola, etc.)

LOCALIZACION GEOGRAFICA							
Nº y NOMBRE DE LA ESCUELA	UBICACION	CATEGORIA	Sintesis Accesibilidad	Regimén Turno	Tipo/Estado Caminos	Domicilio (Ubi.Exacta)	Ciudad-Pueblo y/o rutas

DEPARTAMENTO.

FRACCION CENSAL:

PLANILLA 2

Nº y NOMBRE DE LA ESCUELA	NUMERO DE ALUMNOS								SECCIONES		PERSONAL					
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	GRADO	J. DE INFANTES	DIRECCION	MAESTROS/GRADO y J.I.	MAESTROS ESPECIALES	ADMINISTRATIVOS	TECNICO	SERVICIO

DEPARTAMENTO: FRACCION CENSAL: PLANILLA 3

Nº y nombre Escuela	EDIFICIO					Síntesis Equipamiento	RELACIONES		
	Nº aulas	Nº otros espacios	m2 aulas	m2. otros espacios	Estado		Tendencia Matrícula	Alumnos por maestro/grado	m2. aula n/alumno

ANEXO B

AULAS Y OTROS ESPACIOS DE LA ESCUELA

ESCUELA Nº

CATEGORIA:

DEPARTAMENTO:

UBICACION:

ESPACIOS FISICOS	NUMERO	METROS CUADRADOS
Aulas		
Oficinas de Dirección		
Oficinas de Secretaría		
Sala de Reunión		
Salón de usos múltiples		
Sala de Música		
Biblioteca		
Talleres (según especialidad)		
-		
-		
-		
Gabinetes (según especialidad)		
-		
-		
-		
Museo y Mapoteca		
Gimnasio		
Instalaciones deportivas		
Patios		

4. LA NUCLEARIZACION DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS PROVINCIALES

A partir de los contenidos y conclusiones del diagnóstico del sistema educativo provincial se debe llevar a cabo el proceso de diseño y planificación de la regionalización de dicho sistema y la conformación y organización de los respectivos núcleos educativos.

En este capítulo se desarrollarán los aspectos metodológicos principales en relación con la conformación y organización de los núcleos, su estructura, funciones y actividades, los alcances del proceso de nuclearización y su vinculación con la reestructuración y regionalización de la supervisión. Para su preparación se han tenido en cuenta tanto la documentación producida como las experiencias profesionales personales sobre los procesos de regionalización y nuclearización llevados a cabo en otros países de América Latina y en nuestro país. En cuanto a los de nuestro país se ha brindado particular atención a los procesos y propuestas de regionalización en las provincias de Formosa, Catamarca, Neuquén, San Luis y Jujuy; éstas dos últimas se están desarrollando con la cooperación del Consejo Federal de Inversiones en el marco del Subprograma Regionalización y Descentralización de los Servicios Educativos.

Las propuestas metodológicas y organizativas que se plantean no pretenden ofrecer criterios y esquemas rígidos de aplicación mecánica sino que se busca orientar el análisis y la discusión en cada provincia sobre los enfoques o criterios más convenientes y adecuados a las particularidades de cada una de las realidades provinciales.

4.1. Criterios para la conformación de los núcleos

En las experiencias latinoamericanas y argentinas en materia de nuclearización se han asumido criterios relativamente diferentes en cuanto a la conformación de los núcleos, tanto en cuanto a tamaño de los mismos como en relación con la determinación de las escuelas que los integrarán y la definición de la que será sede de su conducción. Sin embargo, es posible establecer ciertos criterios que parecen predominar, los que se desarrollarán a continuación junto con las posibles alternativas que se plantean.

4.1.1. Tamaño de los núcleos

Los núcleos educativos se integran con un número variable de escuelas que depende, en otras razones, de la ubica-

ción y tamaño de las mismas, y de las características geográficas y poblacionales del área de influencia. Este número no debe ser excesivamente grande porque eso dificultaría el funcionamiento del núcleo y el cumplimiento efectivo de sus funciones. Tampoco debe ser muy reducido ya que debe asegurarse las condiciones mínimas de funcionamiento como unidad operativa tanto en lo administrativo como en lo técnico-pedagógico y en materia 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.

En razón de las consideraciones anteriores, se estima conveniente que el número de escuelas que pueden integrar un núcleo no sea inferior a doce, excepto que por razones de dispersión y ubicación geográfica sea imprescindible aceptar un número menor, ni superior a dieciocho o veinte, constituyéndose como deseable un número promedio de quince.

4.1.2. Determinación de las escuelas integrantes de los núcleos

La determinación de las escuelas que integrarán cada núcleo debe tener en cuenta tanto criterios administrativos como geográficos y comunitarios, los que deben aplicarse con relativa flexibilidad según las características y condiciones de cada provincia. En este proceso debe partirse de la realidad específica de cada zona, por lo que ayudará significativamente contar con una carta escolar o con un relevamiento previo de las escuelas y sus características; en la determinación deberá alternarse algunos de los criterios técnicos que se desarrollarán en este punto con la experiencia

directa de los funcionarios que conocen el servicio con detalle, especialmente supervisores y directores. Es de señalar que la determinación de las escuelas que conformarán cada núcleo debe revisarse periódicamente a fin de obtener el máximo de eficiencia en el funcionamiento de los mismos, a partir de los diagnósticos situacionales que elaboren los núcleos y con la participación comunitaria. Entre los criterios administrativos se deben considerar los referidos a aspectos tales como:

- grupo de escuelas que habitualmente son atendidas por un mismo supervisor escolar y que, por lo tanto, han establecido relaciones de interacción;

- el tamaño y estado de los establecimientos y de su equipamiento, a fin de que el núcleo posibilite la mejor atención de la demanda educativa de su respectiva área y su evolución futura, tratando de integrar y compensar las que están en mejores condiciones con las más deficientes y de que los servicios educativos que ofrezca cada núcleo sean equilibrados;

- el agrupamiento previo de escuelas que se hubiese planteado previamente en función de requerimientos de coordinación parciales, como son habitualmente los de caracter administrativo o pedagógico, a fin de aprovechar las experiencias recogidas con anterioridad.

En cuanto a los criterios de orden geográfico y comunitario deben tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes:

- la ubicación geográfica precisa de cada escuela y las condiciones de accesibilidad y comunicación entre ellas,

considerando los accidentes naturales existentes y los caminos disponibles y sus condiciones de transitabilidad, para lo que será conveniente tener un mapa muy detallado con la determinación específica de cada uno de los establecimientos, tarea en la que será imprescindible la cooperación directa de supervisores y directores;

- las características sociales, económicas, demográficas y culturales de las respectivas comunidades y sus posibilidades de articulación entre sí y con el núcleo, ya que éste debe integrar no sólo a las escuelas sino a las comunidades del área nuclear.

Asimismo, para 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 sea compatible con la de los demás sectores. De ser posible, será necesario evitar generar zonificaciones discrepantes con las ya existentes, como ha ocurrido con experiencias de regionalización y nuclearización llevadas a cabo en nuestro país y en otros, ya que ella dificulta la efectiva integración y coordinación intersectorial.

4.1.3. Determinación de las escuelas sedes de la conducción de los núcleos

Como se planteará en el próximo punto, en la mayor parte de las experiencias argentinas y latinoamericanas cada núcleo tiene establecida una escuela coordinadora o centro que es, a su vez, la sede de la dirección y de las ac-

tividades administrativas del mismo; incluso en los casos de núcleos con un número muy alto de escuelas o con una conformación geográfica de relativa dispersión se hace conveniente determinar una o dos subsedes o escuelas coordinadoras alternas a fin de facilitar el desarrollo de las tareas coordinación previstas.

Si se optase por la alternativa de no establecer una escuela coordinadora evidentemente los criterios que se desarrollan a continuación no serían aplicables, aunque los mismos pueden contribuir, de cualquier manera, a complementar los planteados con anterioridad en cuanto a la conformación de los núcleos.

La determinación de las sedes de las escuelas coordinadoras y de las que eventualmente asumirán el carácter de subsedes o alternas, deberá realizarse a partir de criterios de muy diverso orden (administrativos, pedagógicos, geográficos, de infraestructura, etc.) que faciliten el funcionamiento del núcleo y el cumplimiento de sus funciones principales. La aplicación de estos criterios no podrá realizarse en forma rígida ya que, según los casos, se deberán jerarquizar unos u otros. Los criterios más importantes que deberían considerarse son los siguientes:

- ubicación y accesibilidad del establecimiento: debe tratarse que la sede del núcleo se instale en una de las escuelas mejor ubicadas en relación con el conjunto de las que lo integran, tanto en cuanto a la menor distancia posible como en sus condiciones de accesibilidad (disponibilidad y tipos de caminos, medios de transporte, etc.)

- disponibilidad y estado del edificio escolar: se deben tener en cuenta tanto los indicadores de tamaño y disponi-

bilidad de servicios (superficies del edificio total y aúli ca, oficinas, biblioteca, laboratorios, salones especiales, patios, huerta escolar, etc.) como los correspondientes al grado de ocupación del espacio físico (m^2 por alumno, % de ocupación de la superficie total del predio, posibilidades de expansión de la superficie cubierta, etc.); también debe considerarse el estado físico del edificio escolar y las características de los materiales de construcción. Estos indicadores deberán tenerse en cuenta para la determinación de las escuelas coordinadoras o alternas dando prioridad para ello, en el marco de los otros criterios, a las que reúnan mejores condiciones físicas para el cumplimiento de sus tareas.

- 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 muy importante para posibilitar la utilización compartida del equipamiento disponible por parte de los alumnos de las escuelas menos dotadas; esto será otro factor para la determinación de las escuelas coordinadoras o alternas, ya que por sus funciones tendrán que ser sede de las actividades curriculares y co-curriculares compartidas de los núcleos.

- escuelas con funciones de coordinación: otro criterio a tener en cuenta en la designación de la escuela coordinadora es el de la identificación de las escuelas que cumplen o han cumplido funciones formales o informales de coordinación y comunicación con otras (escuelas centro, escuelas cabeceras, etc.), a fin de aprovechar las experiencias anteriores y los canales ya establecidos.

- jornada de funcionamiento: con el objeto de que las escuelas sedes puedan cumplir sus funciones como coordinadoras del núcleo, es conveniente que sean establecidas en escuelas con doble o triple jornada, de manera de atender, poder desarrollar sus actividades en ambos turnos de funcionamiento diurno (mañana y tarde) e, incluso de ser posible, también vespertino

- recursos humanos disponibles: se considerará la cantidad y perfil profesional del personal directivo, docente (de grado, especiales y de jardín de infantes), de secretaría, de servicios educativos complementarios (biblioteca, laboratorios, talleres, etc.) y de servicios generales; otro aspecto a considerar es la titularidad y antigüedad en la función del personal directivo y docente. Estos indicadores serán un factor a considerar en la selección de la escuela coordinadora ya que se buscará que disponga del personal directivo y docente en número, calidad y situación de revista que asegure el cumplimiento de sus funciones.

4.2. Organización de los núcleos

Como ya ha sido señalado con anterioridad, la nuclearización se ha constituído en forma organizativa idónea para encarar los procesos de regionalización y descentralización educativa; sin embargo, dichos procesos no se agotan con la nuclearización sino que requieren ser complementados con aspectos tales como el establecimiento de regiones y el reordenamiento de las estructuras de supervisión y de los demás organismos de la conducción central.

Asimismo, en cuanto a la organización de los núcleos es necesario considerar tanto la conducción de los mismos como las funciones que deberán asumir; en todos los casos es conveniente analizar el desarrollo de estrategias de aplicación generalizada o puntual y el caracter experimental de las mismas.

4.2.1. Niveles de conducción, supervisión y administración

Es conveniente que la organización educativa provincial ofrezca los siguientes niveles de conducción, supervisión y administración:

- nivel central;
- nivel regional o zonal;
- nivel subzonal o nuclear;
- nivel escuelas.

La nuclearización abarca los niveles subzonal y el de las escuelas y es aconsejable que se establezca entre el nivel central y el de los núcleos un nivel regional o zonal, el que ya funciona en varias provincias con distintos alcances y funciones. Este nivel puede crearse ya sea a través de supervisiones regionales o zonales o de oficinas con esa jurisdicción; la elección entre una alternativa u otra depende que se prefiera privilegiar criterios de representación política o de funcionamiento técnico y de alcance de dicho nivel en cuanto a las modalidades educativas a incluirse en la regionalización.

La creación de oficinas regionales o zonales le brinda una mayor significación y posibilita contar con una conducción unificada de todos los niveles y modalidades de ense-

ñanza; de tal manera este tipo de oficina puede coordinar la totalidad del sistema educativo en el ámbito de la región o zona y cumplir funciones de representación política de la conducción central, de conducción técnico-administrativa y de coordinación de la supervisión y de los núcleos que correspondan a su jurisdicción.

Es conveniente que la dirección de la oficina regional o zonal se complemente con una junta o una comisión en la que estén representados y participen los docentes y las organizaciones comunitarias de la región.

Según la situación institucional de cada provincia podrían encararse procesos graduales de regionalización que se inicien con la creación de supervisiones regionales de un nivel de enseñanza (el primario) y luego se complementen hasta el establecimiento de las oficinas; esto plantearía a estos criterios como sucesivos y no como alternativos.

4.2.2. Estructura de los núcleos

En una primera etapa del proceso de nuclearización, la estructura de los núcleos deberá ser sencilla y de fácil y económica puesta en marcha; posteriormente y en forma gradual podría complejizarse si lo hace necesario la asunción de nuevas y más crecientes funciones.

En términos generales la estructura debería comprender los siguientes aspectos:

a) Dirección del núcleo

La misión del Director será la de orientar, coordinar y conducir el funcionamiento del núcleo educativo, de sus or-

ñanza; de tal manera este tipo de oficina puede coordinar la totalidad del sistema educativo en el ámbito de la región o zona y cumplir funciones de representación política de la conducción central, de conducción técnico-administrativa y de coordinación de la supervisión y de los núcleos que correspondan a su jurisdicción.

Es conveniente que la dirección de la oficina regional o zonal se complemente con una junta o una comisión en la que estén representados y participen los docentes y las organizaciones comunitarias de la región.

Según la situación institucional de cada provincia podrían encararse procesos graduales de regionalización que se inicien con la creación de supervisiones regionales de un nivel de enseñanza (el primario) y luego se complementen hasta el establecimiento de las oficinas; esto plantearía a estos criterios como sucesivos y no como alternativos.

4.2.2. Estructura de los núcleos

En una primera etapa del proceso de nuclearización, la estructura de los núcleos deberá ser sencilla y de fácil y económica puesta en marcha; posteriormente y en forma gradual podría complejizarse si lo hace necesario la asunción de nuevas y más crecientes funciones.

En términos generales la estructura debería comprender los siguientes aspectos:

a) Dirección del núcleo

La misión del Director será la de orientar, coordinar y conducir el funcionamiento del núcleo educativo, de sus or-

ganismos escolares anexos y de los servicios educativos complementarios, con la finalidad de lograr:

- mayores rendimientos técnico-pedagógicos y administrativos;

- mejorar cualitativamente el proceso de enseñanza-aprendizaje;

- aumentar la eficiencia interna y externa del núcleo educativo;

- promover la participación de la comunidad en el proceso educativo.

En relación con la cobertura del cargo de Director del Núcleo pueden preverse diversas alternativas, que en una primere etapa, no son necesariamente excluyentes sino que podrían ser complementarias, es decir, que según las circunstancias en algunos núcleos, en principio, podrían utilizarse una y en otros las restantes. Dichas alternativas serían las siguientes:

i) La Dirección del núcleo educativo sería ejercida por un supervisor en el marco de la reestructuración de la supervisión escolar o su descentralización; esta alternativa sería la deseable, por lo menos a mediano plazo, porque permite que la supervisión cumpla efectivamente sus funciones organizándose de manera más adecuada a sus objetivos prioritarios.

ii) La Dirección del núcleo educativo sería ejercida por el Director de una de las escuelas que integran el núcleo:

el de la que sea designada escuela coordinadora o el que posea mejor puntaje y antecedentes específicos con los requerimientos del cargo. En estos casos se lo tendrá que bonificar con una asignación especial o sobresueldo en razón de las mayores exigencias que le implicará la nueva función; esta asignación deberá llevarlo a tener una remuneración intermedia entre la de los supervisores de zona, y la de los directores de escuelas, por lo que será necesario fijar el número de puntos adicionales.

iii) La Dirección del núcleo educativo sería desempeñada por un funcionario propuesto por el organismo de conducción del núcleo con participación de representantes de los docentes y de la comunidad, como se está planteando en la experiencia de la Provincia de Neuquén; dicho funcionario surgiría de una terna no necesariamente integrada por supervisores o directores; también en este caso, como en el anterior, sería conveniente bonificar con una asignación especial o sobresueldo la tarea de dirección.

La Dirección del núcleo podría estar compuesta por un Vicedirector, el que también deberá ser bonificado con una asignación especial aunque por supuesto menor que la que se fije para los directores. El Vicedirector del núcleo cooperará con el Director en las tareas de coordinación y orientación de su funcionamiento y lo reemplazará en caso de ausencia del titular; su sede será, también, la escuela coordinadora.

Si el Director fuese un supervisor escolar (alternativa i) el Vicedirector convendría que fuese el Director de la Escuela Coordinadora; si fuese un Director de las escuelas del núcleo (alternativa ii) la Vicedirección deberá estar ocupada

por otro de los directores de las escuelas, según el criterio que se establezca para su designación; si se utilizase la alternativa iii el Vicedirector debería ser designado de igual manera que el Director.

Si el núcleo comprendiese escuelas coordinadoras alternas los directores de estas escuelas deberían ser considerados como vicedirectores del núcleo y bonificados en tal caracter.

b) Escuela coordinadora

En la mayor parte de las experiencias de nuclearización se establece una escuela coordinadora o centro que se constituye en sede de la dirección del núcleo y de las actividades principales de coordinación, conducción y planificación, de las técnicas-pedagógicas y de las de gestión administrativa. En la experiencia del Neuquén no se determina una escuela coordinadora o centro, dándosele a todas las escuelas integrantes del núcleo el mismo caracter; convendría evaluar esta alternativa para confrontar sus resultados con las de los casos en que se establezcan las escuelas coordinadoras.

De ser necesario por la extensión y volúmen de las escuelas del núcleo, se pueden designar una o más escuelas coordinadoras alternas, las que cumplirán funciones en otras áreas geográficas del núcleo y se constituirán en sedes alternas de su dirección. Como ya se ha indicado, sería conveniente que el Director de estas escuelas sea considerado como Vicedirector del núcleo.

c) Organismos de coordinación y asesoramiento

En las diferentes experiencias argentinas y latinoamericanas

se plantean diversas modalidades organizativas y de representatividad en cuanto al organismo u organismos que asumen las funciones de coordinación y asesoramiento para la conducción del núcleo y posibilitan la participación efectiva de los docentes, de la comunidad y de las instituciones representativas de otros sectores.

En algunos casos se ha planteado el funcionamiento de un solo organismo, como en el del Perú con el Consejo Educativo Comunal integrada por representantes de los docentes, de los padres de família y de las autoridades y funcionarios de otros sectores y de instituciones locales de caracter social, cultural y profesional. En otros se han creado dos organismos: uno de coordinación de las tareas técnico-pedagógicas y de conducción, planificación y programación, integrado por los directores de todas las escuelas que conforman cada núcleo; y otra de asesoramiento que tendría como misión concretar institucional y orgánicamente la participación de los docentes, de la comunidad y de los otros sectores en cuanto al funcionamiento del núcleo, por lo que su función sería la de asesorar a la dirección y al grupo de coordinación en cuanto a participación comunitaria y coordinación intersectorial, promoviendo y orientando actividades específicas para ello.

En la Provincia del Neuquén se establece al funcionamiento de una Junta de Coordinación integrada por el personal directivo de las escuelas y representantes de los docentes, de los alumnos y de la comunidad y de una Junta Ejecutiva, con un número menor de integrantes, que se responsabiliza de ejecutar las decisiones que se adopten en la Junta de Coordinación.

La decisión en cada provincia acerca del funcionamiento e integración de estos organismos dependerá de las características políticas e institucionales de las mismas; incluso se

podrían adoptar criterios graduales que tiendan a promover y jerarquizar progresivamente tanto las funciones de coordinación entre las escuelas del núcleo como las de participación y representación de los diversos sectores a integrar (docentes, alumnos, padres de família, comunidad, otros sectores e instituciones, etc.).

d) Unidad técnica de apoyo

El funcionamiento del núcleo y el efectivo cumplimiento de sus funciones y actividades principales requiere que cuente con un equipo de apoyo que colabore con la dirección y con los organismos de coordinación y asesoramiento. Dicho equipo, integrado en una unidad técnica, deberá ser muy simple, por lo menos en una primera etapa, a los efectos de no incrementar los costos excesivamente; posteriormente dicho equipo podría irse complementando a medida que las funciones y actividades se tornen más complejos en relación con el avance del proceso de descentralización y nuclearización.

En una primera etapa la unidad técnica de apoyo debería contar con un mínimo de uno o dos integrantes y un máximo de cuatro o cinco, cada uno de ellos con funciones específicas. Sería imprescindible que disponga de uno o dos asistentes en los aspectos de gestión administrativa y presupuestaria ya que, como se verá más adelante, el núcleo deberá asumir gradualmente funciones en este aspecto y absorber la mayor parte de las que actualmente llevan a cabo las escuelas. Sería deseable que también incorpore, de inmediato o en forma gradual, asistentes técnicos especializados en planificación, en aspectos técnico-pedagógicos y en organización y desarrollo de la comunidad.

El número de integrantes de estos equipos de apoyo y la gradualidad en su integración dependerá de la estrategia que se adopte en cuanto a las funciones y actividades de los núcleos y a la menor o mayor nivel de complejidad de los mismos en cuanto a los niveles y modalidades de enseñanza a integrar.

4.2.3. Funciones y actividades principales de los núcleos

Las aproximaciones conceptuales sobre regionalización y nuclearización desarrolladas en los puntos 2 y 3 de este Documento y el análisis de las diversas experiencias sobre el sistema nuclear llevadas a cabo en otros países latinoamericanos y en el nuestro, permiten plantear tres funciones generales de los núcleos educativos, que son las de: a) planificación, conducción, supervisión y participación comunitaria; b) curriculares y técnico-pedagógicas; y c) gestión administrativa y presupuestaria.

a) Planificación, conducción, supervisión 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 nivel provincial, en los planes provinciales, que son una desagregación y profundización de los de carácter nacional. El proceso de planificación sectorial debe ser, por lo tanto, comprender todos estos niveles y desarrollar orientaciones conceptuales y metodologías que los incluyan.

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 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:

- 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, haciéndoseles 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 contínua 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.

Las tareas de conducción son asumidas por el Director del Núcleo con la colaboración y asesoramiento de los organismos de coordinación que se creen. 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 operativos anuales.

La supervisión escolar tiene en el núcleo un ámbito muy específico para llevarse a cabo en forma efectiva y de acuerdo con las concepciones más modernas sobre sus fines y objetivos. Por ello, el Director del núcleo responde plenamente al perfil deseable de un supervisor escolar y sus tareas se verán favorecidas por la estructura y la organización nuclear, ya sea que ese cargo sea ejercido por un supervisor o por un director u otro funcionario designado al efecto.

El organismo de coordinación que se establezca constituye una estructura adecuada para desarrollar una supervisión de carácter cooperativo, democrático y participativo, que es la deseable para el mejor cumplimiento de su propósito de contribuir efectivamente al mejoramiento del proceso de enseñanza-aprendizaje en todas las escuelas del núcleo; las actividades en materia de supervisión se complementan con las referidas al currículum y otros aspectos técnico-pedagógicos que se desarrollará en el siguiente parágrafo.

En cuanto a las relaciones con la comunidad y su participación se encaminarán a través del organismo de coordinación y asesoramiento que se establezca. Se debe tender a que, en el proceso de microplanificación, se formulen y ejecuten proyectos y acciones conjuntas 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 acciones de educación permanente, esencialmente no formales, que posibiliten una mayor integración y participación de la comunidad en la orientación y planificación 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 que los lineamientos curriculares vigentes tengan carácter flexible y sean susceptibles de ser diversificados. La tarea de adecuar y diversificar los objetivos, contenidos y actividades curriculares a las necesidades y características socio-económicas y culturales de la realidad circundante y del educando, deben llevarse a cabo tanto a nivel

del núcleo como de cada escuela y de cada aula; sin embargo, el nuclear es un nivel adecuado para orientar el proceso curricular en el ámbito de la microplanificación. En este proceso interactúan los sujetos o agentes (educando, educador, miembros de la comunidad) y los elementos del curriculum (objetivos, contenidos, actividades, materiales educativos, etc.). (7)

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 ofrecida a nivel nuclear, zonal y central;

- el replanteamiento de la organización escolar, tanto a nivel de núcleo como de las escuelas, a fin de adecuarlas 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 plurigrados;

- la preparación y utilización de medios materiales didáctico-pedagógicos aceptados a las características y exigencias del ámbito nuclear;

---

(7) Para un mayor desarrollo de los aspectos conceptuales y metodológicos de la regionalización del curriculum ver Lucarelli, Elisa, Regionalización curricular en el marco del planeamiento de la educación. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, mayo de 1986.

- la preparación y utilización de medios materiales didáctico-productivos, en función de la diversificación curricular y la incorporación de actividades de orientación tecnológicas y de huerta escolar;

- la promoción y coordinación de actividades curriculares, extracurriculares y de extensión educativa, con participación activa de la población escolar y de la comunitaria destinatarias 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 y apoyo técnico de la conducción educativa provincial.

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.

En la primera etapa de aplicación de la nuclearización, de carácter gradual y experimental, sería conveniente ensayar nuevas modalidades de desconcentración, relativamente flexibles, de manera que la evaluación del proceso oriente acerca de las formas más convenientes; en términos generales, estas modalidades llevarán a que las escuelas coordinadoras asuman responsabilidades específicas en materia de gestión administrativa y presupuestaria y no actúen sólo como distribuidoras y receptoras de información producida por las escuelas o el nivel central.

Una aplicación inicial de carácter masivo 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 ante la 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.

4.2.4. Alcances de la nuclearización

Es conveniente considerar los alcances del proceso de nuclearización en términos de los niveles de modalidades del sistema educativo a abarcar y en cuanto a los modos de implementación tanto en cuanto a funciones como a expansión territorial.

En relación con los niveles y modalidades educativas que abarcaría, se han registrado distintos alcances en las distintas experiencias latinoamericanas y argentinas. Así, en algunas de ellas la nuclearización ha comprendido la totalidad del Sistema educativo desde el nivel pre-escolar hasta el superior y las modalidades formales y no formales; son los casos de la reforma educativa peruana y en nuestro país la

las experiencias que se llevan a cabo en las provincias de Neuquén y de San Luis y la propuesta para la experiencia para la Provincia de Formosa. En otros casos abarca sólo el nivel primario (Provincia de Jujuy) o la enseñanza básica y aún en otro de ellos sólo las escuelas rurales.

Teniendo en cuenta los objetivos de integración y articulación que plantea el proceso de nuclearización es aconsejable definir una estrategia que abarque todos los niveles y modalidades de la educación, aunque se vayan cubriendo gradualmente. Esto puede concretarse organizando núcleos con diferentes niveles de complejidad: de un tipo que sea el más simple sólo con escuelas primarias hasta los más complejos que incluyan la totalidad del sistema y de sus diferentes modalidades formales y no formales.

De igual manera se registran experiencias con énfasis diferentes en las funciones a desarrollar por los núcleos aunque, en términos generales, las tres funciones principales planteadas en el parágrafo anterior son asumidas por la casi totalidad de las mismas. Sin embargo, es posible definir en la estrategia de implementación énfasis diferenciales en las etapas graduales que se diseñen; así, dar prioridad en una etapa inicial a alguna de las funciones e ir incorporando posteriormente y en forma gradual las restantes.

También se pueden diseñar estrategias diferenciales en cuanto a la implementación ya sea masiva o experimental o gradual. La Provincia del Neuquén, por ejemplo, se ha planteado una estrategia de tres etapas graduales diferentes aunque aplicadas simultáneamente: de coordinación, de integración y de nuclearización propiamente dicha; en cada una de ellas son dife

rentes las funciones que cumplen los núcleos y los respectivos niveles de conducción y de supervisión. La evolución de una etapa a otra está determinada por las condiciones y situación de cada núcleo.

Otra estrategia posible es la generalización de la descentralización a nivel zonal y regional y la ampliación gradual, previa experimentación, de los núcleos.

La adopción de la respectiva estrategia provincial en cuanto a sus alcances debería tener en cuenta la situación institucional y organizativa de la educación provincial y las características de los recursos tanto humanos como materiales y financieros que se dispongan.

4.3. Descentralización de la supervisión escolar

Como ya ha sido señalado reiteradamente, el proceso de nuclearización debe ser necesariamente complementado con el de descentralización de la supervisión escolar. En muchas provincias los cuerpos de supervisores están radicados en la sede de los organismos centrales de conducción educativa (ministerios o secretarías de educación, consejos generales o provinciales de educación, etc), en la ciudad capital, y desde allí se desplazan a visitar las escuelas que, en muchos casos, están ubicadas a cientos de kilómetros de distancia de la sede. Esto lleva a que el trabajo de los supervisores con las escuelas y sus docentes se limite a muy escasas visitas en el año -muchas veces no más de una o dos- para analizar aspectos formales y no substanciales del trabajo escolar y del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Esta problemática situación deriva de considerar como lugar

de trabajo de los supervisores las oficinas centrales de la conducción educativa y no las escuelas de su jurisdicción, ya que no se podría concebir, de otra manera, que un funcionario esté radicado a cientos de kilómetros de su lugar de trabajo. Esto también se relaciona con la concepción del supervisor como responsable de tareas de gestión técnico-administrativa y no de asesor y colaborador de los docentes y de actor fundamental del mejoramiento del proceso de enseñanza-aprendizaje.

En algunas provincias la descentralización de la supervisión escolar se ha concretado; en otras, se está llevando a cabo en forma gradual; también hay otras provincias en que la centralización de la supervisión se mantiene sin cambios. En todos los casos de descentralización de la supervisión, la organización del nivel local y la nuclearización de los servicios educativos se constituye en un ámbito que posibilita mejorar la efectividad de la tarea del supervisor y le otorga un papel protagónico en la regionalización y nuclearización de la educación. Como ha sido señalado, los supervisores son los funcionarios más adecuados para dirigir los núcleos educativos, si están radicados en la respectiva localidad y si existe un número suficiente de ellos.

La organización del nivel local y la descentralización de la supervisión llevan a replantear las funciones, obligaciones y capacidades de los supervisores escolares y los requerimientos de capacitación de los mismos. Julia Mora y Fabio Bustos en un trabajo sobre el perfil de la administración y supervisión a nivel local [8], plantean las competencias que

---

(8) Mora Mora, Julia y Bustos Olarte, Fabio, "El perfil de la administración y de la supervisión de la educación a nivel local", en Revista del Convenio Andrés Bello, N° 23, septiembre-diciembre de 1984, Bogotá)

deberían poseer los funcionarios que ejerzan la administración y supervisión a nivel local; a partir del planteamiento de dichos autores, se han formulado las siguientes funciones de los supervisores en el marco de la descentralización de sus tareas:

a) Planificar, organizar, dirigir, coordinar, ejecutar, controlar y evaluar:

- el desarrollo educativo a nivel local, de modo que la educación en sus distintos niveles y modalidades se constituya en factor de desarrollo de la comunidad local;

- la acción supervisora para el mejoramiento contínuo y permanente del proceso educativo en el nivel local, con criterios innovadores y creativos;

- la asignación de recursos humanos (docentes, técnicos y administrativos), financieros y físicos o materiales (edificio escolar y equipamiento) que requiere la prestación de servicios educativos a nivel local;

- acciones de capacitación en aspectos administrativos, curriculares, de investigación, de relaciones con la comunidad y de evaluación de la educación en el nivel local.

b) Promover, asesorar y colaborar:

- en el mejoramiento cualitativo de la educación a nivel local, a través de acciones como la adecuación de contenidos curriculares, el desarrollo de innovaciones, el perfeccionamiento y capacitación del personal, la creación de nuevos

...

niveles y modalidades de educación formal y extra-escolar, enmarcando todo ello en las necesidades, características y posibilidades de la respectiva comunidad local;

- en el desarrollo del proceso curricular (diseño, desarrollo, ejecución y evaluación) para diferentes niveles y modalidades de educación formal y no formal, cooperando en su adecuación a las características, necesidades y proyecciones de las comunidades de las cuales forma parte, o sirve, la institución escolar o el programa educativo;
- en el diseño y desarrollo de procesos y mecanismos de participación comunitaria en los ámbitos de la planificación, la gestión de recursos, el financiamiento y el proceso curricular del nivel local;
- en el diseño y desarrollo de las actividades que permitan y faciliten la participación de la comunidad en el proceso educativo institucional, y de instituciones y programas educativos en el desarrollo comunitario.

c) identificar, cuantificar, analizar los problemas y necesidades educativas del nivel local y diseñar alternativas viables para su solución mediante programas o proyectos específicos.

d) diseñar, asesorar, desarrollar, participar, coordinar y promover estudios evaluativos de alumnos, programas, instituciones educativas y del servicio de supervisión, utilizando los resultados para mantener las prácticas que han demostrado ser efectivas, o introducir cambios en el desarrollo del proceso educativo a nivel local.

La descentralización de la supervisión escolar y el replanteamiento de las funciones de los supervisores se constituye en una de las prioridades en el proceso de regionalización y nuclearización de los servicios educativos. Esto exige, asimismo, una adecuación del marco normativo provincial que regula el ascenso a cargos de supervisión (Estatuto del Docente o instrumento normativo similar, reglamentos de concursos, etc.) y el desarrollo de sus tareas.

5. MICROPLANIFICACION Y PROGRAMACION A NIVEL DE NUCLEO EDUCATIVO.

5.1. La microplanificación en el marco del replanteamiento de la planificación educativa

5.1.1. Limitaciones de la planificación educativa

Los estudios y trabajos realizados en los últimos años sobre la planificación de la educación en nuestro país y en otros de América Latina plantean en forma coincidente, entre sus limitaciones, la del carácter excesivamente global de este proceso y de los planes elaborados. De esta manera, los planes han abordado de manera genérica los problemas educativos y su caracterización, ocultando probablemente problemas y aspectos importantes de la realidad, especialmente en relación con las áreas y grupos poblacionales más desfavorecidos social y culturalmente.

Otra limitación del proceso de planeamiento reiteradamente señalada en los estudios realizados es de carácter tecnocrático y escasamente participativo. Las actividades de elaboración de los planes han sido, en general, llevadas a cabo por las oficinas de planeamiento sin prácticamente participación de los ejecutores y, menos aún, de los destinatarios. Esto provoca que no haya identificación de ejecutores y destinatarios con los contenidos del plan y que, incluso, genere resistencias a su ejecución. Por otra, esta modalidad de la planificación no permite enriquecer el proceso, y por ende los planes, con la experiencia, los intereses y las expectativas de ejecutores y destinatarios, lo que es una condición esencial para su viabilidad.

El planteamiento de la problemática educativa, además de global, ha sido predominantemente cuantitativa y ha otorgado una importancia relativamente menor a los aspectos cualitativos y a la relación de los problemas y alternativas educativas con lo social y lo cultural. Esto se explica probablemente por la escasa rela-

...

ción de la planificación con la reflexión, la investigación y la innovación educativa, la que se evidencia en el contenido de los planes; éstos plantean propuestas que, salvo algunas importantes excepciones, no exceden el marco de lo relativamente tradicional y rutinario y no generan alternativas pedagógicas realmente innovadoras ni desarrollan proyectos y acciones educativas concretas para su ejecución.

5.1.2. Nuevos lineamientos de la planificación

A partir de éstas y otras reflexiones críticas sobre los procesos nacionales de planificación educativa registrados en los países de América Latina, se han planteado en los últimos años nuevos lineamientos en esta materia y se han puesto en marcha nuevos desarrollos conceptuales y metodológicos, entre los que la microplanificación ha ocupado un papel significativo.

Estos nuevos lineamientos parten de concebir a la planificación integrada con el proceso más amplio de gobierno, con fluídas interrelaciones con el nivel político y con el administrativo, en que el planeamiento se constituya en la dimensión esencialmente reflexiva y contribuya al diseño conjunto de las acciones que corresponda desarrollar para alcanzar los objetivos que se establezcan.

La constitución de un proceso de planeamiento que funcione coherente e integradamente con las otras dimensiones del proceso de gobierno debe basarse en una decisión gubernamental de planificar, haciendo que la planificación se integre como un aspecto fundamental de la estrategia gubernamental.

Este nuevo proceso de planeamiento deberá incluir las bases de un sistema integrado de planificación de la educación. Este sis

tema debe comprender los niveles regionales y locales de la planificación, hasta llegar a nivel de cada comunidad y de cada núcleo escolar; al respecto se debe tener en cuenta que el sistema debe posibilitar pàsar de un enfoque predominante de macroplanificación a otro de microplanificación.

Este sistema de planificación deberá posibilitar la más amplia participación tanto de los organismos con competencia en el servicio educativo formal y no formal como la de los docentes y la de la comunidad, en el nivel local como a otros niveles superiores. Las posibilidades de participación de todos los sectores interesados en la planificación de la educación está condicionada al consenso político de que el mismo goce. De ahí, que el consenso político y la participación sean dos requisitos básicos y dos factores que se condicionan mutuamente de una planificación entendida como instrumento fundamental de un proceso de desarrollo integrado que considere a la población como su artífice y destinataria. Este proceso de desarrollo debe tender a que cada comunidad desempeñe un papel protagónico en la interpretación y orientación de su propio desarrollo; es decir, un proceso generado auténticamente en las bases y no impuesta artificialmente desde los niveles superiores, que permitirá, asimismo, el cambio de actitudes de la población hacia una participación organizada y activa.

En este nuevo marco conceptual y metodológico de la planificación educativa, ésta debe integrarse con las políticas y los planes de otros sectores sociales, teniendo en cuenta que las poblaciones destinatarias son las mismas y que a éstas sus necesidades básicas se le presentan para todos los sectores y deben recibir los servicios en forma coordinada e integrada. Esto exige desagregar los planes hasta el nivel de cada una de las comunidades, que es donde se concretan las necesidades edu

cacionales y de los otros sectores; 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.

5.1.3. La microplanificación

Como ya se ha señalado, éstos lineamientos de planificación educativa conducen a otorgar un mayor y más significativo énfasis a la microplanificación; este énfasis no debe dejar de lado los aspectos globales de la planificación sino, por el contrario, enriquecerlos ya que los objetivos, políticos y acciones regionales y locales deben ser diseñados y ejecutados dentro de un marco nacional que le dé coherencia e integración. Los instrumentos metodológicos que se utilicen deben poseer como característica fundamental posibilitar el análisis interrelacionado entre lo global y lo sectorial, entre lo general y lo particular, entre lo nacional y lo regional y local. De esta manera se evitarán nuevos desequilibrios y se tenderá a un proceso de desarrollo integrado.

El funcionamiento de una planificación educativa con énfasis en los niveles regional y local debe ser parte del proceso de descentralización político-administrativa y de regionalización de la educación. 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 ambos procesos deben ser simultáneos y apoyarse mutuamente. Por ello deben desarrollarse nuevas metodologías e instrumentos para la regionalización tanto de la planificación educativa como de la administración.

Esta estrategia de regionalización requiere disponer de una mayor base de estudios e investigaciones que en la actualidad. El tipo global de planificación desarrollada hasta el momento ha podido suplir las actuales deficiencias en esta materia con estimaciones y apreciaciones que, en general se han acercado bastante al análisis global de la realidad. Sin embargo, la nueva propuesta metodológica de la microplanificación no permite proceder de igual manera, ya que una de sus características principales es la de partir de un análisis pormenorizado y exhaustivo de niveles muy específicos de la realidad; este tipo de conocimiento no puede ser reemplazado por estimaciones y apreciaciones teóricas ya que, en ese caso, se desnaturaliza absolutamente la estrategia de planificación.

5.1.4. Nuevas fuentes e instrumentos de información

La microplanificación exige disponer de nuevas fuentes de información y de otro tipo de instrumentos de recopilación y análisis de la misma; entre ellos, es importante la realización de estudios de contenido socio-económico, educativo y antropológico y la captación, a través de formas diversas, de las necesidades, aspiraciones y expectativas, generalmente subjetivas, en que se expresan las demandas sociales de educación. Los nuevos instrumentos técnicos requieren un caudal mucho más amplio y diversificado de información, con mayores niveles de desagregación que los habituales y un cruzamiento más detallado de dicha información. Todo ello exige la revisión de los mecanismos de producción y utilización de la información, más allá de una simple modificación de los existentes.

El estudio de la situación actual y de los requerimientos y aspiraciones de cada población-meta exige la participación activa de sus integrantes en el proceso de planificación educativa

por ello, los instrumentos que se diseñen deben prever como principal fuente de información el análisis e interpretación de cada una de las comunidades y deben contribuir a ordenar, jerarquizar y elaborar sistemáticamente el material, probablemente disperso y heterogéneo, que brinde esta valiosa pero, quizás, poco académica fuente. Esto debe facilitarse con instrumentos sencillos, concretos y específicos y no, como habitualmente ocurre, altamente sofisticados.

A fin de facilitar el análisis interrelacionado de los problemas sociales y educativos y la integración de los programas y proyectos de la educación con los de otros sectores sociales, es necesario implementar sistemas integrados de información sobre recursos humanos, tratando de hacer compatibles y comparables las estadísticas sociales, educacionales y laborales, para que faciliten la construcción de sistemas indicadores de desarrollo social y, en especial, de desarrollo educativo, aptos para la iniciación de procesos más eficaces de diagnóstico de los problemas. El diseño de estos sistemas de información deberá tender a ordenar y sistematizar la actual dispersión de la misma, compatibilizar los criterios y procedimientos para su tratamiento y homogeneizar los niveles de desagregación y las posibles unidades de análisis. De esta manera, se podrán superar los actuales déficits de información y evitar las superposiciones y discrepancias de la información disponible sobre una misma área.

Estos sistemas integrados deberán posibilitar la activa participación de las comunidades, tanto en el proceso de producción como en el de su utilización. Actualmente, gran parte del relevamiento de la información es realizada por miembros de la comunidad y de la docencia que desarrollan estas actividades sin conocer el alcance de las mismas y sin tener ninguna posibilidad

de acceso a su posterior utilización, lo que afecta su interés, responsabilidad y eficiencia. Este aspecto de la participación en el proceso de producción de la información es sumamente importante en la aplicación de los nuevos instrumentos y modalidades de captación de información, necesarios para la microprogramación y programación a nivel local.

Este énfasis en materia de investigaciones, estudios e información para atender los requerimientos de los nuevos enfoques de la planificación educativa, y particularmente de la microplanificación, se complementa con la estrategia tendiente a promover la experimentación y la innovación educativas. La microplanificación y la programación a nivel local es en ámbito propio para esta estrategia, en la que es menester contar con la activa participación de los docentes y de otros miembros de la comunidad. La experimentación e innovación educativas deben posibilitar la adecuación gradual de las distintas modalidades de enseñanza, sus contenidos y metodologías a las características, intereses y requerimientos de cada una de las poblaciones. Los resultados y conclusiones de estos procesos de experimentación deben intercambiarse y compartirse con otras comunidades y, en conjunto, deben contribuir a la formulación de estrategias efectivamente innovadoras, particularmente para atender en forma prioritaria a los grupos social y geográficamente más desfavorecidos.

En este marco de replanteamiento conceptual y metodológico de la planificación educativa, la microplanificación y programación a nivel local se constituye en una estrategia imprescindible de la regionalización y nuclearización de la educación.

5.2. La microplanificación en el proceso de regionalización y nuclearización

5.2.1. Su relación con los niveles central y regional

Como ya ha sido señalado en el Capítulo 4 de este documento la microplanificación se constituye en una de las funciones principales de los núcleos educativos y debe posibilitar no sólo la programación de las actividades de cada núcleo sino la integración de esta programación en la planificación del desarrollo de la comunidad en su conjunto.

A la microplanificación se la denomina también como planificación de base, ya que permite acercarse más a la solución de los problemas concretos y exige una importante y decisiva participación comunitaria. Como ya ha sido señalado, debe formar parte del sistema de planificación educativa y, por lo tanto, relacionarse e integrarse con los niveles centrales (nacional o provincial) y los regionales. En el nivel central, o de macroplanificación, se formulan las políticas y estrategias de desarrollo de la educación a mediano y largo plazo, y se elabora el plan que contiene los programa nacionales o provinciales y el diseño de sus actividades a nivel regional y local. El nivel regional de la planificación es el ámbito para armonizar y compatibilizar los planes y programas nacionales o provinciales con las necesidades y posibilidades de la región y de las áreas microrregionales que la componen; es el nivel en el que los planes y programas adquieren mayor concresión y operatividad. En este nivel se requiere:

- la elaboración del diagnóstico regional, que incluya además de los aspectos educativos, los de caracter socio-económico, geográficos, demográficos, institucionales y culturales;

- la formulación del plan y de los programas regionales que armonicen, entre otros elementos, las necesidades y perspectivas del desarrollo regional, los recursos que se pueden recibir del nivel central o movilizar en la región y los intereses, necesidades y aspiraciones de las comunidades locales;

- la programación y administración de los servicios educativos de la región y la coordinación en el plano operativo de dichos servicios con los programas y acciones de otros sectores.

El nivel microrregional o local de la planificación es el ámbito en el que se operacionalizan las acciones, en el que se verifican la consistencia y el realismo de los planes y programas nacionales o provinciales y en el que se identifican las necesidades y aspiraciones educacionales de las comunidades. Algunos de los componentes de la microplanificación son los siguientes:

- la delimitación espacial del área nuclear o local;
- el diagnóstico situacional;
- la formulación del plan o programa microrregional y del núcleo a mediano y corto plazo;
- la adecuación de los objetivos y contenidos curriculares;
- el uso del potencial educativo de la comunidad en términos de recursos humanos, físicos y financieros;
- la confluencia efectiva de los esfuerzos intersectoriales como punto de apoyo a la acción educativa y viceversa;
- la participación comunitaria;
- el fortalecimiento de las relaciones culturales, sociales, geográficas y económicas de la comunidad.

Es decir, que la microplanificación es uno de los niveles del proceso de planeamiento de la educación y se constituye en el instrumento que permite la orientación y organización de la acción educativa a nivel local, o de núcleo, con vistas al futuro tanto inmediato como mediato (programación de corto y mediano plazo) y con la participación más directa posible de los actores (docentes y otros agentes educativos) y de los destinatarios (comunidad, padres, estudiantes, etc.).

5.2.2. Características de la microplanificación

La microplanificación de la educación debe tener, entre otras, las siguientes características principales:

i) debe ser integral e integrada, abarcando la totalidad de las acciones educativas que se desarrollan en la comunidad, tanto formales como no formales e informales y relacionando la educación con los otros sectores y servicios que contribuyan el desarrollo comunitario;

ii) debe ser interdisciplinaria, ya que el análisis de los problemas y la búsqueda de soluciones alternativas que posibiliten el desarrollo integrado de la comunidad y de la educación requiere del aporte interdisciplinario en cuanto a los conocimientos, actitudes y capacidades para enfrentar dichos problemas y elaborar las soluciones requeridas;

iii) Debe ser un instrumento de fácil manejo, y no instrumento técnico sofisticado para pequeños grupos de especialistas, de manera que los miembros de la comunidad analicen los problemas de su medio utilizando su propio lenguaje para la descripción y para la búsqueda de soluciones originales teniendo en cuenta la naturaleza de su realidad física y ambiental y las características y origenes socio-culturales de sus habitantes;

iv) debe exigir y posibilitar la participación de los diversos grupos poblacionales, de manera que los miembros de la comunidad participen efectivamente en la adopción de las decisiones que tengan que ver con la educación que se se desarrolla en el área porque ellos son los que viven los problemas diariamente, permitiendo el establecimiento de una estrecha vinculación entre la escuela, o el núcleo, y la comunidad y promoviendo una interacción permanente ya que en una comunidad todos sus miembros tienen algo que enseñar y que aprender;

v) debe permitir una acción permanente y continua, ya que debe concebirse en el marco de la educación como proceso permanente y de manera que posibilite enfrentar los constantes y variados problemas que se registran y encontrar soluciones a las nuevas y cambiantes situaciones que se sucedan, tanto en la comunidad local como en los niveles regional y central;

vi) debe basarse en objetivos y no sólo en recursos, ya que en el proceso participativo de microplanificación se trata de determinar los objetivos necesarios y realizables y desprender de ellos los requerimientos de recursos, evaluar la disponibilidad de éstos y, en los casos de restricciones o escasez, analizar las alternativas para superarlas y establecer las correspondientes prioridades.

Estas características enunciadas, que no pretenden tener caracter taxativo, posibilitan definir más claramente los planteamientos conceptuales y metodológicos de la microplanificación y su función en el ámbito de la regionalización y nuclearización de la educación.

5.3. Organización de la microplanificación

Como ya ha sido señalado, la microplanificación es una de las funciones principales de los núcleos educativos y se debe constituir en una de las actividades primordiales en su organización y funcionamiento, ya que de ella dependerá en gran medida, el cumplimiento de sus objetivos. El núcleo sin el aporte del proceso de microplanificación puede constituirse en una mera instancia burocrática, sin mayor significación en la comunidad y en el mejoramiento de la eficiencia interna de la calidad de la educación ofrecida.

Por lo tanto, la microplanificación deberá ser una responsabilidad principal de la dirección del núcleo y de los organismos de coordinación y asesoramiento y deberá ser atendida, desde el punto de vista técnico, por la unidad de apoyo que se organice. En el proceso de microplanificación deben estar participando tanto los docentes y demás agentes educativos del núcleo como los estudiantes, en los niveles medio y superiores y en la educación de adultos, los padres de familia, la comunidad y los funcionarios y agentes de otros sectores y servicios. Esta exige que esta actividad sea adecuadamente contemplada en la estructura organizativa del núcleo.

La microplanificación como parte del proceso integral de planificación de la educación, conduce a replantear la organización y funcionamiento de la oficina o servicio de planeamiento a nivel central de la provincia y a la necesidad de organizarlo en el nivel regional.

Sería conveniente que las provincias reorganicen su servicio actual de planeamiento educativo diseñando un sistema provincial en el que se atiendan los niveles centrales, regionales y locales

y en el que se articule la planificación educativa en los tres niveles con la del desarrollo integral y la de los restantes sectores. Esto implicará una reestructuración de la actual dirección u oficina de planeamiento, del plan de trabajo que desarrolle y de las metodologías que se utilicen, para abarcar en los tres aspectos a los niveles regional y local.

La reestructuración organizativa deberá plantearse disponer de un responsable de las actividades de planificación en las oficinas, direcciones o supervisiones regionales que se pongan en marcha y la atención de estas actividades en cada uno de los núcleos educativos. De igual manera, el plan de trabajo deberá incluir las acciones de planeamiento en los otros niveles y otorgarle a la oficina central un papel primordial en materia de coordinación, apoyo técnico e integración de la planificación educativa provincial y la de ésta con la de los otros sectores. Esta reestructuración organizativa y del plan de trabajo requerirá una revisión de las metodologías que se utilizan actualmente a fin de incorporar aquéllas que faciliten la descentralización y regionalización de la planificación y la promoción de la microplanificación.

En una primera etapa de descentralización de la planificación, el nivel regional deberá asumir probablemente tareas técnicas directas en materia de planeamiento local o de base ya que será difícil disponer de un responsable de las mismas en cada uno de los núcleos, no sólo por razones presupuestarias sino por disponibilidad de personal adecuadamente capacitado para ello. De cualquier manera, es necesario tener en cuenta que el nivel regional y el del núcleo en cuanto al planeamiento son dos instancias de un mismo proceso de descentralización y microplanificación, con propósitos, contenidos y actividades distintas. Es conveniente que este proceso sea iterativo y no lineal a fin

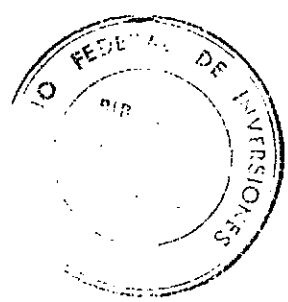
de que se mantenga un adecuado flujo de orientaciones y de información entre los dos niveles (regional y nuclear) de manera de atender en forma más eficiente las necesidades educativas de las comunidades de base. Al respecto es necesario señalar que al igual que el plan provincial no debe ser la suma de los planes regionales, el plan regional no debe ser el conjunto de los planes de los núcleos, pues ello afectaría la coherencia de la estrategia educativa regional.

La elaboración de los planes a mediano plazo y los planes operativos anuales del núcleo constituyen las actividades principales en materia de planificación, aunque para llegar a ello haya que reconocer un proceso de programación relativamente complejo, que requiere la adecuada organización de estas actividades y la capacitación de quienes la coordinen y de quienes, en forma participativa, las lleven a cabo. Por ello, en lo inmediato surgen como primeras actividades la elaboración del diagnóstico situacional del núcleo, que se constituirá en uno de los elementos orientadores principales de la actividad nuclear, y la formulación de algunos proyectos significativos que posibiliten iniciar sus actividades en lo interno y en lo externo.

Las actividades de planificación deben ser conducidas por el director del núcleo acompañado en esta tarea por el organismo de coordinación y asesoramiento que se haya creado; en esta tarea es importante la participación activa de los representantes de la comunidad y de los otros sectores y servicios que lo integren, ya que a partir de ellos deben organizarse la participación plena de todos en las acciones de microplanificación y programación previstas. Puede preverse en el diseño de la estructura organizativa del núcleo el funcionamiento de un comité de programación, integrado por algunos de los miembros del o de los

organismos de coordinación y asesoramiento (según sea la alternativa por la que se opte), y que presidido por el director del núcleo se responsabilice de estas tareas: fijación de objetivos y criterios de programación del núcleo, supervisión de los procesos de elaboración del diagnóstico situacional, de los planes de mediano y corto plazo y de los proyectos específicos, coordinación de las acciones de ejecución de ellos, evaluación del proceso de programación, etc.

Sería conveniente que en la unidad de apoyo que se organice exista un miembro que se encargue de los aspectos operativos de las tareas de planificación con el asesoramiento técnico del funcionario responsable de las mismas en el nivel regional y con la orientación y apoyo de la oficina de planeamiento a nivel de la conducción central. Debería preveerse en el proceso de implementación de la nuclearización la capacitación de dicho miembro de la unidad de apoyo a través de un curso específico complementado con capacitación en servicio, buscando que se perfeccione a través del desarrollo de las tareas de programación y con el asesoramiento de los especialistas del nivel central.



5.4. El proceso de programación en el nucleo educativo

Este proceso de programación constituirá, como ya ha sido señalado, la actividad principal en materia de microplanificación y permitirá tanto orientar la labor del núcleo como contribuir a integrarla con la de los demás sectores y servicios comunitarios y con la planificación educativa a nivel regional y central. En este proceso se deberá adoptar una estrategia de "aproximaciones sucesivas" ya que la programación deberá irse perfeccionando gradualmente y a medida que se ejercita, especialmente como en el caso de nuestro país donde no existen experiencias metodológicas previas en esta materia ni se dispone de personal capacitado para ello.

De esta manera en forma simultánea con la reorganización de la planificación a nivel central y con la puesta en marcha de la misma en el nivel regional, se instrumentará la microplanificación en el marco de los procesos de regionalización y nuclearización que se están implementando actualmente en varias provincias o en otras que se espera lo inicien a breve plazo.

5.4.1. Precisiones sobre categorías programáticas

El programa es la categoría, dentro del proceso de programación, que se plantea el cumplimiento de uno o más objetivos operativos; estos objetivos son la característica fundamental del programa, pues a partir de su formulación se desarrolla la programación detallada de las acciones y la cuantificación de los medios necesarios para su materialización.

Los objetivos pueden ser simples o complejos. Son simples cuando la naturaleza de los bienes o de los servicios que se pretende lograr pueden expresarse bajo una sola denominación y estos

bienes o servicios son homogéneos entre sí; son complejos cuando los bienes y servicios en los cuales se expresa su logro no son homogéneos entre sí y, por lo tanto, su denominación para abarcarlos debe ser más genérica.

El subprograma resulta de la necesidad de definir otra categoría de programación que sirva para cada uno de los objetivos parciales de un programa con objetivos complejos. Para esta categoría también corresponderá establecer el conjunto de acciones que permita alcanzar los objetivos planteados, así como los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para concretar dichas acciones. De la misma manera que los objetivos parciales del subprograma son parte de los objetivos del programa, las acciones y los recursos del subprograma son parte de los asignados globalmente al programa, por lo que deben ser compatibilizados entre sí.

El proyecto es la categoría relativa a un conjunto de acciones relacionadas y complementarias entre sí, en función del cumplimiento de un objetivo específico, que comprende también los recursos humanos, materiales y financieros, así como la organización que permite conjugar dichos elementos; dicha organización debe corresponder a una unidad operativa también específica que se responsabilizará de la ejecución del proyecto. Tanto el objetivo específico de un proyecto como el conjunto de acciones diseñadas para el cumplimiento son un parte o una etapa bien delimitada destinados a alcanzar los objetivos del programa o subprograma al que pertenecen. De esta manera, los resultados de un proyecto se complementan e, incluso, se condicionan con los de otros y su nivel de cumplimiento incide en el logro de los objetivos planteados.

Como surge de las precedentes precisiones sobre las diferentes categorías programáticas, la división del plan en programas, subprogramas y proyectos tiene como finalidad sistematizar la tarea de programación al mismo tiempo que definir las unidades responsables de su ejecución. No deben utilizarse criterios rígidos para realizar la subdivisión; lo más importante es obtener una distribución adecuada del trabajo de programación y la mayor claridad posible en la presentación de los programas. En términos generales, se puede decir que la diferencia entre las categorías de programa, subprograma y proyecto está dada por distintos grados de concresión; la necesidad de la subdivisión entre programa y subprograma depende del grado de complejidad del primero, ya que en muchos casos se puede no tener que utilizarse la categoría de subprograma. En esas situaciones, probablemente la mayoría en la programación de los núcleos educativos, el programa se subdivide en proyectos.

5.4.2. Elaboración del diagnóstico situacional

Como ya ha sido señalado, la elaboración del diagnóstico situacional se constituye en la primera de las actividades de planificación y programación del núcleo ya que contribuirá a un más rápido conocimiento del área de influencia del mismo, de sus problemas y necesidades educativas y de otros sectores, lo que ayudará a orientar más adecuadamente las primeras acciones del núcleo en su período de organización.

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. Como todo proceso metodológico de elaboración de diagnóstico, comprende tres tareas principales: descripción de la situación y sus tendencias; evaluación de dicha situación mediante la confrontación de los resultados procesados y ordenados de la descripción con criterios valorativos y políticos deseables; presentación ordenada y jerarquizada según prioridades de los problemas, de las causas o factores determinantes y de las posibles consecuencias.

La descripción de la situación y sus tendencias -que muchas veces equivocadamente se la toma como sinónimo de diagnóstico- es el primer paso del proceso y tiene por objeto relacionar, recopilar y procesar la información cuantitativa y cualitativa para obtener un conocimiento lo más completo posible de la situación actual y sus tendencias. La selección de las variables e indicadores a considerar es una tarea de significativa importancia ya que de ellos dependerá, en gran medida, la efectividad y pertinencia del diagnóstico y de todo el proceso posterior de programación; para dicha selección habrá que tener en cuenta los objetivos y políticas fijados a nivel central y regional de la planificación y las posibles prioridades establecidas a nivel local, ya sea para la comunidad en su conjunto o para el sector educación específicamente.

En términos generales se puede señalar que deben referirse a los aspectos geográficos y de infraestructura del área, a los de caracter económico, social y poblacional, a los culturales y a los educativos. Entre estos últimos deben incluirse, entre otros, los siguientes: población en edad escolar y sus proyecciónes; matrícula, por niveles y modalidades, por años o grados y por sexo,

durante un período de tiempo suficientemente extenso como realizar proyecciones; tasas de escolaridad y de rendimiento (deserción, promoción, repitencia), por niveles; procedencia y desplazamiento de los alumnos; personal docente y no docente, por función y perfil profesional; plan y programas de estudios; utilización de la capacidad física y del equipamiento escolar; análisis de la estructura administrativa del núcleo y su relación con los niveles central y regional; financiamiento y costos de la educación local; recursos comunales, servicios públicos y de otros sectores con potencial educativo; necesidades y aspiraciones de la comunidad en materia de educación; intereses, necesidades y características de los alumnos, según edades y niveles de enseñanza; etc.

La selección de los indicadores dependerá, asimismo, de la información que sea posible disponer aunque, en algunos casos, será preferible hacer ciertas estimaciones o recopilar la información parcialmente antes que dejar de lado variables e indicadores que se consideren significativos. Como ya ha sido señalado, la micro planificación exige utilizar metodologías e instrumentos diferentes a los de la planificación global, en los que la participación de docentes, estudiantes y miembros de la comunidad se constituye en una exigencia insoslayable. Probablemente haya que formular un programa de recopilación de información y de estudios a fin de alcanzar gradualmente y por "aproximaciones sucesivas" un mejor conocimiento del área y, por ende, un diagnóstico situacional más completo. Esto podrá constituirse en uno de los programas iniciales del núcleo.

5.4.3. Etapas del proceso de programación

El proceso de programación comprende desde la etapa de elaboración hasta las de control y evaluación y de reprogramación de su

ejecución en una acción permanente y continua de carácter cíclico. Los programas de un plan de mediano plazo tienen en general, un horizonte similar al propio plan que integran. Por ello es conveniente poner en marcha, a partir de la programación de carácter anual que se expresará en la formulación del Plan Operativo Anual (POA).

A continuación se caracterizarán las principales etapas que componen un proceso de programación tanto para el mediano plazo como para el de carácter anual.

a) Puesta en marcha

Esta etapa corresponde a la implementación del proceso de programación; la misma tiene una gran importancia pues en ella se sustentará el nivel de precisión y claridad con que se contará tanto para la elaboración de los programas como para su aprobación, ejecución y control.

La determinación de programas, y eventualmente de subprogramas, debe responder tanto a los objetivos, políticas y estrategias y metas contenidos en los planes como a las características propias y específicas del sector u organismo -en este caso el núcleo educativo-. Todas las actividades necesarias para cumplir el proceso de programación deben preverse estableciendo lo que se va a hacer y quién lo va a hacer.

Como ya se ha señalado, las características y exigencias del proceso de programación implican que el mismo no puede ser responsabilidad exclusiva de la dirección del núcleo o del funcionario que se asigne a esa tarea en la unidad de apoyo. Esto plantea la necesidad de elaborar una metodología de carácter parti-

cipativo para formular, ejecutar y evaluar los programas y proyectos y de constituir grupos de programación con participación de directivos, docentes, personal técnico de apoyo, no docentes, estudiantes, padres de família y miembros de la comunidad. La conjunción de estos elementos no puede ser inmediata por las dificultades que se presentan tanto para la elaboración de dicha metodología como para la integración de los grupos y la captación indispensable de sus miembros.

Por todo lo anteriormente expresado, se hace necesario adoptar una estrategia de "aproximaciones sucesivas", como ya ha sido planteado, para que el mismo proceso de programación se vaya perfeccionando gradualmente. En una primera fase la programación deberá tender, además de cumplimentar sus fines específicos dentro de la planificación, a mejorar la metodología participativa a utilizar y a entrenar a las personas involucradas en el proceso. Es muy posible que en las primeras formulaciones de los programas deba sacrificarse el rigor técnico de los mismos en beneficio de la implantación gradual de una programación verdaderamente participativa. También, en la primera fase, posiblemente habrá que elaborar solamente algunos proyectos que se consideren significativos más que una programación completa con programas y proyectos detallados; uno de estos proyectos podría referirse a la implementación gradual del propio proceso de programación.

En esta etapa de puesta en marcha es necesario formular un diseño tentativo de los programas, los eventuales subprogramas y los proyectos que compondrían la programación; entre ellos podría establecerse aquellos programas o proyectos con que convendrá iniciar el proceso de elaboración de dicha programación. Para ello habría que tener en cuenta las prioridades que surjen

de una primera versión del diagnóstico situacional, las posibilidades efectivas del núcleo y del área y los intereses más inmediatos de la comunidad.

b) Elaboración de los programas

A partir de los programas y proyectos diseñados tentativamente y de la metodología que se establezca, se debe iniciar la elaboración de los mismos, bajo la conducción del director del núcleo, con la activa cooperación de los organismos de coordinación, asesoramiento y programación que se hubiese establecido, el apoyo de los niveles regional y central y con la participación de los miembros del núcleo y de la comunidad. Posiblemente sea necesario distribuir responsabilidades entre ellos en cuanto a la elaboración de cada programa y proyecto.

En términos generales, las partes que deben componer un programa o subprograma son las siguientes:

Caracterización de la situación: debe realizarse una descripción detallada de la situación en relación con los aspectos vinculados con el contenido del programa o subprograma; esta caracterización debe incluir tanto la evolución histórica de la situación que lo determina como la situación actual en que deberá desarrollarse el mismo. Deben precisarse las tendencias y los problemas existentes y sus causas, las necesidades y requerimientos principales que justifican el programa, así como la significación del mismo en la satisfacción de dichas necesidades y requerimientos.

Esta caracterización diagnóstica de las áreas y temas vinculados con cada programa o subprograma constituirá una ampliación y profundización de la primera versión del diagnóstico situacional,

la que podrá ser enriquecida con dichos aportes surgidos, no ya sólo de fuentes secundarias, sino del análisis y de la apreciación de quienes tienen la responsabilidad de la programación.

Determinación de los objetivos: la formulación de los objetivos es una tarea de relevancia en el proceso de programación en razón de la significación que ellos tienen en dicho proceso; los objetivos constituyen el eje básico y el punto de partida de los programas pues éstos se diseñan en función del cumplimiento de los mismos. Las características de cada objetivo permitirán precisarlo tanto en su propio contenido como en las relaciones con otros objetivos y determinarán las acciones a realizar y los medios a disponer para poder alcanzarlo.

Para la determinación de los objetivos se efectuarán distintos análisis que, en conjunto, concurrirán a la formulación de los mismos. Uno de ellos es la caracterización diagnóstica de la situación del área programática a la que ya se ha hecho referencia; otro elemento serán las políticas, estrategias y metas del plan provincial y regional; un tercer elemento, serán las proyecciones y estimaciones sobre la evolución futura, a corto y mediano plazo, que se formulen sobre la respectiva área específica. Con estos tres tipos de análisis se procederá a determinar los objetivos de los programas y a partir de éstos los de los subprogramas y los proyectos.

Descripción de los proyectos, actividades y tareas: el cumplimiento de los objetivos del programa exigirá plantear y organizar las acciones y recursos tendientes a ello. Un primer nivel de decisión, según el grado de complejidad de dichos objetivos y de la organización institucional responsable del programa o subprograma respectivo, será la necesidad de definir y caracterizar los proyectos específicos en cuanto a sus objetivos operativos y sus unidades responsables.

Tanto en la caracterización de los proyectos como de las actividades y tareas, se procederá a una descripción de los mismos que no sólo los identifique con claridad sino que también indique el camino a seguir para alcanzar su cumplimiento. De ser posible, se formularán metas que permitan cuantificar los alcances de los proyectos, actividades y tareas previstas en forma anual.

Con base a las acciones previstas y su cronograma se determinarán los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para la implementación de las mismas y, por ende, para el cumplimiento de los objetivos establecidos. La asignación de recursos debe tener en cuenta criterios de racionalidad, eficiencia y eficacia en la consecución de los logros pretendidos.

Para poder analizar el cumplimiento de la programación, se establecerá un sistema de indicadores propio para cada programa, que permita medir su grado de ejecución en función de los objetivos, metas y acciones fijadas y de los resultados obtenidos. Estos indicadores son de diversacategoría y entre ellos se pueden distinguir:

- los indicadores que expresan los recursos humanos y físicos utilizados para la realización de cada programa, relacionándolos con el costo de los mismos a los efectos de determinar costos unitarios y globales;

- los indicadores de producto que caracterizan a la producción de la educación interna y externamente;

- los indicadores de resultados que ponen de manifiesto la eficacia del programa con respecto a los objetivos que dicho programa se propone.

- los indicadores de gestión que expresan la ejecución de un programa en términos físicos y financieros.

Los alcances planteados para la descripción de los proyectos, actividades y tareas deberán obtenerse en forma gradual, de acuerdo al criterio de "aproximaciones sucesivas" ya desarrollado; por lo tanto, en las primeras formulaciones de la programación puede no llegarse en todos los programas o en algunos de ellos, a una descripción tan detallada.

c) Análisis y aprobación de la programación

Una vez que se concluya la formulación de los programas y sus subprogramas y proyectos, se procederá a su análisis global y se efectuarán los ajustes que se consideren necesarios para su posterior aprobación por parte de las autoridades del núcleo, de la región y de la conducción central.

Luego de la aprobación de la programación se procederá a la difusión de la misma a fin de que el conocimiento detallado de las acciones que se propone desarrollar el núcleo educativo llegue a todos los sectores de la organización del núcleo y de la comunidad.

d) Ejecución de la programación

Durante esta etapa se deberán ir ejecutando en forma armónica cada una de las acciones previstas, de modo que sean realizadas en forma oportuna y adecuada según fueron programadas.

Para esto no basta sujetarse solamente a lo dispuesto para la realización de estas acciones, sino que es necesario, en

esta etapa de ejecución, la continuidad de la programación. Esto, a fin de procurar la mayor racionalidad posible frente a los posibles factores imponderables que pueden provenir tanto de la dificultad de prever con exactitud todas las particularidades de la ejecución, como de los cambios que pudieran haber ocurrido en las condiciones imperantes con respecto al momento en que se elaboró la programación.

e) Control y evaluación

Esta etapa se refiere a todas aquellas acciones encaminadas a juzgar el nivel de cumplimiento de los objetivos de la programación, las modificaciones introducidas en el curso de su ejecución, la eficiencia en la implementación de las acciones y la racionalidad en la utilización de los recursos.

El control y evaluación de los programas no debe realizarse solamente una vez finalizada su implementación, sino que hay que efectuarlo también durante todo el período de ejecución de los mismos. Este proceso de control y evaluación debe jugar un papel importante en la orientación de dicha ejecución, aportando elementos que la mejoren a la vez que debe dar nuevas bases que consoliden y enriquezcan la programación.

f) Reprogramación

El proceso de programación debe tener un carácter permenente y contínuo, de manera que, como ya se señaló, se perfeccionó en forma gradual, por "aproximaciones sucesivas", a partir de los resultados que vaya arrojando su propia implementación y que serán brindados por los mecanismos de control y evaluación que se establezcan.

Es de gran importancia acompañar este proceso de programación con una profundización contínua de la reflexión y análisis sobre los problemas y las estrategias alternativas que se plantean para el desarrollo de la comunidad y del núcleo educativo.

La programación de mediano plazo y la de corto plazo -o programación operativa anual- se deben relacionar en forma sistemática, ya que si bien la segunda es una desagregación de la primera, sus resultados incidirán en el cumplimiento de los objetivos, metas y actividades de mediano plazo. Por tal motivo la ejecución y evaluación de los planes anuales condicionan, y probablemente modifican, los alcances de los planes de mediano plazo. Estos deben, como se ha señalado, reprogramarse en forma permanente con base en los insumos que se deriven de los procesos, ya descriptos, de control y evaluación y de reflexión análisis.

La circularidad de la planificación y la programación permitirán que éstas dejen de constituirse en meras acciones formales y puntuales, como generalmente lo han sido en la experiencia argentina y latinoamericana, para convertirse en instrumentos decisivos del desarrollo, en este caso el comunitario. En todas las etapas de este proceso cíclico debe tenerse presente el principio de la participación que constituye la única garantía para asegurar su carácter democrático y su efectividad real.