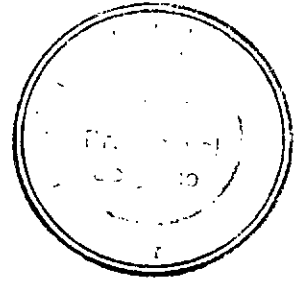


Taller preparatorio para el diseño del programa de los cursos de formación de formadores a llevarse a cabo en Madrid (España) entre 11 y 22 de abril de 1988 organizado por DREALC/UNESCO IIFE.



EQUIPO DE TRABAJO:

- .Lic. Inés Aguerro
- .Lic. Silvia N. de Senén González

COLABORADORAS:

- .Lic. Silvina Feeney
- .Lic. Mirta Velazquez

REPUBLICA ARGENTINA

LA EDUCACION EN LOS ESTADOS PROVINCIALES

Versión preliminar sujeta a discusión

Abril de 1988

INDICE

	Páginas.
A . Introducción	3
B . Planeamiento de la Educación	8
1. Independencia entre el proceso <u>na</u> cional y el proceso provincial	8
2. Búsqueda de un perfil de planea - miento propio.	10
3. El Planeamiento de la educación como función incorporada en la burocracias educativas provinciales	11
4. La descentralización del planea - miento	13
5. Las áreas de trabajo más recurren <u>te</u>	13
6. Estadística educativa.	14
7. Curriculum	16
8. Planeamiento y Programación	19
9. Investigación educativa	20
10. Carta escolar	20
11. ¿Quién es un planificador?	21
12. Dos experiencias de intervención de los equipos de planeamiento en las prácticas educativas del Sis- tema formal: Misiones y San Luis	22

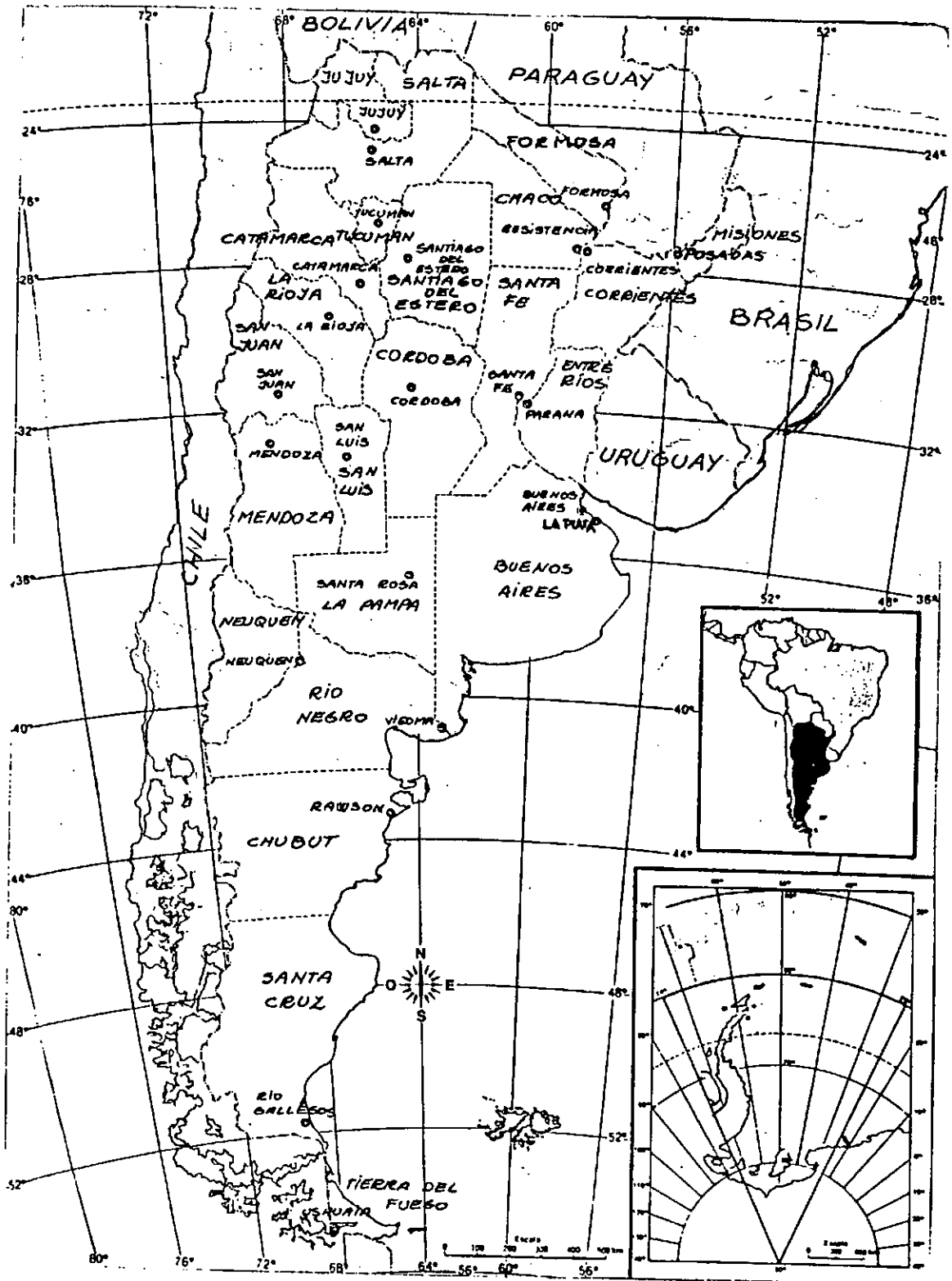
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

	Páginas.
C . La gestión de la educación en las Provincias	31
1. Crecimiento de las responsabilidades provinciales	31
1.1 Algunas características generales de la gestión educativa provincial.	33
1.2 El Consejo Federal de Cultura y Educación.	36
2. El nivel de conducción central	40
3. El sistema de relaciones entre los niveles centrales de conducción y la escuela	43
4. El nivel central y las escuelas	44
5. Los directores de las escuelas	46
6. Los supervisores	48
7. Nuevas formas de gestión	48
D . La formación del personal	55
Bibliografía.	59

* Tipeado, Corrección, y Compaginación.

Sra. Cristina CASAL
Sra. Nelly DE LUCA
Sra. Teresa DIAZ
Sr. Horacio SALVATORI

REPUBLICA ARGENTINA



A . INTRODUCCION

Debido a la Organización Federal de la República Argentina, el manejo político y administrativo de la educación se realiza de manera conjunta entre el Gobierno Nacional, los gobiernos provinciales y, en algunos casos excepcionales (como el de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires), el Gobierno Municipal. Existe entonces una estructura compleja que dificulta grandemente su gestión ya que incluye el orden federal o nacional, veintidos jurisdicciones provinciales, un territorio nacional y una municipalidad.

En lo que respecta a la organización académica, el sistema educativo está estructurado por niveles: preprimario, primario, medio y superior universitario. Todos ellos, salvo el preprimario, incluyen ciclos internos. El nivel primario -- comprende siete años y es obligatorio desde 1884. La edad de ingreso es a los 6 años. El nivel medio dura entre 5 ó 6 años (a partir de los 13 de edad). Este incluye diferentes modalidades, de las cuales las más importantes cuantitativamente son el comercial, el bachillerato y la escuela técnica.

A grandes rasgos puede decirse que la casi totalidad de los niveles primario y preprimario (97%) está en manos de las provincias y de la M.C.B.A.; que el nivel medio y superior no universitario (formación docente) depende aproximadamente en un 40% del orden nacional y en un 60% de las demás jurisdicciones; y, finalmente, que todas las universidades, excepto una, responden al orden nacional.

La estructura actual de la educación en la Argentina adolece de grandes carencias: por un lado no están correctamente escalonados sus objetivos, lo cual provoca no pocos problemas en el paso de un nivel a otro, y por el otro presenta grandes problemas de articulación horizontal. Además de esto, su estructura organizativa no se adapta a las características evolutivas de los alumnos ya que los ciclos internos de los niveles son sólo formales, sin diferencias de propuesta pedagógica u organizativa. Tampoco está preparado para adaptarse a las características culturales y sociales específicas de los diferentes grupos que debe atender.

En resumen, la disfuncionalidad actual de la organización académica de la educación se expresa en tres aspectos: no se adapta a las características del conocimiento que debe distribuir, no responde a las características evolutivas de los alumnos, y no tiene en cuenta las necesidades de la comunidad a la que ofrece el servicio.

Mucha de la rigidez de la estructura organizativa responde al hecho de que el sistema educativo en la Argentina reconoce como forma válida casi excluyente a la escolar. El modelo de escuela vigente es el tradicional, legado por las estructuras coloniales, que supone un conjunto de condiciones entre las cuales están la alta disponibilidad de personal para la enseñanza, alta densidad de población y alta inversión en infraestructura, que no se cumple en la totalidad del territorio.

Es llamativo el hecho de que no existe una ley general de educación donde se fijen objetivos y funciones generales, siendo distintas leyes que se ocupan de la escuela primaria, de las distintas modalidades de la escuela media, y de la educación superior universitaria. La Ley 1420, sancionada en 1884, está considerada por lo general como la que resume la filosofía educativa masiva, aunque se refiere únicamente al nivel primario y en la actualidad sólo se encuentra vigente la Parte I donde se presentan los fundamentos ya que el resto de la Ley que definía las características del Consejo Nacional de Educación fué derogada.

La carencia de una concepción global de la estructura del sistema educativo, o la presencia de concepciones divergentes, condujo a que la creación de establecimientos se produjera simultáneamente con una legislación para cada uno de los niveles y modalidades a medida que estos iban apareciendo.

El dictado de disposiciones legales de distinto tipo a medida que se iban necesitando resulta en un aditamento desordenado y yuxtapuesto. La aparición de nuevas normas sin la revisión de las anteriores dan por resultado un sistema educativo cuya estructura está legislada de manera desarticulada y obsoleta.

En este sentido la normativa existente se transforma en una real traba frente a las urgencias del cambio. Ello ocurrió - por ejemplo en el caso de nuevos planes de estudio que deben contemplar equivalencias específicas de contenidos puntuales, nuevos regímenes de trabajo docente o de organización de la tarea escolar que chocan con disposiciones del Estatuto del Docente, o nuevas carreras o especialidades docentes que no pueden integrarse al desempeño profesional porque el título no está incluido en el Anexo de Títulos del mismo Estatuto.

Por ello, la parte más importante del sistema educativo se organiza en función de estructuras que tiene como base a la escuela, ya que estos establecimientos son los que cumplen en la actualidad el papel fundamental tanto en la distribución del conocimiento de la sociedad cuanto en la transmisión de los modos de convivencia social. El efecto de la escuela como modelo trasciende sin embargo los límites de estas instituciones para imprimir su impronta mucho más allá ya que sus características actúan como criterios para la organización de los otros servicios educativos.

La pérdida de relevancia de los contenidos y metodologías tradicionales vigentes aún hoy en la gran mayoría de nuestras escuelas, dan como resultado que éstas se definan a partir de una serie de criterios formales que tienen que ver más con los horarios, la organización de la jornada, la distribución de las responsabilidades entre los diferentes grupos del personal, etc., que con la función real de enseñanza, lo que dificulta en gran medida la necesaria adaptación de la tarea a las diferentes situaciones.

Otro elemento que resulta importante para enmarcar la descripción sobre la situación del planeamiento y de la gestión educativa en nuestra realidad, es el referido a los aspectos legales. En general, puede afirmarse que la normativa existente es obsoleta, inadecuada, y que existe una alarmante carencia en la sistematización de la misma.

Estos aspectos han condicionado históricamente la gestión del planeamiento y la administración en el gobierno de la educación. En los puntos posteriores se describe someramente esta situación en los estados provinciales, desde la óptica de un organismo con las características peculiares del Consejo Federal de Inversiones. En su carácter de órgano interprovincial promueve desde hace 30 años acciones de capacitación, asistencia técnica e investigación con un criterio de solidaridad tendiente a atenuar las desigualdades regionales y facilitar en todo el territorio mejores condiciones de existencia para sus habitantes.

B. El planeamiento de la educación

1. Independencia entre el proceso nacional y el proceso provincial

Parece correcto afirmar que en el surgimiento e inicial desarrollo de las oficinas provinciales de planeamiento educativo (OPPE) la instancia nacional jugó un papel importante. Al menos ésta es la impresión de una gran cantidad de protagonistas provinciales y se corresponde con acciones concretas llevadas al efecto por la Oficina de Planeamiento del Ministerio Nacional.

A principios de la década del '70, Argentina realizó un importante esfuerzo tendiente a la descentralización de la planificación educativa con la creación, en la casi totalidad de las provincias, de unidades de planeamiento educativo.

Este programa, denominado "Asistencia técnica y capacitación para el desarrollo educativo provincial" fue llevado a cabo en forma conjunta por el entonces Ministerio de Cultura y Educación y el Consejo Federal de Inversiones, y significó en su momento un avance importante en la dirección señalada, constituyendo una experiencia pionera en América Latina.

La incidencia de la oficina nacional en esta primera etapa es importante no sólo porque juega un papel en la creación de muchos OPPE sino porque de alguna manera resulta ser un generador de modelos metodológicos y un definidor de las tareas técnicas a realizar. Así, los diagnósticos, los programas y proyectos, la carta escolar tienen todos una impronta similar y presentan idénticas dificultades metodológicas.

A partir de la etapa de congelamiento del nivel nacional (1976/1983) las OPPE se autonomizan de la oficina central y sufren procesos diferentes, un grupo de ellas pierde muchas de las funciones de planificación antes adquiridas, manteniéndose básicamente con tareas de apoyo a las diferentes direcciones educativas. Sin embargo, también es cierto que desarrollan otra serie de acciones (como apoyatura a proyectos nacionales o internacionales o trabajos de análisis y elaboración de leyes y decretos) que, aunque no sean consideradas clásicamente de planeamiento no por ello son menos relevantes en orden a la transformación de la educación. Otro grupo (básicamente la región noroeste) sigue desarrollando tareas de planificación, incluso incrementando su incidencia en algunos casos. Excepcionalmente, alguna oficina fue desmembrada y se ha disuelto, aunque en la actualidad todas las provincias cuentan con ella.

2 . Búsqueda de un perfil de planeamiento propio: apoyo técnico administrativo versus apoyo técnico - pedagógico

Todas las OPPE reconocen haber realizado en algún momento las tareas clásicas del planeamiento (diagnóstico, formulación de planes, etc.) con diferentes resultados. A partir de la pérdida de relevancia política del planeamiento en el país se multiplican los intentos por acomodar el perfil de tareas de las oficinas a las necesidades de cada una de las administraciones.

En esta búsqueda pueden reconocerse dos tendencias:

- un grupo de OPPE profundiza su accionar constituyéndose en apoyo técnico- administrativo de las demás direcciones provinciales. Son las oficinas que desarrollan fundamentalmente la capacidad de orientar para el cambio de modalidad de escuelas medias, para la localización de establecimientos, para la creación de escuelas, etc. En ellas se profundiza en la práctica una concepción de planeamiento en términos de ajuste entre demanda y oferta que viene legado del orden nacional.
- Otro equipo de OPPE se afianza en las tareas que pueden definirlas como de apoyo técnico-pedagógico. Estas son las oficinas que priorizan las actividades como desarrollo curricular y perfeccionamiento docente y que, a partir de ellas, tienden a ser visualizadas como una especie de "Pul

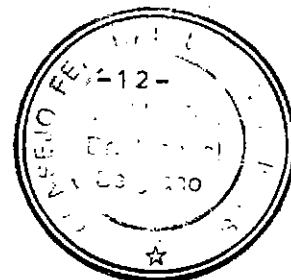
"món técnico" de las burocracias educativas. Desde el punto de vista del planeamiento educativo estas oficinas se colocan de hecho más en la corriente del planeamiento integral, nunca vigente en el orden nacional.

3 . El planeamiento de la educación como función incorporada en las burocracias educativas provinciales

Como ha sucedido en la gran mayoría de las sociedades latinoamericanas y también en la Argentina en el orden nacional, la racionalidad propia de la planificación ha chocado generalmente con la racionalidad burocrática de las administraciones produciéndose no pocas dificultades para la inserción de la función planificadora. Si bien es cierto que en un principio ésta parece haber sido la situación en las provincias, en la actualidad parece haberse recorrido un buen trayecto en el camino de su superación.

En todas las provincias sin excepción existen organismos que ejercen funciones de planeamiento en el área de la educación. Todas ellas cuentan con una oficina provincial aunque se constatan buenas diferencias en lo que hace a su nivel de inserción administrativa, la función que desempeñan los departamentos o áreas que incluyen; la cantidad de personal que revista.

Sin embargo, en muchas provincias no es sólo la OPPE la que



tiene funciones de planificación en el área. En muchos casos otros organismos también las tienen destacándose dos tipos de situaciones:

- a) aquellas provincias que, como consecuencia de un conflicto no resuelto entre el Consejo Provincial de Educación y el Ministerio o la Secretaría del área, duplican los servicios quedando normalmente la OPPE como dependencia de la Secretaría y creándose en el Consejo un órgano planificador. Denominaremos a ésta la situación de duplicación negativa ya que su consecuencia es un aislamiento persistente de la OPPE con respecto a las Direcciones, que supone su imposibilidad de incidir en el sistema formal (al menos en el nivel que depende del Consejo que habitualmente es el preprimario y primario), o sea la mayor parte de las escuelas del territorio provincial.

- b) aquellas provincias que han incorporado funciones consideradas tradicionalmente de planeamiento en el accionar de las Direcciones que administran escuelas. En algunos casos hay sectores de planeamiento de la Dirección de Primaria o Media o, sin que haya un grupo específico, en estas Direcciones se realizan las tareas. Esta situación se ha denominada de duplicación positiva por cuanto parece que la burocracia educativa estuviera incorporando algunos criterios de racionalidad propios del planeamiento dentro de sus propias estructuras. Una profundización de la reflexión sobre este aspecto requeriría po -

siblemente un análisis del incremento de los niveles de eficiencia administrativa en estos casos.

4 . La descentralización del planeamiento

Una interesante tendencia que aparece en un grupo no despreciable de provincias es la de acercar a los niveles regionales o zonales (y a veces hasta a los directivos escolares) la asistencia de técnicos o docentes que ofrecen en estos niveles herramientas de planeamiento.

Las modalidades son variadas. En algunos casos se relacionan con estrategias más generales de regionalización y nuclearización; en otros tienen que ser con apoyaturas concretas para una estrategia de cambio curricular pero todas ellas suponen que la tarea de planeamiento a nivel central es estéril si no se apoya a nivel de los organismos ejecutores.

La discusión sobre la mecánica de asignación a la función; su nombramiento o no por concurso; su formación de base técnica o docente, la necesidad o no de su rotación, abre interesantes perspectivas para una redefinición de las necesidades provinciales en esta materia.

5 . Las áreas de trabajo más recurrentes

El conjunto de oficinas analizadas permite observar la multiplicidad de concepciones de planeamiento educativo que coexisten en la actualidad en nuestro país. Sin entrar en

un análisis pormenorizado se puede afirmar que las dos áreas que han adquirido la mayor importancia en la gran mayoría de las provincias son la de estadística educativa y la de currículum, la primera de ellas como sustento fundamental de la oficina y la segunda como punta de lanza del perfil de planeamiento apoyado en lo técnico-pedagógico.

Las otras dos áreas que parecen revestir importancia pero solamente en el plano formal son las de Planeamiento y Programación y la de Investigación Educativa. Casi todas las OPPE cuentan con departamentos o sectores formalmente destinados a estas tareas pero en ambos casos no se realiza por lo general acciones importantes en estos rubros.

Finalmente, la gran mayoría de OPPE ha trabajado en otros dos temas: carta escolar y nuclearización y regionalización.

6 . Estadística educativa

Como se ha dicho ya, esta parece ser una función que claramente corresponde a una OPPE. En 15 de los 19 casos analizados la oficina respectiva cuenta con el servicio de Estadística como parte de ella.

La tarea básica es la de recolectar, procesar y publicar la información cuantitativa referida a establecimientos, alumnos y docentes en la provincia. Esta tarea básica es generalmente cumplida aunque se presentan una serie de inconvenientes.

Hay duplicaciones. En ciertos casos la misma tarea se realiza en el órgano de planeamiento del Consejo Provincial, por ejemplo:

- . Hay segmentaciones. La OPPE recoge datos de media y superior y la del Consejo de Preprimaria y Primaria. O la OPPE recoge sólo datos provinciales y el Departamento de Estadística de la Nación los de los establecimientos nacionales en la provincia. En estos dos casos es muy difícil llegar a cuadros provinciales confiables.
- . Hay poca flexibilidad en el procesamiento de la información. La necesidad de ajustarse a las planillas nacionales impide a veces una recolección adicional de información relevante para las provincias. Asimismo, el procesamiento no resulta el adecuado para las necesidades provinciales. El parcial e insuficiente desarrollo de la investigación educativa no ofrece los marcos adecuados en función de los cuales la recopilación de datos podría adquirir otra significación.
- . Hay escasez de cantidad y calidad de recursos. Todas las OPPE reclaman más personal y sobre todo más calificación para el personal de esta área.
- . Hay obsolescencia tecnológica. Son escasas las oficinas donde se cuenta con servicios computarizados. En la gran mayoría de ellas se procesa toda la información provincial manualmente.

- . Hay carencia presupuestaria. Hay algunas provincias que han desistido de la publicación anual de los resultados educativos por carecer de recursos económicos para encajarla.

Dos provincias agregan a esta tarea básica una de seguimiento individual del alumno de primaria, como metodología alternativa para calcular tasas de abandono, repetición, etc. Varias provincias también sostienen haber hecho análisis más complejos como parte de las tareas de investigación de la oficina.

El aprovechamiento del impropio esfuerzo que desarrolla este sector es relativo ya que sus resultados sirven como insumo para las decisiones o para las Direcciones de nivel pero no se utilizan en las supervisiones o en las escuelas como indicadores que permitan establecer juicios críticos sobre la eficiencia del sistema educativo.

Del mismo modo, frente a las dificultades señaladas para la realización de esta tarea los responsables de este nivel requieren como solución más personal o mayor tecnología pero no visualizan posibles cambios en la gestión que podrían traer aparejados una mejora cualitativa del servicio.

7 . Curriculum

Nueve de las 19 provincias estudiadas cuentan en su OPPE con un sector o área de Curriculum, pero en 16 de ellas se seña--

la que la formulación de lineamientos curriculares ha sido una de las tareas desempeñadas y en algunos casos se expresa claramente que ha sido el área más importante alrededor de la cual se ha organizado el resto de la oficina.

La importancia que ha tenido este sector en el esfuerzo provincial de planeamiento educativo merece algunos comentarios. En primer lugar, el reconocimiento de que es un área de desarrollo autónomo, es decir en el cuál no ha tenido influencias el nivel central por una serie de razones: nunca ha existido en la Oficina Nacional de Planeamiento un sector Curriculum; la necesidad de lineamientos curriculares actualizados surge a partir de la transferencia de escuelas primarias a las provincias oportunidad en la cuál la Nación no cuenta ya masivamente con escuelas primarias.

En segundo lugar, la conceptualización subyacente que está implicada en esta situación. Si el planeamiento de la educación tiene como cometido la transformación parece que la opción elegida fue variar contenidos y métodos. Casi 15 años de este accionar no arroja resultados demasiados promisorios ya que en la cotidianeidad de las escuelas poco ha variado.

El escollo provincial puede haber sido la resistencia activa y pasiva del personal docente, lo que fue encarado con dos estrategias: el perfeccionamiento docente y la consulta al personal. Casi todas las provincias cuentan en su organización con dependencias a cargo del perfeccionamiento del per

sonal y en muchos casos esta tarea la desarrolla la OPPE la cual muchas veces cuenta con un área o sector específico lo que refuerza el perfil de apoyo técnico-pedagógico de estas oficinas.

El mecanismo más frecuente para generar un documento curricular es la constitución de un grupo de trabajo o comisión conformados con profesores y docentes del sistema, en misión especial, conjuntamente con especialistas y técnicos de la OPPE. Esta estrategia suponía que garantizaba la participación del sector docente pero pronto se vió que el maestro o profesor no se siente representado de este modo en primer lugar porque la distancia administrativa entre su escuela y el sector curriculum le impiden ser conciente de que se está gestando un documento y en segundo lugar porque los docentes que integran la Comisión de Curriculum en realidad no son sus representantes.

Para facilitar la aceptación del nuevo documento curricular se gestó entonces otra estrategia que se ha puesto en práctica en los último cinco años. Se realiza una encuesta inicial a los docentes para elaborar un Anteproyecto de Lineamientos Curriculares. Este se consulta con el cuerpo docente a través de jornadas o seminarios y con estos resultados se elabora un documento final que se distribuye a las escuelas.

Es de señalar que tampoco esta estrategia ha obtenido cambios masivos.

La tercera reflexión que creo pertinente es la necesidad de preguntarnos donde está realmente el escollo para el cambio habida cuenta del pobre resultado obtenido con esta estrategia. Quizás echando mano a algunas de las consideraciones de los planificadores sobre la esterilidad de la metodología del plan-documento pueda comprenderse también la esterilidad del currículo-documento y pueda observarse la reflexión a otros aspectos incluidos en la conceptualización de planeamiento integral de la educación, hoy faltante en nuestra experiencia provincial.

8 . Planeamiento y Programación

En este aspecto el accionar de las OPPE sigue reconociendo la marca de la tradición clásica de la planificación educativa vigente en la época de su creación. Son sólo excepciones las oficinas que han variado su concepción e iniciado acciones apoyadas en la participación y la investigación.

En general, la tradición clásica de la metodología de diagnóstico según el modelo CONADE subsiste. El reconocimiento de sus falencias está extendido y el clamor por la incorporación de aspectos cualitativos es frecuente. Sin embargo pocas son las oficinas que hacen esfuerzos al respecto y pocas también las que elaboraron documentos alternativos.

En cuanto a los aspectos de planeamiento y programación se aplican los mismos conceptos anteriores. Parece urgente por ello realizar los esfuerzos necesarios para encauzar esta necesaria discusión.

9 . Investigación educativa

La investigación educativa realizada en el marco de las burocracias provinciales es parcial e insuficiente. Si bien en muchas de las OPPE existe como área o sector en ninguna de ellas se realiza de manera sistemática. Sólo se consig^unan como investigaciones algunos tratamientos estadísticos más complejos que incorporan variables no tradicionales. En algún caso, incluso, este tipo de estudio se considera cu^alitativo lo que demuestra la carencia teórica en esta área.

Sólo una oficina señala haber realizado investigación empírica como insumo para el desarrollo del trabajo en curriculum.

10 . Carta escolar

La metodología de carta (o mapa) escolar es uno de los deri^uvados de la antigua preocupación del planeamiento educativo por establecer relaciones entre la oferta y la demanda educativa y por racionalizar consecuentemente los servicios es^ucolares. Como tal, se expandió en la Argentina en la déca^ada del 70 por impulso de la Oficina Nacional de Planeamiento.

Más de la mitad de las provincias analizadas señalan expe^uriencias frustradas en este campo ya que la mayoría de ellas fueron parciales e incompletas no alcanzando por lo general a la totalidad de la provincia ni a la totalidad de los ser^u

vicios educativos, sólo en un caso llegó a cumplirse esta meta y la oficina entera giró sobre esta tarea pero fue posteriormente abandonada por resultar imposible su permanente actualización.

La descentralización de la función planificadora en virtud de su inserción en las Direcciones que administran y supervisan escuelas puede darle una nueva significación a esta tarea mucho más apropiada para las necesidades de una supervisión zonal que para las de una oficina centralizada de planeamiento.

11 . ¿ Quién es un planificador ? Personal técnico y personal docente.

Las OPPE están constituidas en su totalidad por dos grupos de personal: el personal técnico-profesional y el personal docente que en general es adscripto o en comisión de servicios. En casi todas ellas estos dos grupos están bien diferenciados y muchas veces sus tareas son diferentes priorizándose para el grupo docente las de apoyo técnico-pedagógico y para el técnico-profesional las restantes. El hecho de que dentro del segundo grupo haya frecuentemente profesionales en educación (psicopedagogos, licenciados en Ciencias de la Educación) genera ciertas dificultades.

La especialidad de la tarea de planeamiento dentro de una

estructura normativa que entiende sólo dos opciones excluyentes (docente/administrativo), es fuente de permanente conflicto. En las provincias donde el personal docente está en cargos administrativos, el personal siente la ambigüedad en el sentido de que sus cargos no están reconocidos y jerarquizados dentro del régimen fijado para el personal docente. En otras provincias funcionan normas restrictivas tales como que para acceder a los cargos se debe tener el título de profesor con lo que se excluye la posibilidad de nombrar especialistas en otras profesiones que hacen al planeamiento.

Cabe la reflexión sobre la importancia de encarar estas trabas y solucionarlas así como la toma de conciencia de la importancia que puede tener un recurso administrativo como la adscripción de docentes en la medida en que no se use con criterios inadecuados.

12. Dos experiencias de intervención de los equipos de planeamiento en las prácticas educativas del sistema formal:
Misiones y San Luis

Se toman estos casos por su valor como estrategias de abordaje de la realidad educativa en la generación de cambios en los niveles de ejecución.

En ambos casos se verifica un proceso gradual de participación en, y desde, las unidades escolares, tendiente a la modificación del comportamiento rígido, ineficaz y atomizado que históricamente se había venido instalando en el sistema educativo oficial.

En el caso de la Provincia de Misiones la "entrada" se produce por la elaboración del curriculum y afecta en primera instancia la didáctica del nivel primario.

En el caso de San Luis, la iniciativa es una decisión de Gobierno que afecta la organización y la administración de los servicios educativos de los niveles primarios, medio (con variantes) y superior.

SAN LUIS

El Plan Trienal de Educación de la Provincia de San Luis (1984-1987) otorga el primer lugar entre los "Programas Especiales" al de "Regionalización y Modernización del sistema educativo provincial en los niveles inicial y primario".

El punto fundamental de abordaje de ese programa es la reorganización administrativa que, encaminada a desconcentrar y descentralizar la estructura vigente, se propone lograr "una mayor integración con la comunidad, una mejor utilización de los recursos y una educación de mejor calidad" (San Luis, 1985).

El avance progresivo de las acciones del Programa y la capacitación y consulta a nuestros Directores y Supervisores hicieron que el Programa se extendiera, a un año de su --- puesta en marcha, a los niveles medio y superior, manteniéndose la creación de seis Regiones de Educación y Cultura que abarcan todo el territorio de la provincia.

La definición legal se hace por medio de un Decreto del Poder Ejecutivo que además determina las sedes de cada una de las regiones.

En 1985, el entonces vigente Consejo Provincial de Educación procedió a designar por el sistema de compulsas a los supervisores con asiento en cada una de las Regiones Educativas. El conjunto de los supervisores participó de un seminario de Perfeccionamiento sobre aspectos conceptuales, organizativos y metodológicos de relaciones con la comunidad para la regionalización y nuclearización de los servicios educativos.

Después de un período preparatorio, se constituyó la Comisión de Regionalización encargada de elaborar e implementar el nuevo Diseño Organizativo y Funcional del Sistema Educativo Provincial.

La Comisión quedó integrada por representantes del Equipo Técnico del Consejo Provincial de Educación, de los Supervisores del Nivel Primario y del Equipo Técnico de la Dirección Provincial de Planeamiento y Acción Educativa (DIPLAE)

bajo la coordinación de la Directora de esta última.

A ellos se agregaron, en su momento, la Jefe del Departamento de Educación Media y Superior de la Dirección Provincial de Planeamiento y Acción Educativa y un representante de la Dirección Provincial de Enseñanza Media y Superior.

La Comisión comenzó su tarea abocándose simultáneamente al diseño organizativo y a elaborar un plan de trabajo para los supervisores con el objeto de lograr un primer acercamiento a la realidad regional a través de actividades relacionadas con las funciones de supervisión de cada Región (noviembre, 1985 - Marzo, 1986). Posteriormente se completó esta propuesta de trabajo con la revisión conceptual y operativa de la conformación, de los núcleos educativos comunitarios (NEC).

Comentado el plan de trabajo y la propuesta de Diseño Organizativo, se optó por una estrategia de implementación gradual del mismo.

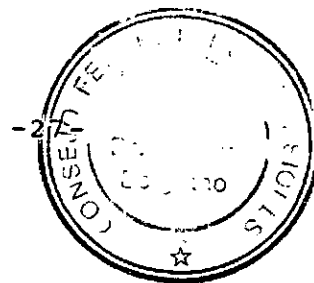
Se inició en la Región con dos núcleos Educativos Comunitarios poniendo especial énfasis en la capacitación del personal docente y técnico interviniente.

Se previeron tres etapas en el proceso de implementación de la Regionalización y Nuclearización educativa:

- 1 . Aplicación en una sola Región con la puesta en funcionamiento de la Oficina Regional y dos núcleos educativos.
- 2 . Extensión a toda la Región y comienzo en Luján, Villa Mercedes, San Luis.
- 3 . Extensión a la totalidad de la Provincia. La estructura organizativa nuclear se completó con la 6a. región Nueva Galia en abril de 1988.

Estas tres etapas se fueron cumpliendo a partir de la generación de los instrumentos legales necesarios por la vía de Decretos de la Gobernación y Resoluciones de la Subsecretaría de Educación. La Reforma constitucional de la Provincia (1987) consolidó el marco legal adecuado para la prosecución de las acciones del Programa enunciado en el Art. 75 inc. 7 " Se establece la regionalización y descentralización en la conducción, organización y administración del sistema educativo a fin de adecuar su labor a las exigencias del desarrollo cultural social y económico de cada región de la Provincia y la integración de los niveles de conducción, central, regional y local con la participación de docentes, no docentes, padres, alumnos y miembros de la comunidad.

El ejercicio de las acciones técnicas que requieran la paulatina conformación y consolidación de las organizaciones



de base e intermedias propuestas en el Diseño Organizativo dotó a la DIPLAE de un equipo de promoción y asesoramiento permanente a los Núcleos Educativos Comunitarios y a las - Oficinas Regionales.

Las acciones de tipo técnico se vieron reforzadas por el Consejo Federal de Inversiones que aportó asistencia técnica y capacitación.

Tanto la metodología encarada para la existencia a los NEC, cuanto la participación activa en las acciones de capacitación y cooperación técnica provenientes del Consejo Federal de Inversiones fueron canales válidos intencionalmente puestos al servicio de la autoformación del personal afectado a la Comisión de Regionalización.

El mismo equipo elaboró y aplicó instrumentos de capacitación en servicio del personal docente que recibe las visitas y el asesoramiento permanente en el lugar de ejecución de sus propias tareas.

Esta interacción entre el personal técnico (Licenciados en Ciencias de la Educación y Psicología), y los docentes, con figurando a la vez canales orgánicos de recepción de iniciativas y demandas por parte de los NEC que, por vía de los primeros llega a los niveles de conducción central. Es en este punto donde se está desarrollando actualmente el mayor esfuerzo de renovación de diseño, la estructura orgánica y administrativa del sistema educativo de San Luis.

MISIONES

A partir del proyecto de "Reforma Educativa" que tuvo una influencia decisiva en el nacimiento de la oficina de Planeamiento Educativo de la Provincia, fué el tema "currículum" una de las principales determinantes de su continuidad. Así cuando el país desestimó la propuesta de "reforma" de los años 70, en Misiones lo que hasta entonces se había trabajado se ratificó en el estricto sentido de "micro-experiencia", limitándose la acción al apoyo técnico de las escuelas involucradas y a la reformulación continua del diseño institucional propuesto.

En 1972 se concretó una propuesta curricular que da lugar a dos niveles de formulación:

- Institucional: elaborado a nivel central solo determina los objetivos a los que se les asigna especial importancia social y la organización de las áreas de aprendizaje según la estructura conceptual que las fundamenta.
- Escolar: elaborable en esa instancia por parte de los miembros involucrados en la comunidad educativa de la escuela o el núcleo escolar, determina los contenidos y las actividades.

En el proceso seguido por la provincia en la institucionalización de este sistema curricular, se destacan sucesivas investigaciones surgidas tanto del proceso sistemático de seguimiento como del montaje de estrategia específica a tal fin. Algunas de las más significativas son:

- "evaluación de la micro-experiencia" (1975) cuando iba culminando la escolaridad del nivel la primera cohorte de egresados.
- "autoevaluación del sistema pedagógico y de los aprendizajes logrados por los alumnos que terminaron el ciclo básico" (1984).

Cabe destacar que desde 1977 la estructura orgánica, de la oficina de planeamiento convalidó la concepción según la cuál el perfeccionamiento docente asumido institucionalmente debe ser una herramienta permanente de incentivación y apoyo del proceso de mejoramiento curricular.

Así, una vez definidas las pautas psicopedagógicas-científicas-epistemológicas-, etc. que fundamentan y proponen criterios para el abordaje de cada área curricular, se montó una estrategia de perfeccionamiento docente que, inicialmente, respeta la estructura piramidal del sistema, incorporando sucesivamente a supervisores y directores como agentes involucrados en la decisión y posterior difusión.

Actualmente y dada la necesidad de contribuir de modo más cercano a la actualización profesional del docente, se ha organizado un "Sistema de Información y perfeccionamiento educativo" que, por el momento, funciona para el perfeccionamiento docente, pero luego profundizará la desconcentración de las otras funciones de planeamiento, derivándolas gradualmente hacia las supervisiones de zona.

Cabe hablar de un circuito de retroalimentación permanente que se inicia con un exhaustivo análisis de las pautas institucionales a asumir, que se afirma, ejemplifican y reformulan durante el proceso de perfeccionamiento docente, se ponen luego a prueba las acciones de la elaboración curricular a nivel escolar que, seguidas por la supervisión o el apoyo técnico, produce la información de base para el ini-cio de una nueva formulación adecuada y corregida del curriculum institucional.

C. . La Gestión de la Educación en las Provincias (1)

1 . Crecimiento de las responsabilidades provinciales.

El análisis de la evolución del sistema educativo argentino en las últimas décadas muestra la cada vez mayor participación de los gobiernos provinciales en la prestación del servicio educativo en prácticamente todos los niveles y modalidades, excepto el universitario. Esto se ha debido, entre otras razones, a las siguientes:

- a) el interés evidenciado por las autoridades provinciales para atender los requerimientos en materia de educación por parte de su población.
- b) la disminución relativa de la acción educativa del Gobierno Nacional en el ámbito de las provincias;
- c) las transferencias de servicios educativos nacionales a las provincias, iniciada en 1962, continuadas parcialmente hacia fines de la década del 60 y realizadas en forma generalizada, en cuanto a la educación primaria, pre-primaria y de adultos, en 1978.

Por lo tanto, en estas últimas dos décadas los servicios provinciales de educación pasaron, en la mayoría de ellas, de estar constituidos por una parte relativamente reducida de la educación primaria ofrecida en su territorio a un sistema educativo completo integrado por prácticamente la totali

(1) Las referencias a Gobiernos Provinciales incluyen en general, a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires

dad de la educación preprimaria y primaria oficial y una parte muy significativa, por lo menos en términos de número de establecimientos, de la educación media y de la superior no universitaria.

La evolución de la matrícula en el período 1970-1981 muestra claramente el crecimiento de la participación de las provincias en la atención del sistema educativo. Así, la matrícula total del sistema (todos los niveles) era en 1970 de 5.144.551. de los que la Nación atendía el 35.4% (1.822.753) y los Gobiernos Provinciales el 45.2% (2.324.292). En 1981 el total de la matrícula era de 6.626.125, de los que la Nación el 16.8% (1.113.571) y las provincias el 61.4% (4.069.208). Es decir que mientras la Nación redujo su participación relativa a menos de la mitad de la que registraba en 1970, los gobiernos provinciales la incrementaron en casi un 40%. La tasa de crecimiento acumulativo anual del período 1970/1981 para la matrícula provincial ha sido del 5.2%

Es necesario señalar que a diez años de producida la transferencia de escuelas primarias a las provincias, no se han borrado las huellas de la forma y de las condiciones en que el gobierno militar produjo este singular acontecimiento. Antes bien, ha producido profundas repercusiones en las administraciones de cada provincia.

En 1978, por imperio de razones económico-presupuestarias del Gobierno Nacional y en forma intempestiva e inconsulta, se transfirieron las escuelas primarias, la mayor parte de las cuales pertenecían al entonces Consejo Nacional de Educación. Dicha transferencia se llevó a cabo sin haber tenido en cuenta los recaudos mínimos en cuanto a los aspectos organizativos, técnicos y financieros generando un serio y

difícil problema a las provincias, especialmente a las de menor desarrollo y posibilidades económicas. Se podría afirmar que en muchos casos se transfirieron problemas graves (escuelas en pésimo estado de conservación, docentes mal remunerados, limitación de las medidas de asistencia- lidad, etc) sin el financiamiento mínimo requerido.

A las escuelas creadas por iniciativa de las provincias se sumó, en consecuencia, las unidades transferidas, que en algunos casos duplicaban o triplicaban en número a las pro- vinciales.

Actualmente el sector educación constituye, dentro de las administraciones provinciales el ámbito de mayor signifi- cación por el monto presupuestario y por el volumen del - personal. Entre el 20 y el 30% de los presupuestos provin- ciales se destinan a la educación, en algunos casos obede- ciendo a normas constitucionales (Neuquén, San Luis, San + tiago del Estero). Entre el 40 y el 50% del personal de la administración provincial se desempeña en el sector, cum- pliendo diferentes funciones (docentes, técnicos, adminis- trativos, limpieza y mantenimiento, directivos, de supervi- sión)

1.1 Algunas características generales de la gestión educativa Provincial

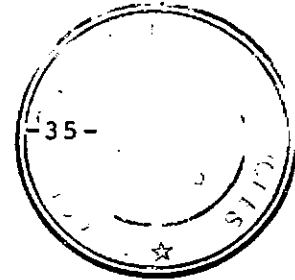
Las políticas de carácter centralista vigentes histórica - mente en el país conformaron en la administración nacional estructuras de conducción y administración de neta tendencia centralista, y fueron "transferidas" también a las provincias.(1)

(1) Hay una tendencia comprobada históricamente de copia y aplicación de modelos administrativos, de las Metrópolis a las colonias, y dentro de los países del centro a la periferia. Estas últimas suelen replicar con bastante ni- tidez los modelos y tradiciones históricas.

El gobierno educativo de las provincias tendió a concentrar decisiones y recursos en la zona central (capital de la provincia o grandes ciudades), cristalizando modalidades de gestión que se manifiestan en todos los aspectos de la conduc - ción y administración: estructura normativa, forma de deci - siones, planificación, gestión administrativa, desarrollo cu - rricular, financiamiento.

Las estructuras normativas que rigen el funcionamiento de la conducción y administración de la educación en cada una de las provincias, muestran la tendencia al excesivo centralismo con - centrando en los niveles superiores la casi totalidad de mi - siones y funciones y convirtiendo a los niveles intermedios en meros transmisores burocráticos. Las normas vigentes evi - dencian, también una marcada rigidez lo que dificulta su ade - cuada aplicación en situaciones y áreas muy diversas, como s - on aquellas en las que opera habitualmente el sistema educa - tivo.

La concentración de funciones antes señaladas 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 posibi - lidad de acceder a un conocimiento adecuado de las circuns - tancias y características que las enmarcan. Generalmente los funcionarios del nivel central sólo tienen en cuenta rite - rios 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 provo - ca también lentitud y gran demora en la adopción de deci - siones, por lo que muchas veces éstas se aplican fuera de tiem - po generando una situación artificial en las que las deci - siones tienen escasa relación con la realidad.



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

En materia curricular también ha prevalecido un fuerte centralismo. Históricamente 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 currículos, 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 decisonal.

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.

A partir de la asunción de las autoridades constitucionales en diciembre de 1983, algunas de estas situaciones han comenzado a revertirse, como se indicará más adelante. Pero puede considerarse que la gravitación de los factores mencionados es un obstáculo para el objetivo de democratización de la educación. A su vez, al tratarse de factores estructurales de gran arraigo, vinculados a tradiciones e intereses de grupos particulares de fuerte gravitación en el contexto provincial, su superación es tarea de largo aliento. Sin duda, solo atacando simultáneamente con un conjunto de acciones (capacitación y perfeccionamiento docente, saneamiento normativo, mayor presupuesto distribuido con criterios de equidad, eficiencia e integración, etc) y fuerte decisión política, podrá avanzarse en ese camino.

1.2 El Consejo Federal de Cultura y Educación

Creado en 1972 por Ley n° 19.682, este Consejo nació a propuesta de los Ministros de Educación Provinciales, como ámbito para discutir con la Nación la problemática sectorial. Es presidido por el Ministro de Educación de la Nación e integrado por la totalidad de sus pares provinciales según la norma que le dió origen. Su misión es, "planificar, coordinar, asesorar y acordar los ajustes de la política cultural y educativa que requiera el país y que comprometan la acción conjunta de la Nación, las Provincias, el Territorio Nacional de Tierra del

Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, para afirmar el desarrollo educativo y asegurar la vigencia de la cultura nacional, su proyección en el mundo y la consolidación de los valores éticos cristianos enraizados en la tradición del país."

Entre 1968 y 1970 el gobierno nacional promovió políticas educativas que llevaron a implementar reformas en el nivel primario en la formación del maestro de grado y en la organización y funcionamiento de las escuelas de nivel medio.

Estas reformas promovieron un agudo debate entre los actores del proceso educativo a nivel nacional y provincial, planteándose posturas enfrentadas entre ambos.

En ese contexto nuevamente se puso en discusión el tema de la transferencia de escuelas nacionales a las provincias, política ensayada en 1962 con escaso éxito ya que solo una provincia (Santa Cruz) se hizo cargo de ellas. La Cuarta Reunión de Ministros de Educación (1971) propuso la creación del Consejo Federal como ámbito para este debate.

Es necesario destacar que este Consejo funcionó escasamente y solo durante períodos militares, justamente cuando el federalismo se transformó en letra muerta, ya que los gobernadores de provincia son designados por el Poder Ejecutivo Nacional, convirtiéndose en meros delegados del nivel central.

Esta situación-vigente durante los períodos de facto, no invalida el papel que puede jugar un organismo colegiado como el Consejo durante un proceso democrático.

En este momento, cuando los gobernantes nacionales y provinciales asumen plenamente la representación popular, se hace necesario articular políticas de las jurisdicciones, y buscar un ámbito para el intercambio, la cooperación y la concertación que facilite la expresión del conjunto de la Nación.

Este fue el sentido que se pretendió dar a los Consejos Federales que se reunieron para tratar diversos temas sectoriales (salud, obras públicas), a partir de 1984.

No puede ocultarse que esta tarea sufrió graves dificultades y tropezó con obstáculos inéditos en la historia argentina.

Por un lado, el conflicto entre la Nación y las Provincias por los recursos de la coparticipación impositiva, se planteó a partir de la asunción de las autoridades constitucionales. El 31 de diciembre de 1984 feneció el régimen vigente y la búsqueda de un acuerdo entre Nación y Provincias recién pudo superarse en marzo de 1986, mediante un régimen transitorio y provisorio. Recién dos años más tarde el Congreso Nacional sancionó una nueva ley de coparticipación, con el voto unánime de los dos partidos mayoritarios.

Por el otro lado, el mapa político que emergió de las elecciones del 30 de octubre de 1983 no tenía antecedentes en la historia argentina. 15 provincias quedaban en manos de gobiernos de signo político opositor al gobierno central (radical) y ocho entre los partidarios de éste.

De esas 15 provincias, 12 serían gobernadas por un mismo partido (el Justicialista) y las 3 restantes por partidos provinciales, de fuerte arraigo local.

La tradición electoral de la Argentina, pese a sus discontinuidades y retrocesos, había dado siempre el gobierno nacional y la mayoría de las provincias al partido triunfante. Es te hecho inédito en un país que salía de un período de ocho años de gobierno militar, cuyos partidos y los dirigentes po líticos habían sido perseguidos y puestos al margen de la ley requería para su manejo profundas convicciones democráticas y aptitudes para la negociación y el acuerdo.

Durante el lapso transcurrido desde 1984 los desacuerdos entre representantes de gobiernos de distintos signos partidarios dificultaron la acción del Consejo como órgano coordinador.

Muchas reuniones se frustraron ante posiciones irreductibles. En otros casos, el acuerdo fué posible.

A pesar de que el ente es una superestructura sin recursos técnicos y con muy limitadas funciones, algunas comisiones de trabajo lograron acuerdos para encarar acciones conjuntas.

Uno de los temas fue el de carta escolar: funcionarios de la jurisdicciones nacional y provinciales buscaron desarrollar metodología aptas para su utilización en ámbitos urbanos y rurales.

Quizás el asunto de mayor envergadura política y trascendencia social que acordó el Consejo Federal de Cultura y Educación fue el tema salarial docente. Los acuerdos logrados entre las jurisdicciones si bien sentaron las bases para una acción de conjunto, aún deberán superar otras dificultades antes de rendir frutos.

En medio de las dificultades, Argentina transita trabajosamente su camino hacia la democracia. Por primera vez en 35 años las provincias eligieron nuevamente y en forma democrática sus autoridades. En diciembre de 1987 mandatarios civiles entregaron el mando a otros representantes elegidos por el pueblo. En muchos casos, de distinto signo político. Este hecho de cultura política reafirma el federalismo y la voluntad de encontrar un camino concertado para el logro de los objetivos nacionales.

La democracia es una construcción colectiva, se hace con avances y retrocesos, aciertos y errores, éxitos y fracasos. Un organismo de concertación y coordinación como el Consejo Federal de Cultura y Educación puede ser un camino en esa dirección.

2 . El nivel de conducción central

Como parte del "efecto de demostración" que los modelos de conducción nacional cumplieron para las provincias, el Consejo Nacional de Educación (creado en 1884 por Ley 1420 y disuelto en 1976) fué replicado en casi todas las provincias). Ese Consejo nació para dirigir y administrar las escuelas primarias y universalizar la educación común, laica, gratuita y obligatoria.

Actualmente cien años después, casi todas las provincias (16-sobre 23*) aún cuentan con un Consejo Provincial o Consejo Ge

(*) Se excluye el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

neral de Educación, con jurisdicción en todos los casos sobre el nivel preprimario y primario y, en algunos, también sobre el medio y superior. Pero esta aparente homogeneidad esconde grandes diferencias operativas y circunstancias históricas que afectaron en forma diversa el gobierno de la educación.

Dos fueron las características históricas de organización más notoria de los Consejos:

- su autonomía: inicialmente se les dió este carácter en el entendimiento de que la educación era una actividad superior, de la mayor significación para el país, y era necesario ponerla a salvo de los avatares y circunstancias de los otros poderes públicos. Esta autonomía incluía atribuciones para la designación y remoción del personal.
- el carácter colegiado de la conducción: esta modalidad está presente en la forma organizativa, al instituir un cuerpo de varias personas (4 ó más) como conducción superior. Si bien con variaciones, los integrantes del Consejo representaban a sectores de la comunidad, a los padres, a los docentes, y/o a los gremios, y al Poder Ejecutivo. Esta distribución del poder de decisión debe considerarse como una ampliación de la base social de sustentación del gobierno de la educación.

En algunos casos, esta representación se ejercía plenamente mediante la elección directa de uno o varios delegados que llevan el aval de sus pares. La convocatoria a elecciones de docentes o padres de escolares se realiza en varias provincias, desde la asunción de autoridades constitucionales en 1983. En otros casos, la representación es indirecta ya que el Poder Ejecutivo designa por sí a los delegados de los cuerpos intermedios.

Estas dos características - autonomía y colegiación - sufrieron particularmente los avatares de la inestabilidad y la violencia de la vida política argentina en los últimos 60 años dando lugar a diversos tipos de mutilaciones: pérdida de la autonomía financiera, supresión de la atribución referida a la designación y cese de personal, intervenciones unipersonales que asumían las funciones del colegiado, pérdida de funciones ejecutivas y normativas, designación parcial de integrantes (solo los que correspondían al Poder Ejecutivo), virtual dependencia decisoria y administrativa de Secretaría de Estado o Ministros. Por supuesto hubo también en algunos casos de eliminación lisa y llana de Consejos.

Simultáneamente, las provincias incorporaron a su estructura educativa escuelas de nivel medio e institutos terciarios, resultando el Consejo - de acuerdo con proyectos constitucionales - carente de atribuciones para dirigir estas unidades. Esta situación provocó la creación de Secretarías o Ministerios que pasaron a ocuparse prioritariamente del nivel medio y superior.

Siete provincias han modificado sus cartas constitucionales entre 1985 y 1987 y solo dos han ratificado la existencia del Consejo en su modelo tradicional (Salta y La Rioja). En cambio otras han avanzado hacia formas más flexibles y actualizadas de participación de la comunidad, y democratización de las decisiones planteando como estrategias la descentralización operativa y la regionalización educativa.

De esta forma se marca una tendencia que abre nuevas perspectivas hacia modalidades más dinámicas, participativas y efectivas de la gestión educativa.

3 . El sistema de relaciones entre los niveles centrales de conducción y las escuelas.

A continuación se hará una sintética descripción de la gestión educativa en las provincias, señalando como factor determinante el tipo de relaciones que se establecen entre el nivel central y las escuelas. Luego se desagrega la particular situación de algunos de los actores centrales del proceso educativo: los directores de escuela y los supervisores.

De esta situación surge un cuadro preocupante en cuanto a las posibilidades de avanzar hacia formas de gestión educativa más efectivas, democráticas y participativas.

La persistencia de un marco normativo rígido y excesivamente abundante provoca diversos inconvenientes: ritualiza los comportamientos, complica las tramitaciones, quita transparencia a las relaciones institucionales, obstaculiza la toma de decisiones innovadoras y de proyectos transformadores.

Las normas van adquiriendo con el paso del tiempo, poder y vida propios, y esa fuerza se transfiere a quienes encarnan el control y la supervisión de su aplicación. Así, los cuerpos intermedios de las administraciones educativas adquieren poder, y se convierten en "dueños" de la normativa y por ende, de su aplicación. El resultado es el desplazamiento de la tarea pedagógica, que pasa a un papel secundario.

Estos estratos se convierten en mediadores entre los niveles de conducción política y los ejecutores de esas políticas, en el nivel escolar.

Los niveles políticos tienen una alta rotación, debido a los vaivenes y desgastes naturales de la lucha política. Aportan una "nueva" visión del problema educativo que puede llegar acompañada de propuestas superadoras. El proceso de reconocimiento y acondicionamiento de la situación existente lleva un tiempo considerable, que los cuerpos mediadores tratan de dilatar lo más posible para impedir la puesta en marcha de nuevos proyectos.

Los actores del nivel escolar tienen estabilidad pero están limitados en sus posibilidades de acceso a las instancias decisorias. Aún cuando obtienen considerables cuotas de poder dentro de sus unidades, su margen de maniobras está acotado a esos límites, ya que la forma organizativa existente (escuela) es por definición aislada y fragmentada. Este aislamiento es reforzado desde la unidad escolar, ya que opera como filtro frente a factores externos que podrían provocar desequilibrio y desestabilizar la situación existente.

Encontrar nuevas modalidades de articulación entre las escuelas de un mismo nivel y región, diálogos posibles entre actores ubicados en distintas posiciones jerárquicas pero que comparten objetivos y estrategias educativas comunes, es parte del desafío de diseñar nuevas formas de gestión para el sistema educativo.

4 . El nivel central y las escuelas

Si bien es difícil describir brevemente la realidad de 23 jurisdicciones, puede hacerse una aproximación a la realidad a partir de una caracterización de rasgos predominantes en las situaciones provinciales.

400 a 650 J

- Existe gran cantidad de escuelas dispersas, en territorios dilatados y accidentados, con problemas de acceso y comunicación y carencia de medios de transporte.
- Alto porcentaje de escuelas (30 a 40%) está en zonas consideradas muy desfavorables o inhóspitas y cuenta con escaso personal o con un solo maestro.
- Edificios con alto grado de ^{deberían} ~~obsolescencia~~ y equipamiento elemental con grandes carencias.
- Las provincias de zona cordillerana tienen dos períodos escolares: el común de mayo a noviembre y el especial de septiembre a mayo, en lugares de gran altura y temperaturas externas.
- El aislamiento entre las escuelas es casi total, lo cuál repercute en la falta de contacto entre colegas docentes. Sólo accidentalmente se vinculan, en ocasión de alguna reunión zonal, o cuando una escuela sirve como sede para de terminados trámites administrativos (inscripción de suplentes), o acciones de capacitación.
- Las escuelas tienen fuerte dependencia con el nivel cen tral localizado en la Capital de la Provincia, tanto en temas técnicos como administrativos. Las decisiones se toman en la sede central y las escuelas no reciben asesoramiento y orientación adecuados en tiempo y oportunidades.

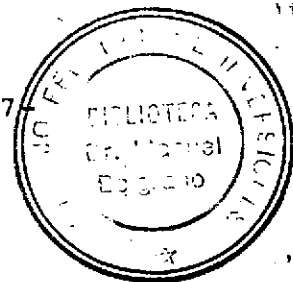
- El desarrollo y difusión de normas técnicas para el proceso de enseñanza - aprendizaje así como para procedimientos administrativos, se canaliza entre las escuelas y el organismo central en forma unidireccional - no hay casi orientación ni asesoramiento para la aplicación de esas normas, ni se discuten sus contenidos con el personal docente.
- La escuela funciona como sistema cerrado y autosuficiente ya que aún en medio de graves carencias trata de cumplir sus servicios. Es escasa o nula la presencia de agentes " externos " como los supervisores que deberían ser los nexos naturales con el nivel central.
- Desde las escuelas se percibe al nivel central como ajeno, como una unidad alejada no solo geográficamente sino desvinculada en su pertenencia.
- Existe escasa vinculación entre las escuelas y las instituciones de la comunidad. Esta relación suele ser más fuerte con las organizaciones que poseen algún tipo de servicio (iglesia, policía, municipio).

5 . Los directores de las escuelas

La tarea directiva responde al sistema de relaciones descrito en el punto anterior:

Ello implica:

- Carencia de apoyo externo para la tarea pedagógica en especial falta de ayuda bibliográfica, escasa presencia de su-



pervisores y nulo contacto con técnicos del área de planeamiento central.

- La función de coordinación del proceso enseñanza-aprendizaje se cumple parcialmente e insume menos de la mitad del tiempo útil de un director.
- La gestión administrativa insume gran parte del tiempo. Conviene destacar la naturaleza de las tareas que cumple: llenado de planillas (1), notas de reclamos por trámites faltantes o demorados, contactos con el nivel central por requerimientos incumplidos. De algún modo, el director suple las deficiencias de procedimientos administrativos, la fuerte centralización y la obsolescencia tecnológica que caracteriza las situaciones provinciales.
- Por otro lado, la falta de asistencia en salud, vivienda, etc., lo obliga, en comunidades más carenciadas educacional y económicamente, a hacerse cargo de tareas de este tipo.
- La gestión administrativa y atención del comedor escolar requieren el resto del tiempo de trabajo. En especial, las tareas derivadas del comedor escolar, en escuelas de menor tamaño, insumen hasta el 30% del tiempo útil del director. Este sabe que este servicio es esencial para gran parte de los niños que utilizan, ya que suple carencias de los hogares.

(1) De estadística; de información requerida por la superioridad, de personal, (altas, bajas, liquidación de sueldos), inventarios (por lo que responde directamente), control del personal docente, administrativo, maestranza, relaciones con los padres y otras instituciones de la comunidad.

El conductor del establecimiento se convierte en un administrador de recursos escasos, tarea que debe asumir careciendo de los conocimientos específicos.

Se desplaza así el cumplimiento de los objetivos sociales y educativos para dar cumplimiento a metas administrativas.

Por lo general: El director carece del tiempo necesario - y a veces de la formación requerida - para establecer y consolidar vínculos con la sociedad en la que está inmersa la escuela, reforzando el aislamiento con que funciona la unidad escolar.

6 . Los Supervisores

Surgida durante las primeras etapas de la organización industrial capitalista, esta figura conserva aún el nombre de "inspector" con que Taylor y Fayol recomendaron su existencia para asegurar la eficiencia del trabajo obrero y el control de la producción.

El "inspector" sobrevive y se ha perpetuado como "supervisor" según la jerga administrativa de los educadores.

La realidad de muchas provincias es que el conjunto de funcionarios que se llaman a sí mismos - y no por casualidad- "cuero de supervisores" están instalados en la ciudad capital de la provincia. Cumplen funciones técnicas y administrativas, y su ámbito de trabajo (escuelas a supervisar) se diversifica en unidades del área urbana y del medio rural, cuya especificidad no siempre conoce.

El peso de sus tareas suele sobrepasar sus posibilidades y frente a esta situación se centran en lo administrativo, y se convierten en gestores de trámites que inician los directores y docentes, interviniendo en su vehiculización por el ámbito burocrático central.

Debido a la escasez de vehículos y recursos para pasajes, viáticos, etc, el supervisor se desplaza con grandes dificultades hacia el interior de la provincia. Así, directores y maestros extrañan muchas veces su presencia así como el cumplimiento de su rol de orientador y articulador de las funciones pedagógicas.

Los supervisores, aislados de las escuelas más lejanas y sepultados por los trámites administrativos, se van desactualizando, pierden contacto con la realidad del aula y del maestro. Por otra parte, están más expuestos al proceso de desvalorización social que ha sufrido en su conjunto el sector docente y por ello resienten de manera especial el alto prestigio y el reconocimiento social que signó históricamente a su rol

Desde el punto de vista organizacional en muchos organigramas el cuerpo de supervisores ha quedado "atrapado" en un escalón intermedio, perdiendo su anterior autonomía administrativa sin recibir ninguna recompensa a cambio. Esta situación los ha desplazado y alejado de la conducción superior, asimilándolos al personal administrativo y contribuyendo a su burocratización.

7 . Nuevas formas de gestión

La consecuencia más grave que ha acarreado esta modalidad de gestión se expresa en la rigidez y escasa flexibilidad de la

estructura organizativa del sistema educativo para encarar los cambios urgentes y necesarios.

A partir de la asunción del gobierno constitucional en 1983, las nuevas autoridades provinciales elaboraron y pusieron en marcha algunas propuestas que permiten visualizar una tendencia positiva en la búsqueda de nuevos modelos de organización y de gestión educativa.

En función del fracaso demostrado por la estrategia de cambiar la educación a partir de documentos, hace algún tiempo ha surgido otra tendencia: reestructurar la organización general de la educación así como la conducción y la administración del sistema, con el objeto de facilitar el apoyo a las unidades escolares viabilizando de este modo las transformaciones que sean pertinentes. Esta estrategia, habitualmente implicada en la regionalización de la administración y la supervisión, y en la nuclearización de las unidades escolares, es de aplicación reciente.

Muchas provincias han comenzado estrategias de este tipo que en la realidad varían en su contenido y en su forma de implementación. Los más generalizado parece ser concebir a estos procesos como reformas de la estructura de organización de la conducción y supervisión de la educación que abren la puerta para adecuar los contenidos a las características regionales. Además del caso de San Luis que ha sido descrito brevemente con anterioridad, predomina este tipo de estrategia en provincias como Formosa, La Pampa, Santa Fe, Jujuy, Entre Ríos, Salta,

Estas provincias dividen su territorio en zonas o Consejos Escolares en cuya cabecera reside el supervisor. La novedad reside en la delegación de responsabilidades y funciones que acompaña este proceso y en el hecho de que estas zonas a su vez se dividen en unidades menores que configuran instancias de coordinación y supervisión que, tendiendo a la descentralización de la gestión, generan nuevos niveles de conducción más cercanos al lugar de implementación de las acciones y con mayores posibilidades de acceso hacia y desde la comunidad.

En este sentido, es importante destacar que el objetivo central de estos procesos está dirigido a la transformación del papel del supervisor dentro de la estructura de conducción de la educación con el objeto de que se convierta en un orientador y animador de la tarea docente para lo cual se intenta aumentar todo lo posible su responsabilidad y autonomía dentro del área que le corresponde.

En algunas de estas provincias se ha comenzado la experiencia de delegados zonales designados por el nivel central de conducción que resulten una ayuda directa en la tarea de supervisar pero, también un apoyo eficaz para el mejoramiento de la calidad del servicio a nivel de la unidad escolar.

Otras provincias entienden la regionalización básicamente como un proceso de adecuación de los contenidos y las formas organizativas de la unidad escolar a las características propias de sus comunidades. El caso de Misiones descripto anteriormente es uno de los más salientes, así como el de La Rioja.

de manera consistente, como lo demuestra también la experiencia de San Luis ya comentada.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse los esfuerzos cada vez más importantes realizados desde diversos niveles de conducción y administración en aras de superar el peligroso aislamiento que fué característico de la estamentalización de la educación. Estos esfuerzos cuentan con acciones concretas y específicas entre las que pueden citarse como más significativas el Proyecto OEA/151 de Fortalecimiento de las Oficinas Provinciales de Planificación Educativa que ejecutan conjuntamente el Ministerio de Educación y Justicia y el Consejo Federal de Inversiones. Se han realizado ya diagnósticos regionales de la situación de la planificación educativa provincial y se encararán próximamente reuniones regionales para discutir esta temática y realizar acuerdos de coordinación.

En esta línea, los intercambios de experiencias y transferencias de conocimientos entre provincias parecen indicar un camino para tejer una trama de cooperación tendiente a la discusión y compatibilización de alternativas.

La tarea que ha iniciado el Consejo Federal de Inversiones a partir de su vinculación con REPLAD (agosto de 1985) para articular una red de intercambio y cooperación en temas de planeamiento y administración de la educación ha logrado la adhesión de la casi totalidad de las provincias y de la Nación a través del Ministerio de Educación y Justicia. Esta red responde a la necesidad que manifiestan los organismos

conducción educativa para salir del aislamiento, elaborar prouestas conjuntas y articular una masa crítica de experiencias y de reflexión y evaluación sobre las mismas.

D . La formación del personal

El personal técnico de las oficinas de planeamiento, el personal de supervisión, los directivos de unidades escolares, el personal a cargo de alumnos, los auxiliares docentes y administrativos provienen en la mayoría de los casos, del ejercicio de actividades docentes en algún nivel del sistema educativo formal. Esto hace que el énfasis esté puesto, tanto en su formación como en el posterior ejercicio profesional en temas pedagógicos más que en el tratamiento de la temática cotidiana vinculada al funcionamiento de las organizaciones, a la normativa que trata el desempeño de roles técnicos y docentes, al rol de la burocracia, a la investigación tecnológica, etc.

El sistema educativo argentino, otorgó tradicionalmente fuerte peso a la formación básica inicial del técnico o del docente. Así está establecido mediante el puntaje que las normas estatutarias otorgan al docente.

El peso de la formación inicial no puede compararse con ningún otro elemento a lo largo de la carrera profesional. Esto tiene claras consecuencias en las modalidades de formación: pone el énfasis en el mejoramiento de la capacidad y las actitudes individuales en desmedro de las acciones de equipo y de fortalecimiento institucional.

Por otra parte, el deterioro progresivo de la calidad de la educación en todos los niveles del sistema ha hecho sentir su influencia retroalimentaria tanto en las acciones docentes como en las áreas técnicas y de conducción intermedia. En este sentido, se rescata el auto cuestionamiento del personal de planeamiento muchos de los cuales manifies-

Todos los organismos educativos provinciales cuentan con unidades o equipos dedicados al perfeccionamiento docente, con una oferta variada. Por lo general, no existe una manera sistemática de detectar las necesidades del personal, y esta se hace en forma errática e intuitiva. Escapan a esta regla las acciones de perfeccionamiento motivadas por cambios curriculares, concursos de promoción o puesta en marcha de programas especiales (regionalización, ciclos en reemplazos de grados, etc.)

Salvo excepciones como algunos cursos de capacitación del Consejo Federal de Inversiones y de La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y otros, estas unidades o equipos - suelen trabajar con métodos tradicionales de enseñanza que replican los que se aplican en el ámbito escolar: cursos estructurados desde el nivel central, formas tradicionales de impartir el conocimiento mediante clases magistrales, escasa o nula participación del docente alumno.

A la falta de enfoques renovadores se unen la escasez de tecnologías modernas que permitan aplicaciones masivas para alcanzar grupos numerosos de participantes.

La renovación de las modalidades de gestión tanto técnica cuanto administrativa o docente, podrá darse si se renuevan los contenidos y las modalidades de formación y de reciclaje del personal actualmente en servicio.

Por un lado la formación debería orientarse al logro de un profesional comprometido con su tarea de transformación permanente de la realidad educativa y social, identificado con objetivos de mejoramiento del servicio educativo. Debe

tan la imperiosa demanda de capacitación para una reconceptualización de la planificación en el encuadre político actual, como así la capacitación en metodologías apropiadas para revertir la ineficiencia actual de la misma.

Una vez más, el cambio de rumbo en la política argentina trajo como consecuencia a partir de 1983, la posibilidad de revertir estas situaciones: a los llamados a concurso para cubrir cargos docentes en las universidades, en puestos de supervisión y dirección deben sumarse los esfuerzos de capacitación que los acompañaron y la vuelta al país y la reubicación de personal enriquecido con valiosas experiencias de trabajo en organismos internacionales y en el extranjero.

En la Argentina la formación del personal que se desempeña en las áreas de planeamiento y administración de las organizaciones educativas y en los cargos directivos, se realiza en diversos tipos de instituciones.

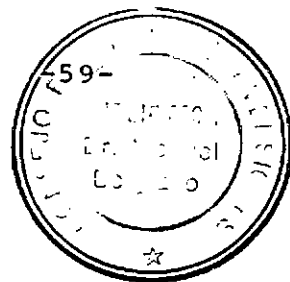
En las provincias coexisten Institutos de Formación Docente de Jurisdicción Provincial con otros nacionales, de los cuáles egresan maestros para el nivel preprimario y primario y profesores para el secundario y terciario. Hasta el momento no existe ninguna articulación entre los programas que ofrece cada uno de ellos.

Varias universidades nacionales localizadas en el territorio argentino cuentan con Facultades de Educación o Departamentos e Institutos dedicados a la formación de profesionales. Un campo laboral para los graduados es el desempeño en áreas técnicas de los organismos centrales o en roles de asesoramiento en unidades escolares.

enfaticarse que ninguna técnica es neutral, como afirma pretenciosamente el discurso autoritario, toda técnica implica un compromiso, una opción entre alternativas.

Por el otro, formación y capacitación son exigencias permanentes del sistema educativo que es un complejo dinámico. Esto implica adoptar estrategias múltiples para el logro de un perfil multifacético, flexible y diestro para la actividad individual y colectiva en tiempos y geografías alternantes como son las acciones educativas formalizadas y no formalizadas, permanentes y temporarias.

A los cursos y talleres, a las clases magistrales, y a las metodologías participativas habrá que darles cauce en las instituciones educativas y fuera de ellas, en actividades individuales y grupales, dentro y fuera de las fronteras provinciales y nacionales. A estas acciones deben sumarse las pasantías, acciones de cooperación horizontal, asistencias técnicas, encuentros de intercambio oral y escrito, publicaciones, como componentes de una estrategia metodológica múltiple adecuada para encauzar y promover la formación que los formadores necesitan.



BIBLIOGRAFIA

- AGUERRONDO, Inés: "Reflexiones sobre el planeamiento educativo en el orden provincial". C.F.I. febrero 1988. Mimeo.
- AGUERRONDO, Inés: "Re-visión de la escuela actual" CEAL. Bs.As. 1977
- BRAVO, Héctor Félix: "A cien años de la Ley 1420" Bibliografía política argentina, Vo.112, Centro Editor de América Latina. Bs.Aires 1985.
- CERRUTI, Ana María;
AGUERRONDO, Inés: "El curriculum como estrategia de regionalización. Una reflexión a propósito de la experiencia de Misiones". C.F.I. Marzo 1988.
- FERNANDEZ LAMARRA, Norberto: "La educación en jurisdicción de los gobiernos provinciales. Situación y perspectiva" C.F.I. Bs.As., diciembre 1982.
- FERNANDEZ LAMARRA, Norberto: "Federalismo y Centralismo en la política y en la administración de la educación Argentina" Universidad Nacional de Cuyo, Junio 1985.
- JOSE, Susana: "Diagnóstico del nivel medio de educación. Provincia de La Pampa" 1988.
- MALTONI, Marta: "La Educación en las Constituciones Provinciales" C.F.I., Buenos Aires, 1987.

- Proyecto OEA/151:
- "Fortalecimiento de las Unidades Provinciales de Planificación de la Educación".
Documentos regionales sobre la Situación y Perspectiva del Planeamiento Educativo en la Región Centro: Alicia Carranza - Región Cuyo: María del Carmen Chado de Santágata. - Región Noroeste: Beatriz Teruel - Región Noreste: Ana María Cerrutti - Región Patagónica: Rubén Maidana - C.F.I. Ministerio de Educación y Justicia. 1987
- SENEZ GONZALEZ, Silvia N. de: "Reordenamiento del Nivel Primario por el sistema de nuclearización. Provincia de Catamarca - Caracterización y Problemas" C.F.I. Bs.As., noviembre 1983.
- TEDESCO, J.C.
BRASLAVSKY, C.J.
CARCIOFI R.
- "El Proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1983".
Flacso/Gel, Bs.As., 1983.
- TIRAMONTI, Guillermina:
- "El comportamiento organizacional de las burocracias del nivel medio de educación: un estudio exploratorio" (Tesis de maestría, FLACSO, Bs.As.).
- VALES, Alicia:
- "Sistema de Información Educativa" 2º parte. C.F.I. enero 1988
- VEGA, Pedro:
- "Reestructuración del Consejo Provincial de Educación, Provincia de Río Negro" C.F.I., 1984.
- VEGA, Pedro:
- "Aspectos Organizativos del Consejo General de Educación, Provincia de San Luis" C.F.I., 1985.