

0/2.120  
F15e

MFA-36

38728

III CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES  
ASISTENCIA TECNICA A LA PROVINCIA DE SAN JUAN

PROYECTO

DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION DE LA EDUCACION

INFORME FINAL



# LINEAMIENTOS Y PROPUESTAS PARA LA DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION DE LA GESTION EDUCATIVA

Lic. Norberto Fernandez Lamarra  
Consultor

*Revisado  
con 0/0.120  
F15i*

*0/0.120  
F15e*

*N.310.1  
U.13*

Buenos Aires  
Abril de 1994

FE DE ERRATAS

<u>Paq.</u>	<u>Línea</u>	<u>Dice</u>	<u>Debe decir</u>
67	5	Maquen	Magnen
78	19	remitirnos	remitiremos
81/83	26/21	Mortagh	Murtagh
84	6	20PP-GT2	ZOPP-GT <del>Z</del>
88	1	clasificarlo	clarificarlo
88	6	y como	y no como
96	18/19	el del IVEPLAN	el GESEDUCA del...
103	23	repecto	respeto
108	22	de problemas	dos problemas
112	7	instrucción	construcción
114	10	de las ...	de los procesos de
121	5	Día de la Plata	Río de la Plata
121	13	ORAL	OREALC
121	15	1922	1992
122	5	evolución	evaluación

## INDICE

PRESENTACION.....	1
1. EL PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION EN LA PROVINCIA.....	4
1.1. Lineamientos principales.....	4
1.1.1. Desafíos y objetivos.....	4
1.1.2. Descentralización y regionalización de la educación.....	7
1.1.3. Innovaciones en la gestión escolar..	8
1.2. Estrategias a adoptar.....	10
1.3. Síntesis de lo ejecutado.....	16
1.4. Perspectivas y metas para el año 1994.....	20

## 2. LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

### DEL PROGRAMA

2.1.	Organización del Programa.....	26
2.2.	Principales contenidos y actividades.....	29
2.2.1.	Organización del nivel regional....	31
2.2.2.	Organización de los consejos de escuela y de los núcleos.....	39
2.2.3.	Innovaciones en materia de gestión escolar y contenidos curriculares..	41
2.2.4.	Replanteamiento de la supervisión escolar.....	43
2.2.5.	Relaciones con municipios y organizaciones sociales.....	46

### 3. FORTALECIMIENTO DEL AREA DE PLANEAMIENTO

- 3.1. Reorganización del área
- 3.2. Nuevos enfoques y criterios metodológicos y planificación y gestión.. 58
- 3.3. Formulación y ejecución de proyectos..... 64
  - 3.3.1. Concepto y significación de proyecto..... 66
  - 3.3.2. La participación social..... 69
  - 3.3.3. Proceso de elaboración y ejecución de los proyectos..... 73

### 4. CAPACITACION PARA EL DESARROLLO DEL PROGRAMA

- 4.1. Lineamientos y criterios generales... 89
- 4.2. Propuesta de acciones de capacitación

5. LA REORGANIZACION DE LA GESTION	
ADMINISTRATIVA	
5.1. Principales problemas actuales.....	101
5.1.1. Consideraciones generales.....	101
5.1.2. La situación en la Provincia.....	104
5.2. Cambios en los sistemas	
administrativos.....	111
5.2.1. Criterios generales.....	111
5.2.2. Algunas propuestas de cambio.....	115
 ANEXO: BIBLIOGRAFIA.....	 121

## PRESENTACION

Con este Informe Final concluyen las actividades de consultoría llevadas a cabo en la Provincia de San Juan en el marco de asistencia técnica prevista para el Proyecto de Descentralización y Regionalización de la Educación.

En el Informe Parcial se desarrolló la propuesta de organización y funcionamiento del nivel regional y su seguimiento y evaluación. En éste se formulan los lineamientos, proyectos y acciones para la implementación del Programa durante este año 1994 y la reorganización de dos áreas vitales: la de planeamiento y la de gestión administrativa.

En el primer capítulo se presentan los lineamientos principales del Programa, una síntesis de lo ejecutado y sus perspectivas y metas y en el segundo se desarrolla su organización y funcionamiento.

El tercer capítulo plantea los lineamientos y criterios básicos para el fortalecimiento del área de planeamiento y metodológica. En este capítulo se desarrollan las bases para la

formulación y ejecución de proyectos, aspecto que se considera esencial en relación con los nuevos enfoques de planificación y gestión.

En el cuarto se plantean los criterios generales y algunas propuestas específicas de capacitación para facilitar la implementación del Programa. En el quinto se analizan los principales problemas de la gestión administrativa, tanto en la Provincia como en otras jurisdicciones y se plantean criterios para la reorganización del área y algunas propuestas específicas.

La actual conducción educativa provincial ha asumido el Programa de Descentralización y Regionalización con mucho interés y está dispuesto a ponerlo en marcha durante el corriente año, para lo que espera contar con una nueva etapa de cooperación técnica por parte del Consejo Federal de Inversiones.

Espero que este documento contribuya efectivamente a la ejecución del Programa y al fortalecimiento y reorganización de las áreas de planeamiento y de gestión administrativa.

Deseo agradecer el apoyo de autoridades y técnicos del Ministerio de Educación para el desenvolvimiento de mis tareas y muy especialmente la del Señor Ministro, Ingeniero Jorge Orellano,

la de los señores Secretarios y Subsecretarios, la de la Directora de Planeamiento, Profesora Leonor M. de Acevedo y de la especialista Licenciada Patricia Fouzalida.

# 1. EL PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LA PROVINCIA.

## 1.1. Lineamientos principales.

La conducción educativa en la Provincia propuso desde los primeros meses del año 1992 poner en marcha un proceso de cambios en la organización y funcionamiento del sistema educativo, de manera de responder en forma más eficiente a las necesidades de su población en cuanto a calidad de la educación, requerimientos comunitarios y exigencias de los procesos productivos.

### 1.1.1. Desafíos y objetivos

Para encarar este proceso, con protagonismos de los docentes y de la comunidad, se planteó la necesidad de iniciar un proceso de reestructuración y descentralización del servicio educativo que permitiese superar el centralismo vigente, poner en marcha unidades de gestión a nivel regional, fortalecer el funcionamiento de las unidades escolares y vincularlo con la producción y el trabajo. Para contribuir a ello se solicitó asistencia técnica al Consejo Federal de Inversiones.

La necesidad de llevar a cabo este proceso surge de la convicción de que sin reformar la gestión educativa y escolar,

tendiendo a su descentralización, no sería posible encarar los cambios educativos requeridos. Al respecto se ha tenido en cuenta que la descentralización y la regionalización no son un fin en sí mismo sino que son sólo medios facilitadores para alcanzar los objetivos políticos propuestos. No se descentraliza para descentralizar como objetivo final sino que se la hace porque se lo considera necesario para concretar la política educativa establecida.

En diversos informes anteriores se ha planteado la necesidad de superar el centralismo, la rigidez y el burocratismo del sistema educativo para alcanzar las metas deseables de democratización y transformación educativa. Eso conduce a la imprescindible transformación de los estilos de gestión educativa y escolar, de manera de posibilitar la eficiencia, la efectividad, la participación social y un proceso permanente de innovación y cambio.

Para que estos nuevos estilos de gestión sean posibles es necesario desarrollar nuevos escenarios y nuevos actores para la educación, por lo que la descentralización, la flexibilización y la desburocratización deben estar acompañadas del protagonismo de la sociedad en materia educativa.

El proceso descentralizador debe contribuir a superar otro desafío vigente: el mejoramiento de la eficiencia interna y externa, tanto en lo pedagógico como en lo administrativo.

En síntesis, los objetivos a los que debe responder, entre otros, el proceso de reestructuración y descentralización de la gestión educativa son:

- democratización y transformación de la educación;
- mejoramiento de la calidad y la equidad;
- protagonismo de los actores y de los destinatarios;
- mayor pertinencia de los contenidos educativos;
- desarrollo de nuevas formas y modalidades de educación;
- vinculación con la producción y el trabajo;
- fortalecimiento de las instituciones educativas como unidades de gestión;
- atención a las necesidades e intereses regionales y locales;
- gestión educativa innovadora y eficiente.

Estos objetivos son los que se han tenido en cuenta para la definición del diseño y de las modalidades organizativas y para el establecimiento de los alcances y etapas del proceso descentralizador.

Este proceso se ha planteado con el desarrollo de los trabajos llevados a cabo en forma integrada por los consultores del

proyecto de asistencia técnica: el de descentralización y regionalización de la gestión educativa; el de innovación y fortalecimiento de la gestión escolar; y el de articulación del sistema educativo con el proceso productivo.

#### 1.1.2. Descentralización y regionalización de la educación

En cuanto a los trabajos referidos a la descentralización y regionalización de la gestión educativa -a cargo de este Consultor- en diversos informes anteriores (de avance, parciales y el final de marzo de 1993) se ha propuesto la organización del nivel regional -con la creación de oficinas en las regiones en que ha sido dividida la Provincia-, con funciones de coordinación de la gestión educativa y escolar y de articulación de los servicios educativos con los municipios y la comunidad. Simultáneamente con ello se propone la puesta en marcha de consejos de escuela en las unidades educativas y la organización de núcleos, como se explicará más adelante.

Este proyecto requiere una reorganización de la supervisión escolar tendiendo a superar los problemas ya señalados y contribuyendo a que se constituya en el ámbito propicio para el mejoramiento de la gestión educativa y escolar articulando las regiones con las unidades escolares.

También se propone un replanteamiento conceptual, organizativo y metodológico del área de planeamiento de manera que se convierta en el apoyo técnico para la toma de decisiones, para asegurar la viabilidad de las propuestas transformadoras, para la implementación y evaluación de éste y otros programas y proyectos y para la consideración del nivel regional y el de micro planificación.

El cambio del estilo de gestión educativa y la puesta en marcha de este proceso requiere la capacitación y actualización de supervisores, directores, docentes y técnicos y la motivación de autoridades y organizaciones locales, por lo que se proponen acciones sistemáticas y concretas al respecto.

Otro aspecto contemplado en la propuesta es el de la reorganización y descentralización de la gestión administrativa y su equipamiento con nuevas tecnologías, especialmente las de carácter informático.

### 1.1.3. Innovaciones en la gestión escolar

En forma conjunta con el cambio de estilo de la gestión educativa se ha planteado el de la gestión de las unidades escolares a través de un proceso de fortalecimiento y de innovaciones sistemáticas que coloque a la escuela en el centro de preocupaciones de la política educativa.

Al avanzar con el proceso descentralizador hasta el nivel de unidad escolar se plantea una organización más autónoma que tiende a alcanzar una interacción más efectiva de la escuela con el medio en que está inserta; a generar una propuesta pedagógica más pertinente; un plan de desarrollo institucional que refleje las demandas de la población usuaria; formas más flexibles y adecuadas de capacitación docente; estimular la producción local o regional de materiales didácticos; etc.

Esto implica el desarrollo de una nueva cultura organizacional en que predomine la responsabilidad social y profesional de los actores, se articule la toma de decisiones compartida y se garantice la circulación de la información y la distribución equitativa de los saberes, procurando constituir a cada escuela en una unidad de gestión de su propia transformación.

Es de señalar que toda propuesta de innovación en la gestión escolar aconseja introducir como eje organizador de las diferentes líneas de acción a la participación como estrategia válida para la incorporación de nuevos actores y la integración responsable de todos ellos con la institución, ofreciendo de esa manera mayor viabilidad a la democratización de la gestión escolar.

Las innovaciones previstas en la propuesta formulada por la Consultora Lilia Toranzos se refieren a aspectos como los siguientes: redefinición de la función directiva; nuevas formas de

organización del trabajo docente; replanteamiento de la organización del tiempo y del espacio en la escuela; revisión de la regulaciones disciplinarias; actualización y perfeccionamiento docente; incorporación de nuevos actores; coordinación de acciones con otras instituciones; etc.

Desde el punto de vista organizativo se plantea la constitución de consejos de escuela en las unidades de mayor envergadura institucional y la organización de núcleos educativos para agrupar a los de tamaño menor. Es de señalar que con la implementación de consejos de escuela se cumple con una disposición de la Constitución de la Provincia.

### 1.2. Estrategias a adoptar

Como ya ha sido señalado en informes anteriores, la puesta en marcha del proceso de descentralización y mejoramiento de la gestión educativa requiere la adopción de estrategias que la faciliten y aseguren las condiciones mínimas requeridas para su factibilidad, evitando de esa manera que se registren situaciones críticas o conflictivas que puedan generar resistencias a la propuesta innovadora.

La experiencia argentina y latinoamericana en materia de innovaciones y reformas de la educación nos permite plantear que uno de sus principales obstáculos para su desarrollo exitoso lo

constituyen las resistencias al cambio y a las transformaciones propuestas. Esto se ha dado desde hace décadas ya que los sistemas educativos tienen una conformación burocrática y un funcionamiento convencional y, muchas veces, de carácter rutinario, que hace que reaccionen negativamente cuando se pretende introducir modificaciones y cambios que no han sido adecuadamente preparados.

En esta actitud de resistencia uno de los factores que más influyen -especialmente por parte de los docentes- es que los procesos de diseño de las reformas e innovaciones no han posibilitado su participación en el momento de elaboración de las propuestas que luego serán los encargados de ejecutar. La falta de participación genera la resistencia y la resistencia puede ser una forma de expresar una opinión cuando no se ha tenido oportunidad de hacerlo con anterioridad.

También parece ser significativo otro aspecto que favorece las actitudes de resistencia; esto es, que las propuestas transformadoras plantean generalmente modificaciones en el rol de los distintos agentes educativos (supervisores, directores, docentes, etc.) sin ofrecer suficientes elementos de apoyo para que ellos puedan comprender claramente los alcances y desafíos de la nueva situación y poder actuar adecuadamente frente a ella. Por lo

tanto se hace necesario encarar un proceso sistemático de información, capacitación y actualización sobre la propuesta, sus contenidos y requerimientos y sobre los temas vinculados conceptual y metodológicamente con ella.

También existe otro frente de resistencia, generalmente menos visible: es el constituido por sectores de la misma administración educativa. Al respecto hay que tener en cuenta que las innovaciones se proponen la superación de problemas tales como la rigidez, el formalismo y la burocratización propios de esa administración. En general las propuestas tienden a modificar la estructura vigente para reemplazarla por otra, situación que evidentemente afecta a la administración y a sus funcionarios.

Por ello muchas veces éstos se oponen abiertamente o a través de diversas modalidades de resistencia encubierta, lo que puede llevar a una desnaturalización de las propuestas. En general estas actitudes se registran en diversos niveles y ámbitos de la conducción técnico-administrativa de la educación, incluyendo el de supervisión, de modo que suelen tener un efecto muy directo sobre el proceso de implementación. Tanto en el diseño como en la implementación de las propuestas transformadoras, es necesario tener en cuenta estos factores de resistencia y desarrollar un

proceso de carácter participativo, con fluídos canales de información y comunicación con el conjunto del sistema educativo y que tenga la flexibilidad necesaria para adaptarse a nuevas exigencias durante su ejecución.

En informes anteriores se ha propuesto que el diseño del programa de descentralización y mejoramiento de la gestión educativa no se haga a partir de un modelo uniforme sino que se vayan definiendo las modalidades organizativas y metodológicas durante su desarrollo. Por eso se ha planteado poner en marcha un proceso y no un modelo, de manera que facilite la participación de los ejecutores, el establecimiento de diversas modalidades de información, comunicación y capacitación y una gran flexibilidad.

Dos aspectos centrales de un proceso de implementación con estas características son la gradualidad y el carácter experimental.

La gradualidad se vincula con la necesidad de disponer las condiciones mínimas para asegurar el éxito de la estrategia. Se debe tener en cuenta lo ocurrido con muchas innovaciones tanto en el país como en el exterior que, por una extensión masiva sin contar con las condiciones requeridas, se han desnaturalizado y, en consecuencia, han fracasado. Estas condiciones mínimas se refieren tanto al diseño detallado de la propia propuesta como a los recursos necesarios para la implementación.

El diseño detallado de la propuesta debe irse definiendo, como ha sido planteado, durante la ejecución de la misma, de manera de posibilitar ir incorporando tanto los resultados de la propia experiencia como las exigencias y desafíos que surjan de la aplicación. Por ello es que dicho diseño y su puesta en marcha deben asumir un carácter experimental y no rígidamente definido. Esto permitirá, asimismo, que tenga el carácter participativo y superador de posibles resistencias, tal como se ha sugerido.

Esta concepción flexible y experimental posibilita la adaptación de la propuesta a zonas urbanas y rurales muy diferenciadas -como es el caso de la Provincia de San Juan- en cuanto a sus características culturales, geográficas, demográficas, socio-económicas y de prestación del servicio educativo. Por ello no es conveniente exigir que estas características y condiciones disímiles se adapten a un modelo uniforme sino, por el contrario, debe plantearse un proceso que vaya definiendo sus contenidos detallados durante su ejecución.

Un aspecto importante a tener en cuenta en la implementación del proceso de descentralización y mejoramiento de la gestión educativa es su seguimiento y evaluación permanente a través de sistemas eficientes de información, comunicación y capacitación, que deben ponerse en marcha conjuntamente con el Programa. La descentralización exige y necesita de estos sistemas para superar las deficiencias actuales y para asegurar la unidad

del sistema educativo provincial. Estos sistemas deben permitir elaborar la información sobre la marcha del proceso descentralizador y sus resultados de manera de obtener conclusiones útiles y válidas para la reorientación del mismo y la definición de las siguientes etapas.

Es necesario tener en cuenta, entre las condiciones mínimas, lo referido a los recursos requeridos para la implementación del programa, incluyendo entre ellos tanto la disponibilidad y capacitación de los recursos humanos como los financieros y los de equipamiento imprescindibles.

La capacitación de los recursos humanos es un aspecto de primordial importancia para el éxito del proceso de descentralización, tanto en cuanto al nivel escolar como al regional y central, ya que este programa implica cambios y ajustes en los aspectos de conducción, técnico-pedagógicos y de gestión administrativa en todos los niveles. En el capítulo IV de este Informe se detallarán los lineamientos generales de la propuesta en materia de capacitación.

La capacitación sistemática que se lleve a cabo es necesario complementarla con una acción continua de asistencia y cooperación técnica por parte de los organismos centrales a las regiones y a las escuelas y los núcleos, que permita ir ajustando su funcionamiento, solucionar los problemas que se vayan

presentando y realizar el seguimiento y control de la implementación. El material y documentación que se recoja durante este proceso y la aplicación de los criterios e instrumentos técnicos que será necesario elaborar, posibilitarán llevar a cabo la evaluación de la experiencia, realizar los ajustes requeridos y reformular y complementar el diseño organizativo del programa de descentralización.

Esta estrategia se debe complementar con la realización en forma simultánea con la ejecución gradual y experimental de estudios y trabajos complementarios que permitan avanzar en el diseño detallado del programa y en la adecuación de la estructura y funcionamiento de la educación provincial al proceso descentralizador.

### 1.3. Síntesis de lo ejecutado

Este Programa, planteado por las autoridades educativas provinciales desde el año 1992, ha contado con dos etapas de cooperación técnica del Consejo Federal de Inversiones. La primera de ellas abarcó el período setiembre de 1992 hasta marzo de 1993 y la segunda se inició en setiembre de 1993 y concluye con este Informe. A lo largo de esta cooperación se han ido desarrollando los alcances conceptuales, los criterios organizativos y las metodologías e instrumentos técnicos necesarios

para el desarrollo del Programa. El mismo debería haberse puesto en marcha en el año 1993, pero las autoridades provinciales decidieron esperar el inicio de la cooperación técnica, lo que recién se pudo concretar en el mes de setiembre. En el mes de octubre las autoridades educativas presentaron su renuncia, la que recién se definió a principios del mes de diciembre con la asunción de un nuevo equipo ministerial. Esto ha llevado a tener que redefinir los planes de trabajo y los cronogramas originalmente previstos y formular nuevas metas para su ejecución, en función de los lineamientos asumidos por la nueva conducción educativa.

La descripción de lo realizado en relación con este Programa -tanto en el nivel político como en el técnico- está incluida en los informes de este Consultor, especialmente en los Informes Parcial (diciembre de 1992) y Final (marzo de 1993) de la primera etapa de cooperación y en el Informe Parcial (diciembre de 1993) de la segunda etapa. Sin embargo se considera útil plantear una síntesis de las principales acciones encaradas durante los años 1992 y 1993, tanto en relación directa con el Programa como con otros que han aportado para su elaboración y pueden contribuir a su ejecución:

- aproximaciones conceptuales a la descentralización y regionalización de la educación, a la innovación y fortalecimiento de la gestión escolar y a la articulación con el proceso productivo, a fin de enmarcar el diseño y el desarrollo del programa;

- sistematización de los antecedentes provinciales en materia de descentralización educativa y mejoramiento de la gestión escolar, para favorecer su aprovechamiento;
- talleres de trabajo con los equipos de supervisión escolar y con técnicos de la Dirección de Planeamiento de la Educación, para tender a su actualización en materia de planificación y gestión educativa;
- diseño del Programa de regionalización y descentralización de la gestión educativa y escolar y su inclusión en el Plan Bienal del Ministerio de Educación 1994-1995;
- caracterización de la situación en cuanto a problemas, necesidades, experiencias y posibilidades en las dos regiones priorizadas para la ejecución del programa;
- relevamiento y sistematización de la normativa educativa vigente y propuestas para su adecuación a fin de posibilitar la ejecución del programa;
- elaboración y sanción de la Resolución Ministerial N°2200/93 en la que se establecen los criterios organizativos y de funcionamiento del Programa de Regionalización y Descentralización de la Gestión Educativa;

- tareas de organización y motivación para el funcionamiento de la Oficina de la Región I (Iglesia y Jáchal);
- elaboración de los lineamientos y criterios organizativos principales para la puesta en marcha de las oficinas regionales y para su seguimiento y evaluación;
- diseño y organización del Centro de Educación, Producción y Trabajo;
- elaboración de un diagnóstico del sector educativo de la Provincia en el marco del Programa Sectorial de Inversión en Educación (MCE/BIRF);
- elaboración de lineamientos y criterios para la motivación y participación de los municipios y organizaciones sociales en el proceso de regionalización;
- elaboración de lineamientos y criterios para la reorganización y descentralización del área de planeamiento y la utilización de nuevas metodologías e instrumentos;
- planeamiento de lineamientos y criterios para la reorganización y descentralización de la gestión administrativa;

- planeamiento de criterios alternativos y metas para la ejecución del Programa en los años 1994 y 1995;
- formulación y ejecución de proyectos innovadores para el Plan Social Educativo, años 1993/94;
- consideración de un proyecto de sistema de información para la toma de decisiones en el área de recursos humanos.

#### 1.4. Perspectivas y metas para el año 1994

Los lineamientos principales del Programa, las posibles estrategias y lo ya ejecutado -particularmente en materia de desarrollo técnico, organizativo y metodológico- constituyen el marco para definir las perspectivas de ejecución del Programa durante el corriente año y para que las autoridades educativas establezcan las metas y acciones a implementar.

Para el establecimiento de estas metas y acciones deben tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- la estrategia de gradualidad;
- que el Programa debe responder a un proceso y no a un modelo rígido;

- que este proceso debe tener un carácter participativo;
- que deben disponerse de los recursos técnicos y humanos que lo hagan viable;
- que deben tener carácter experimental tanto en términos de sus contenidos como de su extensión territorial.

La propuesta de alternativas y metas que se planteará tiende a atender a estos criterios y se enmarca en lo conversado con las autoridades educativas provinciales en las reuniones mantenidas a fines de febrero y en el mes de marzo, tanto en la Capital Federal como en la ciudad de San Juan.

Las acciones a desarrollar que se propondrán tendrán en cuenta que el período político efectivo de la actual conducción educativa llega, como máximo, hasta mediados del año 1995, ya que en esa fecha se llevarán a cabo las elecciones del futuro gobierno provincial. Por ello se tenderá a que el Programa se ponga en ejecución en sus aspectos más importantes, aunque no sea en su totalidad, durante este año 1994 y en la primera parte del próximo año 1995. Esto implica que, aunque respetando la estrategia de gradualidad, se propondrán acciones en las regiones priorizadas y

otras más genéricas en otras regiones de la Provincia. Esto posibilitará un efecto de demostración que facilitará la continuidad del Programa durante el próximo gobierno provincial.

También se tenderá a articular las acciones del Programa con los que ya estén en ejecución en otros programas y proyectos, especialmente con los del Plan Social Educativo, de manera de favorecer la integración de la política educativa provincial. Asimismo, se deberán tener en cuenta en el diseño detallado y en la ejecución del Programa los acuerdos federales y las decisiones a nivel provincial que se adopten en relación con la implementación de la Ley Federal de Educación, su nueva estructura del sistema educativo y los cambios en la formación y la capacitación docente.

Incidirán, también en el diseño y desarrollo del Programa los proyectos que se elaboren en el marco de los proyectos internacionales de inversión que se están iniciando: el MCE/BIRF - si la Provincia resulta definitivamente seleccionada para el segundo tramo del mismo- y el del Banco Interamericano de Desarrollo destinado a la Educación Inicial y a la Educación General Básica.

Las metas a alcanzar durante el año 1994, en el marco planteado, serían las de:

- organización y funcionamiento de dos oficinas regionales;

- organización y funcionamiento de consejos de escuela tanto en las regiones organizadas como en otras, según criterios que se plantearán en el Capítulo II;
- organización de núcleos educativos en las regiones organizadas y, eventualmente, en otras;
- organización de acciones de motivación y articulación en otras regiones de la Provincia;
- diseño y puesta en ejecución experimental de criterios innovadores de gestión escolar que tiendan a fortalecer el funcionamiento de las escuelas;
- incorporación en los diseños curriculares de contenidos y actividades que valoricen la cultura, la historia, la geografía y los aspectos productivos de la respectiva región;
- organización y articulación de prácticas con el sector productivo;
- reorganización, con criterios de regionalización, de los cuerpos de supervisión y su funcionamiento;

- reorganización de la gestión administrativa con criterios de descentralización y con utilización de metodologías informáticas;
- reorganización del área de planeamiento con criterios de regionalización, tendiendo a la utilización de metodologías e instrumentos técnicos innovadores, particularmente en cuanto a formulación, seguimiento y evaluación de proyectos;
- capacitación de docentes, funcionarios y técnicos en las áreas de gestión educativa, administrativa y escolar;
- elaboración, dictado y aplicación de la normativa necesaria;
- diseño y organización del seguimiento y evaluación de la implementación del Programa.

El planteamiento de posibles acciones para el cumplimiento de estas metas se desarrollará en los próximos capítulos.

En relación con la última meta planteada -la de seguimiento y evaluación- es de destacar la importancia de la misma en relación con el carácter estratégico del diseño del Programa, ya que se lo presenta como un proceso y no como un modelo y con una ejecución de carácter gradual y experimental. El diseño detallado

del Programa se irá definiendo, como ya se señaló, durante su ejecución de manera de posibilitar ir incorporando tanto los resultados de la propia experiencia como las exigencias y desafíos que surjan de su aplicación. De allí la importancia del seguimiento y evaluación permanente, a través de sistemas eficientes de información, comunicación y capacitación que deben ponerse en marcha conjuntamente con el Programa. El desarrollo de los aspectos conceptuales y organizativos de estos procesos de seguimiento y evaluación puede verse en el Informe Parcial "Organización del nivel regional", diciembre de 1993, de este Consultor.

A partir de los resultados que se obtengan en el marco de este proceso de seguimiento y evaluación se podrán redefinir algunas de las metas que se planteen para el año 1994 y, muy especialmente, podrán establecerse aquéllas a cumplimentarse en 1995.

## 2. LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA

### 2.1. Organización del Programa

Las autoridades del Ministerio de Educación han encarado una reestructuración del mismo tendiente a ajustar su funcionamiento a las prioridades establecidas. Este proceso -en ejecución actualmente- tiende a reorganizar la actual Subsecretaría de Planeamiento y Transformación Educativa y sus Direcciones en relación con la creación de una nueva: la Subsecretaría de Control de Gestión. La Dirección de Planeamiento Integral de la Educación asumiría responsabilidades específicas en relación con los programas y proyectos del Plan Social Educativo y los referidos al Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad. La Dirección de Educación Permanente dejaría de llevar a cabo las acciones de capacitación y perfeccionamiento docente -que pasarían a un Instituto Superior específico a organizarse- y asumiría las referidas al planeamiento de los aspectos cualitativos. La nueva Subsecretaría de Control de Gestión se responsabilizaría por los programas prioritarios de carácter interinstitucional o interdisciplinario, como el de Regionalización y Descentralización de la Gestión Educativa. Por lo tanto, la responsabilidad de conducción de este Programa será de dicha Subsecretaría.

Esta reorganización del Ministerio de Educación exige replantear la coordinación del Programa que, por Resolución N°2200 del pasado 28 de julio de 1993, correspondían a la Subsecretaría de Planeamiento y Transformación de la Educación y, específicamente, a la Dirección de Planeamiento Integral de la Educación. Sería necesario dictar una norma modificatoria de dicha Resolución, en la que se establezca que la Comisión Coordinadora del Programa será presidida por el Subsecretario de Control de Gestión; se sugiere designar un funcionario o un especialista como coordinador técnico del Programa, tarea que hasta ahora cumplía el Director de Planeamiento.

La Comisión Coordinadora debería estar integrada por las dos Direcciones de la Subsecretaría de Planeamiento -actualmente la de Planeamiento y la de Educación Permanente-, por la Dirección Administrativa y por las Direcciones de Enseñanza: Inicial, Primaria y Especial, Media y Superior, Técnica, Adultos y Privada. Sería importante que a esta Comisión se incorporen activamente integrantes de los respectivos cuerpos de supervisión de las distintas Direcciones y algunos de los especialistas de la Dirección de Planeamiento que han participado hasta ahora en los trabajos realizados. Podría constituirse, como apoyo a la Comisión Coordinadora, una Secretaría Técnica del Programa con supervisores y técnicos.

La Comisión Coordinadora debería llevar a cabo en forma inmediata una serie de acciones que permitan definir en forma detallada los contenidos y las estrategias de acción del Programa para el año 1994. Para esta tarea tanto el presente Informe como

otros anteriores contienen propuestas específicas que pueden constituirse en la base para la labor de esta Comisión. En términos generales la Comisión debería contemplar los siguientes aspectos:

- establecer su constitución definitiva y los criterios para su funcionamiento, especialmente en cuanto a las distintas áreas y direcciones con que debe articularse y la participación de supervisores y técnicos de las mismas,
- definir en forma precisa las metas y acciones a desarrollar durante este año 1994 y un cronograma tentativo de las mismas;
- conformar los proyectos específicos que constituirán el Programa para este año y su posible continuidad durante el año próximo;
- establecer el proceso de seguimiento, cooperación técnica, capacitación y evaluación requerido para la ejecución del

Programa;

- determinar la normativa necesaria para dicha ejecución (nuevas normas, modificación de las vigentes, etc.) y plantear su sanción a los niveles que correspondan;
- desarrollar -con la cooperación técnica que fuese necesaria- los instrumentos metodológicos y organizativos necesarios para el desarrollo del Programa.

Esta agenda tentativa para la labor de la Comisión Coordinadora está sujeta a las necesidades que surjan para el diseño, puesta en marcha y ejecución del Programa y las prioridades que al respecto establezcan las autoridades educativas provinciales.

## 2.2. Principales contenidos y actividades

Al plantearse las perspectivas y metas para el año 1994 se señalaron algunos de los criterios para establecer los contenidos y actividades del Programa para este año. Estos criterios pueden resumirse de la siguiente manera:

- debe ponerse en ejecución, en sus aspectos de mayor significación, durante este año;

- debe prever acciones tanto en las regiones organizadas como en otras;
- deben coordinarse e integrarse sus acciones con las de otros programas y proyectos en ejecución, especialmente los del Plan Social Educativo;
- debe tenerse en cuenta lo que se resuelva, a nivel federal o provincial, sobre la implementación de la Ley Federal de Educación.

Los proyectos y acciones que se plantea encarar durante el corriente año se relacionan con las metas indicadas en el Capítulo anterior. Desarrollaremos en este Capítulo las referidas a la organización del nivel regional, de los consejos de escuela y de los núcleos; a las innovaciones en materia de gestión escolar y de contenidos curriculares; y al replanteamiento de la supervisión escolar y de las relaciones con municipios y organizaciones sociales. Las referidas a la reorganización del área de planeamiento y de la gestión administrativa y a la capacitación se desarrollarán en los capítulos siguientes. Para plantear estas propuestas se hará uso, entre otros insumos, de contenidos de otros informes de este Consultor; algunas de ellas se complementarán en los informes finales de los Licenciados Lilia Toranzos y Carlos Flood.

### 2.2.1. Organización del nivel regional

La organización de este nivel constituye el aspecto esencial de este Programa, ya que su funcionamiento constituirá la base de la descentralización y la regionalización. Teniendo en cuenta experiencias positivas y negativas en otras provincias deberá contemplarse en su organización y funciones no repetir errores ya identificados en otras situaciones. El nivel regional debe evitar los desvíos que ya se han registrado: debe tener un conjunto de funciones y recursos mínimos que le permita resolver por sí mismo las responsabilidades que se le asignen y no constituirse sólo en una simple instancia adicional del proceso de gestión educativa y administrativa; es decir, una oficina de despacho que distribuya lo que recibe del nivel central y le eleve al mismo, lo que le envían las escuelas de su jurisdicción.

También debe evitar el desvío opuesto, el de constituirse en un "miniministerio", con funciones y responsabilidades superpuestas y desintegradas con referencia al nivel central. En el Segundo Informe de Avance de este Consultor se plantean los criterios generales para la asignación de funciones y competencias de las oficinas regionales, se sugieren algunas de ellas y se dan algunos lineamientos en relación con la normativa necesaria.

La estructura organizativa de las oficinas regionales debe ser simple y eficiente, de manera de posibilitarles el mejor

cumplimiento de las funciones que se le asignen. Tal como se ha planteado en el Informe Parcial "Organización del Nivel Regional", de diciembre de 1993, de este Consultor, deberían atenderse tres áreas principales: educativa, administrativa y comunitaria.

El área educativa tendría como responsabilidades principales:

- adaptar las políticas educativas provinciales a los requerimientos de la región;
- coordinar los servicios educativos de la región;
- coordinar los equipos de supervisión escolar de manera que sus integrantes contribuyan a las tareas de integración regional;
- orientar a núcleos y escuelas en la adaptación de los contenidos curriculares a las necesidades y requerimientos regionales y locales;
- promover y organizar la capacitación y actualización de los docentes en ejercicio;
- orientar y asesorar técnicamente a las unidades escolares de la región, tanto en su funcionamiento como en la organización y constitución de consejos de escuela.

Como parte de esta misma área -o como un área independiente- la oficina regional debe asumir responsabilidades en materia de planeamiento y programación, por lo que debería contar con un técnico en el área. Sus tareas principales serían las de:

- diseñar la programación regional, de corto y mediano plazo;
- asistir y orientar a las escuelas en materia de proyectos institucionales y locales;
- organizar las tareas de seguimiento y evaluación, las de análisis y diagnóstico regional y local de la educación y las referidas a la información educativa.

El área administrativa debería estar a cargo de un técnico o especialista en gestión administrativa y no, como ha ocurrido en otras provincias, por un docente en comisión o en tabas pasivas sin capacitación específica en el área. La regionalización debe estar acompañada imprescindiblemente de una mayor eficiencia en lo administrativo por lo que deben incorporarse cambios importantes en la tecnología a utilizarse, especialmente con la incorporación de medios informáticos. Al desarrollarse la descentralización de la gestión administrativa en el Capítulo V se plantearán algunas funciones de esta área en el nivel regional.

El área comunitaria e intersectorial se debe responsabilizar de funciones vinculadas con nuevas tareas y desafíos de la educación en un contexto de regionalización. Sus funciones son esencialmente de coordinación y articulación; entre las principales pueden destacarse las de:

- articulación de las acciones educativas con las de otros sectores y servicios oficiales y privados de la región;
- coordinación con las autoridades municipales y de organizaciones sociales y comunitarias de la región;
- promoción y organización de la participación social tanto a nivel regional (consejos o juntas regionales) como de unidad escolar o de núcleo (consejos escolares o nucleares);

En el Informe Parcial antes citado y en otros informes de este Consultor se desarrollan con mayor detalle las tareas relacionadas con esta área de articulación comunitaria e intersectorial.

Las oficinas regionales deberán ser conducidas por un funcionario específico: el director o delegado regional, acompañado por una junta o consejo regional. El director o delegado regional debe ser representante del Ministerio de Educación y, a su vez,

tener consenso y apoyo por parte del personal docente de la región y de las organizaciones del ámbito comunitario. Especialmente en esta etapa inicial debe tener capacidad para contribuir a construir y legitimar esta nueva instancia de gestión -que es el espacio regional- y debe estar compenetrado de las características, posibilidades, límites y exigencias del proceso de regionalización.

Para la designación de este funcionario es necesario tener en cuenta, además, algunas características importantes: que sea docente de escuelas de la región; que sea reconocido profesionalmente tanto por sus colegas como por los ámbitos comunitarios; que tenga formación a nivel superior para atender la conducción de áreas diversas como corresponden a las oficinas regionales; que de alguna manera se consulte al respecto a los docentes y a los ámbitos gubernamentales y comunitarios de la región; que esté dispuesto a capacitarse para desempeñar con eficiencia sus funciones.

En la normativa a dictarse sobre las oficinas regionales debe establecerse una determinada periodicidad para el cargo de delegado regional de manera que no esté sometido al arbitrio de las autoridades educativas y que su período de desempeño le permita plantearse objetivos y metas de mediano plazo. Parecería conveniente establecer la permanencia en el cargo en el orden de tres a cuatro años.

Las atribuciones del delegado regional deben ser de dos tipos: ejecutivas para las funciones que le competan en la región y consultivas para la fijación de las políticas y programas de alcance provincial. De esta manera se constituirá en el responsable de la conducción de la oficina regional y de la coordinación de los servicios educativos bajo su jurisdicción y en el asesor nato de las autoridades provinciales en cuanto a la región.

Es importante que para los aspectos de gestión escolar y administrativa que puedan ser resueltos en la región se le otorguen atribuciones resolutorias, ya que en otras experiencias provinciales de regionalización la falta de una adecuada delegación de poder de decisión ha afectado negativamente el proceso de gestión, ya que el nivel regional sólo cumple funciones formales de derivación a los organismos centrales, haciendo aún más ineficiente el funcionamiento del sistema en su conjunto, como ha sido señalado con anterioridad.

En cuanto a la designación del director o delegado regional es conveniente que lo sea por el Ministerio de Educación teniendo en cuenta las características y el perfil profesional antes planteado y no que el cargo sea de carrera docente y cubierto por concurso, como se ha planteado por parte de algunos sectores del magisterio provincial. Este criterio coincide con el complejo perfil de este funcionario, ya que la normativa sobre carrera y

concursos docentes no contempla las especificidades de sus responsabilidades y no es conveniente que sea tampoco un cargo inamovible como lo son los de la carrera docente.

La junta o consejo regional constituye el ámbito para concretar la participación social en el nivel regional, lo que plantea un avance con respecto a procesos participativos y de regionalización en otras jurisdicciones en que no se han generado alternativas para ello en las regiones.

La junta acompaña al delegado regional en las tareas de articulación y coordinación, con carácter de organismo asesor. Posibilita la participación de representantes de instituciones públicas y privadas de la región, de docentes, de padres y, eventualmente, de alumnos para que en conjunto planteen y articulen sus requerimientos e intereses y para que contribuya a integrar la acción educativa entre las distintas unidades escolares y entre éstas y las acciones de otras instituciones.

Por ello deben participar en las juntas representantes de los municipios que integran cada región, de otras instituciones públicas (salud, asistencia y promoción social, producción, etc.), los supervisores escolares, representantes del personal directivo y docente, de los padres, de los estudiantes de los niveles medio y superior y de entidades sociales y productivas de la región.

En el Informe Parcial de este Consultor se plantean algunos criterios alternativos para la designación de representantes del personal directivo y docente, de los padres y de las organizaciones sociales y productivas.

En relación con la organización del nivel regional las actuales actividades educativas deben definir si se mantiene la estrategia de implementación prevista con anterioridad en cuanto a poner en marcha durante el año 1994 -en una primera etapa de carácter esencialmente experimental- las oficinas de las regiones I y VI, a las que se les había dado el carácter de regiones priorizadas. Los trabajos y estudios realizados permitirían su organización sin mayores dificultades debiéndose definir, asimismo, si la región I se mantiene con la conformación prevista (Departamentos de Iglesia y Jachal) o si se modifica (ver Segundo Informe de Avance de este Consultor).

De cualquier manera, si se modifica la prioridad sobre estas regiones se sugiere organizar oficinas en, por lo menos, dos regiones de características diferenciadas y no incluir en esta primera etapa a la región correspondiente a la ciudad de San Juan ya que por su magnitud haría muy compleja esta aplicación experimental.

### 2.2.2. Organización de los consejos de escuela y de los núcleos

Como ya ha sido señalado en informes anteriores de la Licenciada Toranzos y de este Consultor, la creación de los consejos de escuela está establecida en el artículo 87 de la Constitución Provincial y en el anteproyecto de Ley General de Educación elaborado en 1988. Según se ha planteado como estrategia del proceso de regionalización en informes anteriores, los consejos deberían ponerse en funcionamiento en las escuelas con mayor envergadura institucional ubicadas en áreas urbanas y suburbanas, que puedan asegurar una eficiente programación institucional, adecuada representación de los diversos agentes educativos y comunitarios y capacidad de gestión pedagógica y administrativa.

En relación con la organización de núcleos y sus consejos, se ha planteado su utilización para las escuelas ubicadas en áreas rurales a fin de facilitar su articulación e intentar superar su aislamiento y la limitación de sus recursos institucionales. Por ello se ha sugerido utilizar la modalidad de consejos de escuela en ámbitos urbanos y la de núcleos en las zonas rurales.

Como se ha planteado en el Capítulo I en relación con las estrategias a adoptar, los consejos de escuela a ponerse en marcha no necesariamente deben corresponder a las regiones organizadas sino que sería conveniente que también se incluyesen escuelas

ubicadas en otras regiones. Al respecto tendrían que tenerse en cuenta los siguientes criterios:

- escuelas en las que ya existan experiencias positivas de participación de la comunidad educativa y en las que la organización del consejo constituya la institucionalización del proceso participativo;

- escuelas transferidas del orden nacional en las que en el año 1991 se hayan ejecutado acciones del Programa de Descentralización -Integración de la Gestión Educativa, llevado a cabo en ese momento por el entonces Ministerio de Educación y Justicia de la Nación;

- escuelas afectadas a la ejecución de los diversos proyectos del Plan Social Educativo en el marco del Programa "Mejor educación para todos", ya que las acciones realizadas en 1993 y las previstas para 1994 facilitan las condiciones para organizar los consejos.

En relación con el Plan Social es de destacar que durante este año recibirán aportes (capacitación, subsidios, bibliotecas escolares, útiles y equipamiento didáctico, equipos informáticos, asesoramiento institucional, etc.) noventa escuelas del nivel primario y dieciocho del nivel medio, además de otras de educación

especial y de salas de jardines de infantes. Durante el año 1994 se incorporarán como Proyecto N°2 del Programa acciones en materia de estímulo a las iniciativas institucionales, para lo que las autoridades provinciales presentaron cuarenta y ocho proyectos al Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Es aconsejable, por lo tanto, seleccionar entre otras escuelas aquéllas que presenten las condiciones más favorables para implementar consejos de escuela o, en los casos de establecimientos rurales, consejos de núcleo.

En el Informe Final de la Lic. Toranzos se plantearán con mayor detalle los aspectos de organización y funcionamiento de consejos de escuela y de núcleo.

### 2.2.3. Innovaciones en materia de gestión escolar y contenidos curriculares.

En forma simultánea con la puesta en marcha de los consejos de escuela y de núcleo deberían desarrollarse acciones en materia de innovaciones en las modalidades de la gestión escolar, ya que el marco participativo exige fortalecer su funcionamiento organizativo y pedagógico. Debe tenderse a una mayor autonomía de las unidades escolares, al desarrollo de proyectos institucionales

elaborados en conjunto por la comunidad educativa, a la utilización de nuevas metodologías e instrumentos de gestión y a dotar de mayor capacidad de decisión a las escuelas en lo pedagógico y en lo administrativo.

En este aspecto debe aprovecharse y, de ser posible, extenderse la experiencia diferenciada de gestión de las escuelas transferidas del orden nacional. Estas escuelas mantienen mayores funciones y competencias desde su pertenencia a la Jurisdicción Nacional, las que fueron ampliadas por la aprobación en 1990 del Programa de Descentralización - Integración de la Gestión Educativa antes mencionado. Convendría analizar la normativa vigente en las escuelas transferidas y considerar la extensión de sus contenidos a las escuelas de nivel medio de origen provincial, por lo menos en aquellos aspectos que tienen efectos positivos.

También deben aprovecharse para estas innovaciones en la gestión escolar y en los contenidos curriculares los proyectos que se están ejecutando en el marco del Plan Social Educativo. En cuanto a lo curricular deberían promoverse experiencias de incorporación de contenidos que valoricen la historia, la geografía, la cultura y los recursos productivos de la región; en cuanto a este último aspecto deben integrarse las acciones del Programa de Transferencia Tecnológica y Formación Docente y de su Centro de Educación, Producción y Trabajo y las propuestas formuladas en los informes del Lic. Carlos Flood.

En lo referido a las innovaciones en la gestión escolar deben aprovecharse los informes de la Lic. Toranzos, que contienen propuestas organizativas y metodológicas específicas al respecto.

#### 2.2.4. Replanteamiento de la supervisión escolar

La puesta en marcha del Programa plantea la necesidad de reorganizar la supervisión escolar y de replantear sus funciones, ya que el nivel regional se debe constituir en el ámbito más adecuado para el desarrollo de sus tareas.

Como ya ha sido señalado en informes anteriores en el nuevo estilo de gestión educativa que se plantea en el Programa la función de la supervisión se jerarquiza y asume mayor significación ya que se transferirán parte importante de responsabilidades del nivel central al regional y al de las unidades escolares o núcleos, según los casos. De esta manera se enriquece la relación región-escuela (o grupo de escuelas) y exige que el supervisor desempeñe un rol decisivo en la misma, por lo que éste será su ámbito principal de trabajo. Para ello la sede debería estar en la oficina regional en contacto permanente con las escuelas o núcleos a su cargo, por lo que en forma gradual se debe tender a descentralizar la supervisión escolar.

Como ya ha sido planteado en informes anteriores, el supervisor debe desarrollar su rol tendiendo a promover el fortalecimiento de la escuela como unidad de gestión y su plena integración con la comunidad en que está inserta. Para ello debe:

- organizar y promover la acción supervisora tendiente al mejoramiento continuo y permanente del proceso educativo en el nivel local y de la unidad escolar;
- asesorar y desarrollar el proceso curricular en cuanto a su adecuación a las características, necesidades e intereses de las comunidades con las cuales se integra la escuela o el núcleo;
- desarrollar y coordinar acciones de capacitación y actualización en aspectos pedagógicos, curriculares, institucionales, de investigación, de relación con la comunidad y de evaluación del proceso educativo en el nivel local;
- promover y desarrollar actividades que permitan y faciliten la participación social y el establecimiento de relaciones positivas y de cooperación entre las instituciones educativas, los padres de familia, organismos públicos y privados y la comunidad en general;

- contribuir en el diseño y desarrollo de estudios de diagnóstico y de experimentación de innovaciones en aspectos curriculares, metodológicos y de gestión de la educación y utilizar sus resultados para la planificación regional e institucional y para el mejoramiento de la educación a nivel regional, local y escolar;

- diseñar, promover y coordinar estudios y trabajos de evaluación de los alumnos, de los programas educativos, de las instituciones escolares y del propio servicio de supervisión, a la vez que cooperar en la utilización de sus resultados en el mejoramiento de la gestión educativa y de la calidad de la educación.

Este nuevo perfil de la supervisión y su rol en el ámbito regional y local plantea la necesidad de brindar a los funcionarios que la ejercen instrumentos conceptuales y metodológicos para llevar a cabo las funciones derivadas de este perfil y realizar las actividades que correspondan. Para ello debe desarrollarse una acción permanente de capacitación y actualización de los supervisores, para que ellos se conviertan en protagonistas principales del nuevo estilo de gestión que se deriva del Programa Descentralización y Regionalización de la Gestión Educativa.

Durante el año 1994, conjuntamente con la implementación del Programa, se deberían llevar a cabo los trabajos tendientes a la reorganización y regionalización de la supervisión escolar, antes del llamado a concurso para la cobertura de los cargos disponibles. También deberían encararse acciones de capacitación en función del replanteamiento y jerarquización de su rol y de sus funciones, para lo que se formularán propuestas en el Capítulo IV de este Informe.

Finalmente, es de reiterar el papel decisivo de los cuerpos de supervisores en el diseño detallado y en la ejecución de este Programa, por lo que deberían participar activamente en ello, como se ha señalado con anterioridad en lo referido a la organización y coordinación del mismo.

#### 2.2.5. Relaciones con municipios y organizaciones sociales

La nueva concepción de la gestión educativa que plantea el Programa exige trabajar prioritariamente en lo referido a la construcción de la viabilidad y la legitimidad del espacio regional como ámbito para la gestión de la educación. Esta tarea exige -como ya ha sido desarrollado en diversos informes anteriores- nuevas metodologías e instrumentos de gestión, nuevos ámbitos institucionales y nuevos actores sociales que participen de la planificación y desarrollo de las acciones educativas. Los

municipios y las organizaciones sociales y comunitarias se constituyen en el espacio regional como ámbitos institucionales y actores de particular significación.

En el Tercer Informe de Avance se plantean los antecedentes nacionales y latinoamericanos en esta materia y los efectos que sobre el régimen municipal han tenido las políticas de carácter centralista. También se desarrolla la opinión de este Consultor contrario a lo que se ha denominado la "municipalización de la educación", por lo menos en esta etapa de reciente constitución de los sistemas provinciales de educación.

Conjuntamente con el afianzamiento de las políticas institucionales de federalismo y descentralización, se hace necesario llevar a cabo una estrategia de afirmación y fortalecimiento de los municipios como instituciones de gobierno local y dotarlos de recursos institucionales, técnicos y financieros, de manera de que vayan asumiendo gradualmente mayores funciones y responsabilidades.

Entre estas mayores responsabilidades es necesario destacar la de una mayor participación institucional en la gestión de los servicios educativos de su jurisdicción territorial, por lo que es conveniente ir considerando diversas modalidades de intervención de los municipios. Como ya se ha planteado en este Informe los municipios deben ser integrantes de las juntas

regionales a establecerse y participar activamente, junto con los delegados regionales y con los representantes de los diversos actores de las escuelas y de la comunidad en la orientación del proceso de regionalización educativa.

El cumplimiento de estas nuevas funciones y responsabilidades exige que se supere el aislamiento que siempre se ha registrado entre las escuelas y los respectivos municipios. Será necesario que sus funcionarios sean adecuadamente motivados e interesados en este planteamiento de gestión educativa regionalizada y participativa y se consideren las múltiples modalidades de integración entre ambos ámbitos. Tanto a nivel político como técnico deberían organizarse reuniones de trabajo para informar sobre el Programa, sus perspectivas y alcances y sobre las modalidades de participación de las autoridades y técnicos municipales en la gestión escolar y regional.

El plan de actividades de cada oficina regional debe formularse previendo proyectos conjuntos con los respectivos municipios y la articulación con las acciones de responsabilidad municipal en cuanto a cultura, promoción social, salud, producción y a actividades de carácter complementario del servicio educativo. Por ello, las autoridades y técnicos municipales deben participar activamente en esta primera etapa de implementación del Programa y debe preverse acciones mancomunadas de aprovechamiento y aprendizaje mutuo, ya que ambos ámbitos estarán haciendo sus

primeras experiencias en materia de gestión regionalizada de la educación.

Los municipios deberían contribuir a identificar y convocar a las organizaciones sociales de la región: profesionales, gremiales, empresarias, cooperativas, vecinales, políticas, comunitarias, etc.. Estas organizaciones deben ser adecuadamente informadas y motivadas acerca de los objetivos y perspectivas del Programa, de los aportes que pueden hacer al mismo y las modalidades para su participación institucional, especialmente en las juntas regionales. Estas juntas deben prever, como se planteó, la participación de las organizaciones sociales y la normativa a dictarse debe establecer los criterios para la designación de sus representantes.

Entre las actividades a llevar a cabo este año deben preverse acciones de motivación y capacitación que faciliten la participación de las organizaciones sociales y permitan acortar la distancia que existe entre las escuelas y la comunidad por la falta de prácticas en este sentido. Sólo funcionan -y muy limitadamente- las asociaciones cooperadoras; éstas han sido en general relegadas a hacer aportes de recursos materiales para el mantenimiento y funcionamiento de las respectivas escuelas, pero sin poder participar en otros aspectos más sustantivos. De cualquier manera, estas asociaciones de padres constituyen una base para la participación de los mismos, por lo que debe preverse su

participación en consejos de escuela y juntas regionales, cumpliendo su rol institucional.

Las acciones de capacitación que se lleven a cabo deben incluir, por lo tanto, a funcionarios y técnicos municipales y a representantes de las organizaciones sociales. Con ellos debe trabajarse especialmente los alcances, problemas y modalidades de participación en el fortalecimiento y mejoramiento de la gestión de la educación; al respecto deben considerarse las experiencias de participación -algunas exitosas y otras no- en otras provincias y en otros países de América Latina. Desde el punto de vista de metodologías debería incluirse lo referido a la elaboración y ejecución participativa de proyectos educativos. Los informes de la Lic. Toranzos contienen propuestas organizativas y metodológicas que son muy útiles en cuanto a este tema.

### 3. FORTALECIMIENTO DEL AREA DE PLANEAMIENTO

#### 3.1. Reorganización del área

El proceso de descentralización y regionalización de la gestión educativa que se está encarando requiere el fortalecimiento y la reorganización del área de planeamiento: con esta concepción de carácter estratégico se ha trabajado desde el inicio de la cooperación técnica y se ha planteado en los diversos informes producidos.

Fortalecimiento del área ya que no debe concebírsela como un simple ámbito técnico sino como una dimensión -junto con la política y la administrativa- de un proceso de gobierno, que en este caso asume características transformadoras y participativas. Por lo tanto, el área debe abarcar todos los niveles de la gestión educativa: el nivel central, el regional, el local, y el escolar. Todos ellos deben integrarse de manera coherente en un proceso de planeamiento, en el que se registre una amplia participación de todos los actores educativos y sociales.

Esto implica un fortalecimiento en lo político, en lo conceptual y en lo metodológico. El fortalecimiento político debe plantearse con la reorganización del área, tal como se está llevando a cabo en el marco del proceso de reestructuración del

Ministerio de Educación. El fortalecimiento conceptual se basa en asumir a la planificación con sus funciones de "creadora de futuro" y de apoyo técnico y de "constructora de viabilidad" en la formulación del proyecto educativo provincial. La planificación debe participar en forma plena en los procesos decisorios contribuyendo tanto en cuanto a su integración y coordinación como en su ejecución. En cuanto a esto debe plantearse una programación operativa que organice los recursos, las actividades y la información necesaria.

Esto exige un replanteamiento metodológico de la planificación, ya que los enfoques e instrumentos tradicionales no posibilitan el cumplimiento de estas nuevas funciones. Se requiere un proceso técnico basado en la formulación, seguimiento y evaluación de programas y proyectos no sólo a nivel central sino en todos los otros niveles de la gestión educativa: el regional, el local y el escolar. Es decir, se debe pasar de un enfoque de planificación predominantemente macro a otro en que la microplanificación y la planificación institucional tenga especial significación.

Para ello es necesario encarar el mejoramiento de la producción y circulación de la información desde el nivel central hasta el de unidad escolar, tanto para examinar alternativas, construir viabilidad y tomar decisiones como también para hacer un seguimiento de las acciones y evaluar los procesos y los

resultados. Conjuntamente con ésta hay que organizar y promover la investigación y la innovación educativa tanto como base para impulsar el cambio y la transformación de la educación como para que se constituya en fuente de información y conocimiento genuino sobre la realidad educativa en todos los niveles, integrando redes de producción, intercambio y difusión entre todos los actores tanto educativos como sociales. Esta concepción de la investigación y la innovación debe superar el enfoque tradicional de "laboratorio", de "torre de marfil" para integrarse en el conjunto del sistema de manera que todos se conviertan en participantes del proceso.

Esta concepción estratégica del planeamiento debe expresarse tanto en la reorganización del área como en el diseño y ejecución del Programa de Descentralización y Regionalización de la Gestión Educativa, como fue planteado en el Capítulo I.

La Subsecretaría de Planeamiento y Transformación Educativa, con el apoyo técnico de sus dos direcciones, debe constituirse en el ámbito de conducción y coordinación de lo que se transformará gradualmente en una red provincial de planeamiento y programación del sistema educativo. Una de las direcciones -la actual de Planeamiento Integral de la Educación -debería asumir entre otras las siguientes áreas:

- programación a corto y mediano plazo del Ministerio, sus Secretarías y direcciones de enseñanza;

- sistema de información educativa;
- diseño y coordinación de políticas y programas de carácter compensatorio (Plan Social Educativo, entre otros);
- evaluación del funcionamiento del sistema educativo y de la calidad de la educación;
- otros programas de carácter socio-educativo.

La otra dirección -actualmente de Educación Permanente- dejaría de ocuparse de los proyectos de capacitación y perfeccionamiento docente, tareas que pasarían a ser asumidas por un instituto superior a crearse. Esta nueva dirección podría ocuparse entre otras de las siguientes áreas vinculadas con los aspectos cualitativos de la planificación y la gestión:

- diseño de los aspectos curriculares;
- diseño de programas y proyectos de capacitación y perfeccionamiento docente;
- diseño de programas para el uso de recursos y materiales de enseñanza convencionales y no convencionales.

Como ya ha sido señalado, en la nueva concepción estratégica de la planificación y en el marco de un proceso de descentralización, la organización de un nuevo sistema de información educativa es de particular significación. Este sistema debería reunir, entre otras, las siguientes características:

- toda la organización debe ser simultáneamente productora y usuaria de información;
- el modelo a ser utilizado debe posibilitar producir y utilizar información en cada nivel de gestión;
- debe incorporar información sobre el contexto social, económico y cultural de la región;
- debe existir realimentación permanente entre los distintos niveles que generan información;
- se deben constituir canales horizontales de circulación de información dentro de cada nivel de gestión;
- se debe incorporar explícitamente información "no formal", utilizándose en forma directa y reciclándola a través de procesos de investigación.

La red provincial debe integrar y trabajar con las dos Secretarías del Ministerio -la de Educación y la de Coordinación Administrativa- y con las direcciones de enseñanza responsables de la conducción de los distintos niveles y modalidades del sistema educativo provincial. Esto último es muy importante para mejorar la hasta ahora escasa vinculación entre el área de planeamiento y las conducciones educativas y sus cuerpos de supervisores.

Como ya ha sido planteada la red de planeamiento y programación debe abarcar el nivel regional y el nivel local o de escuela como manera de asegurar la integración del sistema en un proceso de descentralización y regionalización.

En el nivel regional, la planificación y la programación debería atender, entre otras, a las siguientes responsabilidades y tareas:

a) elaborar y actualizar en forma permanente el diagnóstico de la jurisdicción correspondiente, a través de fuentes secundarias o realizando y/o coordinando los estudios necesarios;

b) formular el plan regional de mediano plazo, los planes de acción anuales y los proyectos de alcance regional, utilizando metodologías de carácter participativo;

- c) asistir y orientar a las escuelas y a otros actores e instituciones de la región en cuanto a la programación institucional y a la formulación de proyectos;
- d) coordinar las tareas de seguimiento y evaluación de las acciones regionales y la de las instituciones escolares de su jurisdicción;
- e) asumir la responsabilidad del área de información educativa de la región, como integrante del sistema provincial y de la red federal en proceso de constitución en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación;
- f) cooperar con las instituciones escolares, supervisores, directores y docentes de la región en materia de programación educativa, brindando instrumentos técnicos y la capacitación que se requiera.

El cumplimiento de estas funciones y tareas plantea la necesidad de disponer en cada región de un técnico con la formación básica necesaria y al que habría que asistir y capacitar desde el nivel central, como se ha señalado al desarrollarse la organización del nivel regional. Este técnico podría estar integrado al área pedagógica o constituir -en el caso de las oficinas regionales de mayor envergadura institucional- un área independiente. Es conveniente reiterar que el ámbito regional de la planificación y

la programación debe estar integrado al del planeamiento a nivel central, por lo que la respectiva Subsecretaría y sus direcciones deben constituirse en las armonizadoras de un proceso que atienda todos los niveles, desde el central hasta el de la escuela, para conformar gradualmente la red provincial antes planteada.

### 3.2. Nuevos enfoques y criterios metodológicos y planificación y gestión

La reconceptualización y reorganización del planeamiento y la gestión educativa exige el diseño, desarrollo y utilización de nuevos enfoques metodológicos y de instrumentos técnicos renovados. Sobre esto se ha estado trabajando en ambas etapas de la cooperación técnica y se debe continuar haciéndolo en forma permanente, como ha sido expresado en sucesivos informes, ya que muchas veces se plantean nuevos enfoques y se los desarrolla con técnicas e instrumentos provenientes de lo anterior, con la que se los desvirtúa.

Asimismo, el proceso de descentralización y regionalización exige plantearse con énfasis el desarrollo técnico-metodológico de un aspecto central de la planificación y gestión educativa, que se desarrollará en este capítulo.

Desde que comenzó a plantearse -primero teóricamente- la necesidad de superar la planificación normativa e introducir enfoques de carácter estratégico, se han llevado a cabo esfuerzos tendientes a promover y generar nuevos lineamientos y criterios metodológicos en esta área y desarrollar técnicas e instrumentos renovadores. Sin embargo hasta ahora, y teniendo en cuenta la documentación bibliográfica más reciente, la producción ha sido muy escasa y relativamente desarticulada. Se hace necesario trabajar sistemáticamente en este sentido de manera de acompañar el proceso de renovación conceptual con instrumentos técnicos coherentes con los nuevos lineamientos y criterios metodológicos.

El desarrollo de este Programa de Descentralización y Regionalización de la Gestión Educativa y la cooperación técnica que puede acompañarlo, constituye un ámbito adecuado para contribuir a este esfuerzo de construcción metodológica y técnica.

En un trabajo realizado recientemente en Venezuela sobre un modelo de gestión denominado GESEDUCA, se plantea que este modelo se conforma sobre cuatro componentes que integran el ciclo de progreso estratégico de la organización con el de mejoramiento de la gestión. Estos componentes dan respuesta a interrogantes básicos de la planificación y gestión de una organización:

- ¿Hacia dónde vamos?

- ¿Cómo lo logramos?
- ¿Cuáles son los compromisos de acción y los responsables?
- ¿Cuál es la forma organizativa y los procesos del sistema?

Los componentes propuestos por los autores del modelo son:

- Visión: imagen proyectada del sistema que determina el marco de referencia para las estrategias.
- Planificación: el pensamiento estratégico y el diseño de estrategias son formas de buscar el equilibrio con el entorno (incertidumbre) y son la esencia de una gestión flexible, la planificación es un medio para programar las estrategias (certidumbre).
- Gerencia por operaciones: la coordinación de los compromisos de acción, determinados por las estrategias, es la clave para alcanzar los factores de éxito de la gestión.
- Calidad de procesos: el mejoramiento continuo de todos los procesos garantiza la calidad de la gestión.

Los nuevos modelos de planificación y gestión asumen un paradigma de la organización y la gestión que es que se ha planteado desde el inicio de esta cooperación técnica y se ha expresado en todos los informes producidos: descentralizado, participativo y dinámico o interactivo. Entre otros criterios se basa en los siguientes:

- la interacción con el destinatario es un ámbito de innovación y aprendizaje;
- la organización es un sistema de producir, aprender y mejorar;
- la movilización de la creatividad del grupo al servicio de los proyectos encarados supera al criterio tradicional de pensar arriba y hacer abajo, o de centralización normativa y descentralización operativa;
- la cooperación -negociación es una forma de elevar la eficiencia de la organización y los beneficios mutuos;
- la planificación se orienta hacia la acción y no hacia el conocimiento científico, por lo que su validación no es la de alcanzar la verdad;
- la planificación se enfrenta a la incertidumbre de los sistemas y procesos complejos, por lo que tiene mucho de "juego de

azar", o de "apuestas de alto riesgo" o de "opciones condicionadas a la naturaleza probabilística de los resultados esperados";

- la capacidad de diseñar estrategias es la esencia de una gestión flexible;

- la planificación no busca óptimos sino el mejor posicionamiento en el equilibrio dinámico entre fuerzas;

- las habilidades para las funciones de conducción son, entre otras: la toma de decisiones en condiciones ambigüas; el realizar negociaciones; la solución de conflictos; la motivación de los subordinados, el desarrollo de relaciones interpersonales; la asignación de recursos; el establecimiento de redes de información; la difusión de la información; etc.;

- las prácticas de una organización y el contenido sustantivo de los programas condicionan los estilos de gestión;

- el conocimiento se ha transformado en el principal recurso productor de riqueza ("sociedad del conocimiento"), por lo que la educación permanente o continua es una necesidad de las organizaciones y de los centros de trabajo, que deben transformarse en "ámbitos educativos".

En el enfoque estratégico de planificación y gestión uno de los aspectos esenciales es la construcción de la viabilidad institucional de los nuevos modelos. Entre otras, las actividades para este proceso son las siguientes:

- discutir con los responsables de la gestión la relación entre la voluntad política y la estrategia de cambio para un nuevo estilo de organización y gestión;
- insertar el nuevo enfoque gerencial en la cultura de la organización, ya que dicha cultura es clave para promover una actitud positiva hacia el nuevo modelo y hacia la mejora continua del mismo y su funcionamiento;
- orientar la creatividad y la capacidad del grupo de gestión hacia los objetivos y metas de los proyectos de la organización;
- diseñar un estilo de gestión que cohesione y dé sentido a la acción y al cambio organizacional;
- generar la participación y la descentralización en la institucionalización del modelo;
- promover que sean los propios miembros de la organización los que contribuyan a diseñar su modelo de gestión;

- conducir las fases de evolución y dirección de los procesos que conforman el modelo de gestión con criterios dinámicos e interactivos, como si se tratara de un "organismo biológico";
- trabajar conjunta y estrechamente con los destinatarios o beneficiarios de la organización y de sus programas, ya que ésto se constituye en un factor clave del aprendizaje y de la innovación en la gestión.

Los lineamientos desarrollados constituyen una síntesis de los aspectos más importantes a tener en cuenta como principios y criterios metodológicos de los nuevos estilos y modelos de planificación y gestión que pueden ser utilizados para el diseño detallado de la organización y el funcionamiento del Programa de Descentralización y Regionalización de la Gestión Educativa. Sobre estos aspectos habría que trabajar a través de la cooperación técnica en la etapa de implementación de este Programa.

### 3.3. Formulación y ejecución de proyectos

El nuevo paradigma de planificación y gestión que se ha ido planteando y desarrollando como marco teórico conceptual y metodológico para el Programa de Descentralización y Regionalización de la Gestión Educativa otorga a este proceso de formulación y ejecución de proyectos una significación especial.

Es a través de los proyectos que se concreta este nuevo estilo de planificación y gestión, que se ha denominado estratégico, situacional o dinámico y que supera las características formales y rígidas de la planificación normativa, basada en la concepción plan-libro. Justamente este tipo de planes no tenía proyectos, por lo que sus objetivos y acciones eran de muy difícil implementación.

El proyecto constituye el verdadero enlace técnico-operativo entre las políticas y las estrategias globales y la realidad concreta del sistema educativo: escuelas, aulas, docentes, alumnos, etc. A través de los proyectos se diseñan e implementan las acciones y se evalúan los resultados obtenidos. Por lo tanto, será a través de proyectos específicos que se podrá poner en marcha el Programa. En el caso de este Programa, los proyectos tienen aún mayor importancia porque se propone un proceso de descentralización y regionalización a ejecutarse tanto a nivel central como en múltiples escenarios diferenciados ya sea a nivel central como en múltiples escenarios diferenciados ya sea a nivel de regiones o de escuelas.

Es de esperar que la reorganización del área de planeamiento del Ministerio de Educación de la Provincia otorgue a los proyectos y a su formulación y ejecución una especial

significación, por lo que en este punto se desarrollarán algunos de los aspectos metodológicos más importantes. Se acompaña como anexo una bibliografía específica que coadyuvará a complementar el desarrollo técnico que se planteará a continuación.

### 3.3.1. Concepto y significación de proyecto

En la bibliografía disponible se plantean diversas definiciones de proyecto pero siempre vinculándolo con el aspecto operacional de la planificación, con el cumplimiento de metas específicas, con su carácter de localización territorial, con la disponibilidad de un tiempo preciso y la utilización de recursos presupuestarios. Así se utiliza el término proyecto para designar el conjunto de actividades que se propone realizar de una manera articulada entre sí, con el fin de producir determinados bienes o servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas, dentro de los límites de un presupuesto y de un período dados (Auder-Engg y Aguilar). Recibe el nombre de proyecto un conjunto de acciones organizadas a través del tiempo para la obtención de determinados resultados tendientes a satisfacer necesidades de la población (Robirosa y otros). También proyecto es una empresa planificada consistente en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y de un período de tiempo dado (Fernández Lamarra y otros). Según un trabajo de la

Unesco y del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación sobre proyectos en educación, es un conjunto de inversiones y de otras actividades planificadas con miras a la realización de objetivos específicos en el marco de un período de tiempo y de un presupuesto determinados (Maquen). Desde una perspectiva estratégica se denomina proyecto al conjunto coherente de operaciones y acciones que permiten modificar una situación educativa inicial determinada en una situación-objetivo caracterizada por un conjunto de factores de orden social que permiten mejorar las condiciones educativas del contexto y de la población en donde se interviene (Chaves Z.)

Robirosa y sus colaboradores nos plantean que todo proyecto social es también:

- un escenario en el que interactúan diferentes actores sociales: organizaciones estatales, no gubernamentales, populares, partidos políticos, funcionarios, técnicos, etc.;
- una unidad de planificación social con coherencia interna y externa y con tiempo y recursos acotados;
- un espacio de intercambio de información y de articulación de grupos e instituciones, en un juego de alianzas y resistencias, de negociación y de incertidumbre;

- un ámbito de aprendizaje social de todos los actores, particularmente para la transferencia de conocimientos y habilidades en materia de planificación y desarrollo organizacional;

- un proceso de elaboración de diagnósticos y estrategias de acción y de aplicación, monitoreo y ajuste de dichas estrategias y de ejecución de lo elaborado.

Estas reflexiones nos permiten afirmar la riqueza movilizadora y educativa de la microplanificación y de los proyectos en términos de aprendizaje y de participación social.

En el proceso de planificación que se postula -con sus características de descentralización, de participación y de dinamismo- debe privilegiarse la estrategia de formulación y ejecución de proyectos, ya que en el marco de este Programa de Descentralización y Regionalización se aspira a lograr su implementación con participación social en el seno mismo de las respectivas unidades ejecutoras (nivel central, oficinas regionales, consejos de escuela o de núcleo, etc.). También es necesario acotar los objetivos y las metas a obtener para superar las de carácter ambicioso y desmedido de la planificación normativa. Por ello con ésta se satisface el criterio de "aproximaciones sucesivas" que permiten avanzar hacia el logro de objetivos mayores mediante acciones parciales, direccionalmente

convergentes y complementarias. Como se ha planteado en relación a la estrategia de gradualidad, se debe asignar a las acciones de diseño y ejecución del Programa en carácter "espiralada" que posibilite ir alcanzando gradualmente a través de proyectos específicos los objetivos propuestos sin proponerse un abordaje inmediato frontal y global. Se puede actuar en los espacios que sean viables -aunque no existan las condiciones iniciales ideales en términos de poder, recursos, oportunidad, etc.-, optimizando con ello las condiciones posibles para el cambio en vez de neutralizarlas.



### 3.3.2. La participación social

El enfoque de planificación que se postula y las estrategias de organización y funcionamiento del Programa asignan a la participación de la comunidad un rol decisivo para alcanzar los objetivos de cambio y transformación de la educación. En el marco de los proyectos es que es posible movilizar y organizar dicha participación, como lo plantea tanto Robirosa como la casi totalidad de los autores antes citados.

Si la planificación estratégica se propone actuar sobre un centexto y una población determinada, lógicamente esa población no puede permanecer pasiva ante el conjunto de acciones en ejecución. La participación de la población involucrada en el

proceso de formulación, ejecución y evaluación de proyectos favorece las condiciones y oportunidades para generar y compartir reflexiones comunes sobre los problemas educativos, propicia la democratización de la información, amplía las referencias y conocimientos sobre las condiciones objetivas y subjetivas sobre las que se intervendrá y permite expandir y democratizar los servicios educativos y mejorar los procesos y los productos educativos (Chaves Z.).

En cuanto a lo técnico-operativo, la participación social posibilita la ampliación de las estrategias metodológicas, enriquece las tareas de diseño y prueba de instrumentos y permite el funcionamiento de mecanismos de retroalimentación más veraces y oportunos en la gestión educativa.

Según Robirosa una definición de participación integra tres aspectos: a) formar parte, en el sentido de pertenecer, ser integrante; b) tener parte, en el desempeño de acciones adaptativas; y c) tomar parte, entendido como influir a partir de la acción.

En la participación se debe distinguir entre acción individual y acción colectiva; en esta última la participación debe tener un componente de organización y orientarse por decisiones de conjunto. Esto supone dos elementos: a) reglas para la participación en el proceso de decisión; b) reglas para la

agregación de decisiones individuales que conforman la voluntad colectiva. Sobre esto es importante establecer normas precisas para el mejor funcionamiento de los consejos previstos en la organización del proceso de regionalización: consejos regionales, escolares y de núcleo.

Existen tres niveles de participación, de uno más restrictivo a otro más amplio: el de información; el de opinión; y el de toma de decisión. En la estrategia de gradualidad prevista para el Programa y para los proyectos que se elaboren deben tenerse en cuenta de manera de ir de menor a mayor al respecto.

También se diferencia entre participación real, basada en la influencia social y en la toma de decisiones, y participación simbólica, en la que se ejerce un grado mínimo de influencia (Sirvent).

Es necesario tener en cuenta como ya ha sido planteado en diversos informes de este Consultor que la participación no es automática o espontánea sino que es necesario un aprendizaje. Por ello debe asumirse a la participación dentro de la concepción de educación permanente, ya que a mejor nivel de aprendizaje existen mayores posibilidades de participación y a mayor participación se plantean nuevas exigencias de educación y así sucesiva y gradualmente.

Robirosa y colaboradores plantean en su libro los efectos de gran importancia de la participación, que sintetizan de la siguiente manera:

- las personas que cooperan en la elaboración de las decisiones se muestran más interesadas y envueltas en su ejecución y no precisan ser convencidas;
- las decisiones y los programas se enriquecen por la información, el conocimiento y la experiencia de muchas personas;
- tienen, por lo tanto, mayor posibilidad de correspondencia con las necesidades reales y, por lo tanto, también de ser eficazmente direccionalizados;
- cuando se sustituye la pasividad por la participación, se da a los participantes la oportunidad de ampliar sus conocimientos y perfeccionar su competencia.

Finalmente podemos agregar al respecto que la participación de los agentes sociales involucrados en un proceso o proyecto de cambio contribuye a la construcción de la viabilidad y favorece su factibilidad. Estos dos aspectos son esenciales en el marco del estilo estratégico de planificación y gestión que se propugna.

### 3.3.3. Proceso de elaboración y ejecución de los proyectos

Existe una bibliografía amplia y numerosa sobre los aspectos técnicos de elaboración y ejecución de proyectos, producida por organismos internacionales, por entidades no gubernamentales y por diversos especialistas. Hasta hace poco tiempo la mayor parte de esa documentación se refería a proyectos de carácter económico y productivo. En los últimos años se han comenzado a elaborar trabajos vinculados a proyectos sociales y, más específicamente, educativos; algunos de ellos se incluyen -los que se consideran más útiles y de más fácil acceso- en la bibliografía preparada por el consultor y que se incorpora como anexo a este Informe.

Ander Egg y Aguilar plantean la importancia de organizar los comportamientos y la mente en función de "saber planificar" y "elaborar un proyecto". Formular al respecto diez preguntas básicas cuyas respuestas proporcionan las condiciones mínimas para establecer con anticipación una serie de decisiones que permitan introducir organización, racionalidad, compatibilidad y coherencia a la acción. Esto posibilitará, asimismo, analizar previamente la viabilidad de un proyecto y hacer diseños que, al menos en forma preliminar, tengan posibilidades de realizar y no sean "castillos en el aire". Estas preguntas son:

- Qué	se quiere hacer	Naturaleza del proyecto
- Por qué	se quiere hacer	Origen y fundamentación
- Para qué	se quiere hacer	Objetivos, propósitos
- Cuánto	se quiere hacer	Metas
- Dónde	se quiere hacer	Localización física (ubicación en el espacio)
- Cómo	se va a hacer	Actividades y tareas Metodología
- Cuándo	se va a hacer	Calendarización o cronograma (ubicación en el tiempo)
- A quiénes	va dirigido	Destinatarios o beneficiarios
- Quiénes	lo van a hacer	Recursos humanos
- Con qué	se va a hacer	Recursos materiales
	se va a costear	Recursos financieros

Robirosa y colaboradores plantean que la idea preliminar de proyecto tiene que estar acompañada por algunos de los siguientes elementos, aunque sea con un desarrollo mínimo:

- un prediagnóstico o cuadro de la situación confrontando en el sector de la realidad a que se refiera la idea de proyecto, de modo de permitir apreciar su valor, su significación y prioridad (sus beneficios);
- una prefiguración tentativa, somera pero eficiente, del proyecto en proceso y sus resultados hipotéticos, de modo de poder estimar aproximadamente sus costos en recursos humanos, materiales, económico-financieros, etc.;
- los aportes externos necesarios disponibles y/o accesibles para su implementación, las fuentes posibles de dichos aportes y las estrategias posibles para su captación;
- su compatibilidad con políticas vigentes y otros programas y proyectos en curso, y su viabilidad legal-institucional;
- los tiempos necesarios para obtener resultados intermedios y finales;
- los riesgos previsibles de suspensión o deformación del proyecto en el lapso de implementación (riesgos políticos, económicos, sociales, ambientales, etc.).

Estos elementos -de elaboración predominantemente técnica- requerirán un mayor desarrollo y un procesamiento más

exhaustivo en las etapas subsiguientes de elaboración del proyecto, que se hará en concertación con los organismos y actores sociales pertinentes.

Robirosa plantea entre las etapas de secuencia lógica de tratamiento de un proyecto las siguientes:

- viabilización del proyecto y constitución del espacio de articulación para procesarlo;
- diagnóstico de la situación e identificación de la problemática de gestión;
- modelo integrado de los procesos e identificación de los puntos y procesos críticos a atacar;
- análisis de actores sociales y formulación de estrategias de acción;
- programación de actividades, recursos y presupuestación de la ejecución;
- ejecución y monitoreo de la ejecución;
- evaluación de resultados y proceso, balance del aprendizaje, refinamiento de la gestión.

En la bibliografía especializada se desarrollan diversos esquemas y guías para el diseño de un proyecto. Entre las disponibles nos parece la más clara y precisa y de más fácil utilización la que proponen Ander Egg y Aguilar, cuyo esquema general es el siguiente:

1. Denominación del proyecto.

2. Naturaleza del proyecto:

- a) descripción del proyecto
- b) fundamentación o justificación
- c) marco institucional
- d) finalidad del proyecto
- e) objetivos
- f) metas
- g) beneficiarios
- h) productos
- i) localización física y cobertura especial

3. Especificación operacional de las actividades y tareas a realizar.

4. Métodos y técnicas a utilizar

5. Determinación de los plazos o calendario de actividades

6. Determinación de los recursos necesarios:

- . humanos
- . materiales
- . técnicos
- . financieros:
  - . estructura financiera
  - . calendario financiero

7. Cálculo de costos de ejecución y elaboración del presupuesto

8. Administración del proyecto

9. Indicadores de evaluación del proyecto

10. Factores externos condicionantes.

Es muy completa y muy importante en el marco de la concepción estratégica, la metodología de proyectos que desarrolla Patricio Chavez Z., pero es de muy difícil síntesis en los términos de este Informe. Se utilizarán algunos de sus conceptos, al igual que con los provenientes de los trabajos de Robirosa, de Murtagh, de André Magnen y de este Consultor.

Analizaremos brevemente los aspectos principales de este esquema y remitirnos a la bibliografía de base para un análisis más detallado.

1. Denominación del proyecto: su objeto es caracterizar en pocas palabras lo que quiere hacerse en el proyecto; no hay que confundir el título con el enunciado de un problema ni con su solución.

2. Naturaleza del proyecto: para explicarla es necesario desarrollar una serie de puntos que sirvan para describir y justificar el proyecto.

2.a. Descripción (qué se quiere hacer): se realiza una descripción del proyecto, definiendo y caracterizando la idea central de lo que se pretende realizar y contextualizándolo dentro del programa del que forma parte.

2.b. Fundamentación o justificación (para qué se hace; razón de ser y origen del proyecto): hay que presentar los criterios y las razones que justifican su realización. Hay que explicar la prioridad y urgencia del problema -o de problemas- para el que se busca solución y hay que justificar por qué el proyecto que se formula es la propuesta de solución más adecuada o viable para resolverlo. Para esto en la fundamentación habría que señalar, entre otras, las siguientes cuestiones:

- ¿Cuál es la naturaleza y urgencia del problema que se pretende resolver?, explicitando por qué se hace y los posibles efectos de la no intervención.

- ¿Qué prioridad se concede a la solución del problema?, tanto desde una perspectiva política como técnica.

- Naturaleza de la estrategia para la acción, indicando la trayectoria seleccionada para llevar a cabo las acciones a encarar.

- Recursos internos y externos asignados para la solución del problema, ya que su existencia o no condiciona la viabilidad del proyecto.

- Justificación del proyecto en sí, presentando los resultados de la evolución previa sobre su viabilidad, análisis costo-beneficio o costo-oportunidad, productos, efectos e impacto. Deben incluirse una síntesis del diagnóstico y de los estudios previos que justifiquen el proyecto. Sobre este aspecto Robirosa y colaboradores presentan un esquema conceptual-metodológico, de instrumentos y de ejemplos de técnicas operativas muy útil e interesante sobre el diagnóstico en proyectos sociales; entre los instrumentos desarrollan la utilización de información documental disponible, los análisis estadísticos especiales con datos secundarios, los relevamientos especiales, las entrevistas con informantes, la confrontación de informantes es un panel de discusión, la formulación de la problemática de gestión que enfrenta el proyecto, etc. En el marco del enfoque estratégico, Chaves Z. desarrolla sus primeras fases: identificación de la situación educativa inicial, su análisis explicativo y la identificación de los centros o nudos críticos de intervención.

2.c. Marco institucional: este punto es de mayor importancia cuando el proyecto se presenta a otras organizaciones o agencias para su financiamiento; se debe describir la institución responsable, su situación jurídica y administrativa, su infraestructura de personal, física y de servicios y sus políticas y prioridades.

2.d. Finalidad del proyecto (Impacto que se espera lograr). Es necesario en los proyectos de mayor volumen y complejidad; las finalidades deben justificar debidamente el proyecto y sus objetivos, deben ser posibles de verificar cuantitativa o cualitativamente y deben ser únicas o ir acompañadas de otros fines compatibles.

2.e. Objetivos (para qué se hace, qué se espera obtener): la determinación precisa de un proyecto depende de una clara definición y explicitación de los objetivos a alcanzar, tanto el principal como los específicos, constituyéndose en garantía de un buen proyecto porque dan coherencia al conjunto de sus actividades, metas, costos, estrategias, tiempos, etc. Conforman, por lo tanto, el elemento fundamental ya que expresan los logros definidos que se buscan alcanzar, junto con las metas. Para Chaves Z. esto constituye la fase de diseño de la situación-objetivo y del programa educativo direccional. En un trabajo ya citado planteamos que un objetivo consiste en la descripción de la situación que se intenta lograr al finalizar la ejecución de las actividades previstas, respondiendo a dos preguntas claves ¿qué es lo que se quiere lograr? ¿qué indicaría que se ha logrado?; en relación con la fijación de los objetivos de un proyecto la planificación debe asumir su rol de concertación y articulación de los actores proveyendo un espacio para la negociación entorno del proceso de fijación, sobre todo cuando los grupos y actores tienen intereses y motivaciones divergentes (Fernández Lamarra y colaboradores). Mortagh considera que los objetivos constituyen la clave en la

formulación y ejecución de un proyecto, por lo que formula consideraciones muy valiosas sobre su significado y niveles y sobre los modos de pensarlos.

2.f. Metas (cuánto se quiere hacer; servicios que se prestarán y/o necesidades que se cubrirán). Las metas operacionalizan los objetivos, estableciendo cuánto, cuándo y dónde se concretarán éstos, de modo que las acciones puedan ser claramente establecidas, permitiendo determinar el nivel y composición de los insumos, las actividades que se deben encarar y la modalidad de las operaciones para realizarlas. Las metas o resultados deben tener en cuenta lo siguiente: qué producto concreto se quiere obtener; si se corresponde con los objetivos fijados; y en qué tiempo quiere alcanzarse. Las metas constituyen la base para el seguimiento y evaluación de un proyecto, cómo se ha desarrollado detalladamente en el Informe Parcial de este Consultor.

2.g. Beneficios (destinatarios del proyecto; a quiénes va dirigido). Hay dos tipos de beneficiarios: los inmediatos (los directamente favorecidos por la realización del proyecto) y los finales o indirectos (a quienes favorecerán los impactos del proyecto). Es necesario identificar con precisión los destinatarios que suelen denominarse población-meta o grupo meta.

2.h. Productos (resultados de las actividades). Son el primer nivel de resultados a los que se llega realizando con éxito las actividades y son condición previa para el logro de los objetivos y metas; una actividad puede generar un producto intermedio, que se constituye en recurso o insumo para poder realizar otra

actividad posterior. Según un documento de la FAO los productos deben cumplir algunos requisitos como los siguientes: que su realización pueda comprobarse, tanto en cantidad como en tiempo de consecución; que estén ordenados según una secuencia temporal lógica; que su obtención sea esencial para conseguir el objetivo propuesto; y que sean realizables con los recursos disponibles.

2.1. Localización física y cobertura espacial (dónde se hará, que abarcará). Se debe indicar el lugar en qué se realizará el proyecto -ya sea una macro o una micro localización, según envergadura- y la zona de influencia del mismo; en caso de proyectos de prestación de servicios se suele indicar no sólo en términos geográficos sino también en términos poblacionales.

3. Especificación operacional de las actividades y tareas a realizar (con qué acciones se generarán los productos; actividades necesarias). Consiste en el aspecto operativo del proyecto en el que se detallan las actividades y tareas a realizar para concretar los productos y alcanzar los objetivos y metas propuestos. En los últimos años, con la utilización de la informática, se ha avanzado significativamente en este aspecto, especialmente en cuanto a métodos de programación o métodos con técnicas de redes. Según John Molvaney -autor del método ABC y citado por Mortagh- estos métodos tienen una serie de ventajas porque permiten:

.proporcionar un medio de expresar planes complejos y tratar las incertidumbres que encierran, .mejorar la coordinación y la comunicación; .determinar prioridades; .reducir el tiempo que se necesita para los proyectos y mejorar el control cronológico;

.aprovechar mejor los recursos; .suministrar datos mejores y más oportunos para la adopción de decisiones; .y proporcionar los medios para garantizar que el rendimiento será el previsto en los planes.

Mortagh explica -además del ABC- varios de ellos: el de Matriz del Marco Lógico, el 20PP -(de la GT2 alemana)-, el PERT, el Diagrama de Gantt, el CPM -quizás el más conocido-, el RAMPS, el ROY, etc. Chaves Z. plantea como fase de su metodología la de diseño operativo de los proyectos y desarrolla una matriz en la que cada operación (o actividad) se relaciona con su meta, se explicita el tiempo necesario, se identifican los responsables y los insumos requeridos y se calcula el costo. En el Informe Parcial de este Consultor se proponen criterios conceptuales y metodológicos para el seguimiento de los proyectos -control o monitoreo de sus actividades- y los criterios para adoptar decisiones de confirmación o de corrección de lo programado.

4. Métodos y técnicas a utilizar (modalidades de operación). Se debe especificar el instrumental metodológico y técnico que se utilizará para llevar a cabo las actividades. En el caso de que existan una gama de técnicas alternativas es necesario seleccionar una de ellas, según criterios ideológico-políticos y técnicos, logrando una combinación de tecnologías apropiadas, modernas y de alto rendimiento y teniendo en cuenta los fines y objetivos del proyecto y su situación contextual; en el caso de proyectos como

los de este Programa habría que dar preferencia a aquéllas que faciliten, promuevan o posibiliten la participación de los actores de la comunidad educativa, particularmente los docentes.

5. Determinación de los plazos o calendario de actividades (cuándo ocurrirá). Este punto es complementario de los anteriores, particularmente del de diseño de las actividades, ya que fija la duración de cada uno; constituye la "calendarización del proyecto" y permite juzgar su factibilidad, organizar el trabajo y establecer el "encadenamiento" temporal de las acciones, particularmente cuando una requiere del cumplimiento de otras previas. Se utilizan métodos informáticos y gráficos ya citados con anterioridad: GANTT, PERTT, CPM, ABC, etc. El calendario de actividades está condicionado al de los recursos, particularmente a los financieros, y al seguimiento o monitoreo de las actividades previstas, por lo que debe ser detallado pero flexible.

6. Determinación de los recursos necesarios (quiénes y con qué se realizará el proyecto; insumos). Suelen distinguirse cuatro tipos de recursos: humanos, materiales, técnicos y financieros. En relación con los recursos humanos debe especificarse la cantidad de personal, la calificación requerida, las responsabilidades y funciones y, si se lo requiere, las necesidades de capacitación. En cuanto a los financieros deben estimarse los requeridos con la indicación de las diferentes fuentes con que se podrá contar (presupuesto ordinario, subvenciones, pago por los usuarios, ingresos o beneficios, créditos internos o externos, etc.); con ello se debe establecer la estructura financiera (quién o qué

financian qué) y, especialmente, el calendario financiero en cada actividad o en cada fase del proyecto. Debe señalarse que un proyecto en que no se precisen los recursos no es mucho más que una declaración de buenos propósitos.

7. Cálculo de los costos de ejecución o elaboración del presupuesto. El presupuesto comprende los siguientes rubros principales: costo del personal, locales (construcción, compra o alquiler), material y equipo, dietas o viáticos, gasto de funcionamiento, imprevistos, etc.; debe establecerse, si correspondiere, los beneficios financieros del proyecto: ingresos provenientes de los usuarios, de la actividad productiva, etc. El presupuesto tiene una clara interdependencia con las actividades, ya que asigna recursos, determina la fuente u origen de los mismos y asegura el normal desarrollo del proyecto. Se debe señalar que las metodologías más modernas de presupuesto (presupuesto por programas, presupuesto base 0, presupuesto por resultados, etc.) exigen que se parta de presupuestos específicos por cada proyecto.

8. Administración del proyecto: consiste en la estructura de gestión para su ejecución. Debe incluir, entre otros aspectos, los siguientes: estructura institucional detallada; organigrama; funciones y responsabilidades del personal; relaciones e interacciones del personal; sistemas y mecanismos de seguimiento, control, coordinación; supervisión y evaluación; circuitos o canales de información; relaciones de coordinación interinstitucional; etc.

Los desarrollos técnicos y metodológicos sobre gestión planteados en los informes de los consultores son de aplicación específica en este punto.

9. Indicadores de evaluación del proyecto. Son los instrumentos que permiten evaluar la progresión hacia las metas propuestas, por lo que son tan importantes como ellas. Los indicadores deben ser concretos y permitir una buena medición de los resultados por lo que deben reunir, entre otras, las siguientes condiciones: independencia según diferentes metas y objetivos; verificabilidad; validez; y accesibilidad. En el Informe Parcial de este Consultor se desarrollan los aspectos vinculados con la evaluación de proyectos -particularmente los de este Programa- y sus aspectos metodológicos y de procedimientos.

10. Factores externos condicionantes. Se refiere a los que se denominan pre-requisitos para el logro e impacto del proyecto y son factores externos significativos sobre los cuales la gestión del proyecto no tiene ningún tipo de control directo pero que resultan esenciales para su éxito. Es decir, estos factores deben producirse para que el proyecto sea exitoso aunque están fuera de su control, por lo que en el diseño deben especificarse en forma precisa. En un enfoque estratégico y de construcción de la viabilidad, el diseño del proyecto debe tender a facilitar -aunque sea indirectamente- el cumplimiento de estos factores externos; asimismo, debe ser realista y no debe incluir factores de muy difícil cumplimiento porque haría que el proyecto fuese inviable. Según el trabajo de FAO, la identificación de estos elementos que no forman parte del

diseño del proyecto puede clasificarlo y mejorar su probabilidad de éxito, reduciendo la incertidumbre en que opera el proyecto y estableciendo los límites de la responsabilidad gerencial. Para poder determinar correctamente estos factores externos o pre-requisitos es necesario que se planteen en forma realista y bien fundamentada, precisa -es decir, en términos concretos y como expresión de buenos propósitos- y completa, lo que implica señalar todos los factores externos, identificados en todos los niveles.

La bibliografía disponible citada puede complementar la síntesis desarrollada sobre elaboración y ejecución de proyectos con referencias más precisas a las metodologías disponibles y con cuadros y gráficos que pueden contribuir a este proceso. En cuanto a seguimiento y evaluación de los proyectos -esencial en los enfoques asumidos- puede consultarse el Informe Parcial de este Consultor y el Informe Final de la Lic. Lilia Toranzos.

#### 4. CAPACITACION PARA EL DESARROLLO DEL PROGRAMA

##### 4.1. Lineamientos y criterios generales

La estrategia de capacitación en el marco del Programa debe integrarse con los lineamientos y propuestas que en esta área está desarrollando el Ministerio de Educación de la Provincia que está tendiendo a la profesionalización de las tareas de gestión educativa, especialmente en lo referente al ascenso a cargos de supervisión y dirección.

Como ya ha sido señalado, las tareas de esta área están a cargo hasta ahora de la Dirección de Educación Permanente y se proyecta transferirlas a un instituto superior específico a organizarse, reteniendo dicha Dirección -reorganizada para asumir responsabilidades en materia de aspectos cualitativos del planeamiento- las funciones de diseño de la formación y capacitación docente.

La estrategia de capacitación debe incluir acciones inmediatas y otras de mayor alcance, ya que se trata de modificar el estilo de gestión de la educación, de generar un proceso amplio y rico de innovaciones en esta área y de tender a la ya citada profesionalización de las tareas de gestión educativa, escolar y administrativa. Por ello debe incluirse en esta estrategia de

capacitación a las instituciones de educación superior de la provincia: los institutos superiores de formación docente y la Universidad Nacional de San Juan. El nuevo estilo de gestión de la educación y la profesionalización de quienes desempeñan dichas tareas debe ser un aspecto esencial para la formación docente, para la formación de especialistas y para las líneas de investigación en el área:

A través de acciones diversas en organización y contenido debe tenderse a actualizar y a capacitar a quienes se desempeñan actualmente en la gestión educativa, desde los niveles centrales hasta el nivel de la escuela y del aula. Para ello debe ofrecerse una capacitación sistemática en el marco del nuevo estilo de gestión educativa que se procura poner en marcha.

Con el objeto de obtener un mejor aprovechamiento de los limitados recursos técnicos disponibles y de alcanzar la necesaria cobertura, sería conveniente utilizar metodologías de capacitación alternando acciones presenciales con otras a distancia, tanto para aquéllos de alcance más inmediato como para las de mediano y largo plazo.

La formación docente continua posibilita incorporar en esta tarea los conceptos de que la carrera docente -desde la formación inicial hasta el final- requiere de capacitación permanente, tanto para el desempeño frente a alumnos, como para los

cargos de ascenso y las tareas especializadas. Estas últimas deberían constituirse en un nuevo eslabón en dicha carrera ya que posibilitaría otra forma de ascenso; además de la ya vigente a cargos de dirección y supervisión, la de ascenso al desempeño de cargos con tareas técnicas especializada, tanto en los organismos centrales como en las oficinas regionales. Esto posibilitaría cambios cualitativos importantes en la gestión educativa y la incorporación al desempeño de dichas tareas especializadas de docentes provenientes del sistema; hasta ahora el reclutamiento para dichas tareas -por ejemplo, en el área de planeamiento- ha sido realizado con criterios aleatorios y sin asegurar ni adecuada capacitación ni experiencia y conocimiento del sistema educativo.

El desarrollo del Programa de Descentralización y Regionalización supone cambios sustantivos en la gestión educativa y escolar y en el funcionamiento del sistema, por lo que la formación docente continua para tareas de conducción y supervisión y para las de carácter técnico especializado constituye un requisito importante.

#### 4.2. Propuesta de acciones de capacitación

La puesta en marcha del Programa y la realización de la acciones previstas para este año y el próximo requieren la organización relativamente inmediata de acciones de capacitación destinadas a funcionarios, técnicos, supervisores, directivos

escolares y miembros de organizaciones gubernamentales -especialmente municipios- y sociales que participarán en su ejecución. Estas acciones deberían tener, asimismo, un carácter experimental para el diseño de los programas de formación docente continua que se organicen de manera más sistemática en el futuro.

Para ello debería incorporarse en estas acciones inmediatas y de carácter preparatorio a directivos y docentes de las instituciones de educación superior que funcionan en la Provincia, tanto las de su jurisdicción como las de la Universidad Nacional de San Juan. De esta manera se tiende a posibilitar la incorporación de estos nuevos criterios de gestión renovada y descentralizada en la formación docente inicial y se puede contar con la cooperación de los directivos y docentes de estos institutos en las acciones de capacitación y de asistencia técnica a oficinas regionales y a escuelas y núcleos donde se organicen modalidades de gestión escolar.

Los cursos y seminarios que tendrían que realizarse durante el año 1994 para apoyar desde la capacitación las acciones del Programa a ejecutarse, deberían abarcar distintos destinatarios y utilizar también diferentes modalidades organizativas. Para algunos de ellos podría solicitarse la cooperación del Consejo Federal de Inversiones.

Estas acciones de capacitación deberían tener como destinatarios, entre otros, a los siguientes:

- funcionarios y técnicos del Ministerio de Educación;
- supervisores y directivos de los establecimientos incorporados a la renovación de la gestión escolar;
- directivos y docentes de instituciones de educación superior;
- funcionarios y técnicos de municipios y de otras entidades gubernamentales afectados por la ejecución del Programa;
- miembros de organizaciones sociales a incorporarse a las acciones del Programa.

Algunos de los cursos -según su envergadura- podrían ser esencialmente presenciales aunque deberían extenderse organizando actividades a cumplimentarse al reintegrarse sus participantes al servicio. Otros deberían utilizar acciones presenciales y a distancia, para posibilitar una formación más sistemática y no separar por demasiado tiempo a los participantes de sus tareas específicas. Las acciones que tiendan esencialmente a la motivación más que a la capacitación, podrían utilizar documentación a prepararse en forma específica para ello sobre el Programa, sus antecedentes, alcances y contenidos principales. De ser posible

sería conveniente preparar un video sobre esta temática para ser usado en las acciones de motivación de carácter preparatorio para la extensión gradual de la cobertura del Programa.

Se aconseja organizar durante el corriente año 1994 y según el calendario que se establezca para la ejecución del Programa, las siguientes actividades de capacitación:

a) curso sobre planificación, descentralización y gestión de la educación destinado a capacitar a funcionarios y técnicos del Ministerio de Educación y a docentes de institutos superiores y de la Universidad en esta área, para que actúen como "multiplicadores" en tareas de asistencia técnica y capacitación. Este Curso, que podrían organizarse por módulos no necesariamente dictados en forma consecutiva, tendría una duración de alrededor de 80 horas.

El temario de este Curso podría ser tentativamente el siguiente:

1) aproximaciones conceptuales y metodológicas a los nuevos enfoques de la planificación educativa:

- crisis de la concepción tradicional
- vigencia de la planificación en los nuevos modelos económicos y sociales en América Latina
- planificación, transformación y cambio de la educación

- desafíos y perspectivas de la educación en América Latina y en la Argentina
- la planificación estratégica: enfoques conceptuales y metodológicos
- emergencia de un nuevo modelo en la planificación educativa en el país; experiencias y propuestas de la Nación y de las provincias.

2) planeamiento, descentralización y regionalización:

- planificación, descentralización y desarrollo regional
- la descentralización y la desconcentración educativa en América Latina: fundamentos, marco referencial y perspectivas críticas
- modalidades y enfoques de descentralización educativa: experiencias en Argentina y América Latina.
- la descentralización en la gestión pedagógica y curricular, en la administrativa y en la financiera
- planificación de la educación y descentralización y regionalización educativa: desafíos, perspectivas, modalidades organizativas
- la propuestas de descentralización y de mejoramiento de la gestión educativa para la Provincia de San Juan.

3) Reorganización e innovaciones en la gestión educativa y escolar:

- la crisis de la gestión educativa y escolar tradicional
- nuevos enfoques conceptuales y metodológicos para la nueva gestión renovada
- la gestión educativa y escolar en un proceso descentralizado y participativo
- el rol de la unidad escolar en el proceso de descentralización de la educación
- fortalecimiento de la unidad escolar; los consejos de escuela
- la gestión pedagógica de la escuela: perspectivas y posibilidades de mejoramiento
- el proceso de innovación en la gestión educativa; gestación e implementación: obstáculos y posibilidades
- las propuestas para el mejoramiento de la gestión escolar en la Provincia de San Juan
- modelos para el mejoramiento de la gestión educativa en el marco del pensamiento estratégico; el del

IVEPLAN (Venezuela), entre otros.

4) La elaboración, ejecución y evaluación de proyectos:

- los proyectos en la concepción renovada de la planificación y gestión de la educación

- modelos y metodologías para la formulación, ejecución y evaluación de proyectos

- Formulación de proyectos innovadores; seguimiento y evaluación.

b) Cursos de actualización sobre "El rol de la supervisión en un proceso de descentralización de la gestión educativa", dirigido a los integrantes del cuerpo de supervisores, técnicos del Ministerio y docentes de instituciones de educación superior. Debería tener una duración de alrededor de una semana y ser dictado con carácter intensivo (8 horas diarias). Los contenidos principales podrían ser los siguientes:

- descentralización y regionalización de la educación: aproximaciones conceptuales

- la planificación de la educación: nuevas concepciones, enfoques y metodologías. Formulación y administración de proyectos

- la gestión educativa y escolar: enfoques y estilos innovadores. La autonomía de la escuela

- participación social: posibilidades, perspectivas y limitaciones. Experiencias en el país

- nuclearización escolar; consejos de escuela; otras modalidades de organización descentralizada y participativa. Experiencias en el país y en la provincia

- organización y funciones de las oficinas regionales

- la supervisión en el proceso de descentralización: nuevos roles y modalidades organizativas
- el rol del director y del docente en el marco del nuevo estilo de gestión escolar

c) Cursos de actualización y capacitación sobre descentralización y regionalización de la gestión escolar, destinados a directores de las escuelas incorporadas al Programa de Descentralización y a docentes de los institutos superiores. Debería tener una duración de alrededor de tres días y ser dictado con carácter intensivo (8 horas diarias) podría complementarse con acciones a distancia; los contenidos principales serían los siguientes:

- descentralización y regionalización de la educación: aproximaciones conceptuales
- innovaciones en la gestión escolar. La autonomía de la escuela
- modalidades descentralizadas y participativas de gestión escolar: núcleos; consejos de escuela. Experiencias en el país y en la provincia
- nuevos roles de la supervisión, de la dirección escolar y de los docentes en el marco del nuevo estilo de gestión escolar
- el curriculum y la regionalización de la educación
- formulación, ejecución y evaluación de proyectos institucionales

d) Seminarios-taller para integrantes de los equipos técnicos de la Subsecretaría de Planeamiento, de otras Secretarías y para los delegados regionales y supervisores de las regiones experimentales destinados a profundizar aspectos vinculados con la ejecución, seguimiento y evaluación de programas y proyectos y con contenidos específicos de gestión escolar.

e) Seminarios y talleres para la motivación de directivos y docentes y de integrantes de municipios y otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales acerca de la descentralización y mejoramiento de la gestión educativa, de manera de facilitar su implementación en el año 1995. Estos seminarios serían de duración variable según los destinatarios y se deberían referir a los principales objetivos y contenidos del Programa, su fundamentación y alcances.

## 5. LA REORGANIZACION DE LA GESTION ADMINISTRATIVA

### 5.1. Principales problemas actuales

#### 5.1.1. Consideraciones generales

En diversos informes anteriores se ha ido planteando la problemática actual de los diversos aspectos de la gestión administrativa en el Ministerio. Es de señalar que la mayoría de ellos son comunes a la casi totalidad de las jurisdicciones provinciales y relativamente similares a los que ha registrado también la jurisdicción nacional. Por lo tanto, muchas de las propuestas deberán ser asumidas por el conjunto de la educación argentina y deberán recibir apoyo por parte de los organismos que puedan brindar cooperación técnica y financiera para el mejoramiento en esta área: el Ministerio de Cultura y Educación,, el Instituto Nacional de la Administración Pública, los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera, las universidades nacionales y el propio Consejo Federal de Inversiones.

Tanto en la Provincia de San Juan como en otras la mayor parte de los problemas que plantean el personal directivo y docente de las escuelas se refiere a los aspectos de gestión administrativa, particularmente para aquellas que están alejadas de

la capital provincial. En general se refieren a la ineficiencia de este tipo de gestión, particularmente la demasiado extensa duración de los trámites básicos para el funcionamiento de las escuelas: designación de docentes, otorgamiento de licencias, liquidación de sueldos, suministro de materiales, etc.

Otra nota característica es la casi nula profesionalización de la gestión administrativa, ya que el número de profesionales universitarios (contadores, economistas, licenciados en administración o en otras áreas relacionadas, etc.) es muy bajo y la mayor parte de las tareas están a cargo de empleados que han hecho una carrera burocrática sin casi ningún tipo de capacitación específica. Es decir, se administra casi el 50% del personal de la administración pública provincial y entre el 30% y 40% de su presupuesto sin los necesarios criterios y calificaciones técnicas imprescindibles.

Este aparato de gestión ineficiente y sin capacitación profesional está concentrado en el nivel central de conducción mientras que las unidades que administra están dispersas en todo el territorio de las distintas jurisdicciones provinciales, lo que produce largas demoras en los trámites, como ya se señaló.

Otro problema común en la gestión administrativa es la existencia de circuitos de gestión en que lo educativo y lo administrativo se plantean como "compartimentos estancos", en que muchas veces lo que es instrumental -lo administrativo- se convierte en sustantivo, desplazando las preocupaciones e intereses principales de lo importante a lo accesorio. A esto se agrega que parte significativa de los esfuerzos y del tiempo de los organismos de gestión educativa -direcciones de nivel y modalidad- y de su personal de supervisión y de dirección de escuelas debe dedicarse a los aspectos administrativos en vez de dar prioridad a lo pedagógico y al mejoramiento cualitativo del servicio.

En un trabajo realizado en el Ministerio de Cultura y Educación en los años 1990 y 1991 -es decir, antes de la transferencia de los servicios educativos nacionales- por el Subproyecto N°2 MCE/BIRF se identifica a la "cultura burocrática" vigente como una "cultura de procedimientos", en términos de Deal y Kennedy. Se plantea en el estudio (no publicado) que ésta se caracteriza por desarrollar un alto volumen de actividades, pero sin saber nunca si éstas tuvieron éxito o no. No corren grandes riesgos ni cuentan con una retroinformación rápida. En consecuencia, lo único que cobra realidad tangible es el procedimiento, de modo que toda la cultura gira en torno al respecto y perfeccionamiento de los procedimientos, independientemente de los resultados que éstos obtengan. Las características más destacables son las siguientes:

- los valores se centran en la perfección técnica, sin entender bien el proceso y los detalles;

- tienen una fuerte orientación hacia la repetición puntual y detallista de los procedimientos sin preguntar si tienen sentido en el mundo real;

- desarrollan una mentalidad de protegerse la espalda y de precaución como reacciones naturales frente a la falta de retroinformación sobre sus éxitos y fracasos;

- cuentan con una fuerte tendencia a prestarle mucha atención a los títulos y a las formalidades; sus jerarquías, rígidamente estructuradas, semejan mucho un sistema de estamentos.

### 5.2.2. La situación en la Provincia

Como ya se señaló, esta caracterización general muestra problemas comunes a la gestión administrativa en las distintas jurisdicciones educativas, que también se reflejan muy claramente en San Juan, como ha podido registrarse a través de los trabajos de este Consultor y en el documento "Diagnóstico del Sector Educativo de la Provincia de San Juan", elaborado por la Consultora Lic. Patricia Fonzalida para el Programa Sectorial de Inversión en Educación MCE/BIRF; este documento será utilizado como fuente para

este punto ya que incluye el análisis de los aspectos de gestión administrativa.

Como se explicó en informes anteriores, la estructura actual del Ministerio de Educación es de transición y fue puesto en marcha en diciembre de 1991 con el inicio del actual período gubernamental; la actual gestión educativa está planteando algunas modificaciones en el área de la Subsecretaría de Planeamiento y Transformación Educativa y ha creado la Subsecretaría de Control de Gestión, como ya ha sido señalado.

A partir de diciembre de 1991 se creó la Secretaría de Coordinación Administrativa que asumió la responsabilidad de la gestión administrativa del Ministerio. Hasta ese momento la casi totalidad de los servicios administrativos estaban duplicados ya que subsistían los que habían pertenecido a la anterior Dirección General de Escuelas y a su Consejo General de Educación y los que se crearon al organizarse en 1987 el Ministerio, en virtud de lo establecido por la Constitución Provincial de 1986. A ésto se agregó la transferencia en marzo de 1992 de los servicios y de las escuelas nacionales. Por ello se puso en marcha por decreto de julio de 1992 una Comisión de Optimización del Servicio Educativo Provincial, con representantes del Ministerio de Educación y de otros ministerios y secretarías y de los gremios docentes con personería (Ver Segundo Informe de Avance de octubre de 1992). En una primera etapa la prioridad fue el ordenamiento administrativo,

especialmente la unificación de los servicios administrativos, tarea que se desarrolló con éxito.

Es de señalar la preocupación de los sucesivos responsables de la Secretaría de Coordinación Administrativa -como fue reflejado en informes anteriores- pero aún subsisten importantes problemas de gestión administrativa, que la actual conducción ministerial se ha propuesto superar.

A pesar de lo realizado en cuanto a unificación de servicios administrativos todavía se registran distorsiones en cuanto a trámites y procedimientos que afectan su eficiencia. No existe, por ejemplo, un manual de organización o misión y funciones de cada dependencia que coadyuve a una mejor articulación entre ellas. Tampoco se disponen de manuales de procedimientos o algún tipo de normas específicas que definan los cursos de acción a seguir en las situaciones susceptibles de tipificación que en esta área son la mayoría. Ello trae como consecuencia que las tramitaciones sean excesivamente largas y cargadas de "pases" de una dependencia a otra sin información decisiva e importante; generalmente casi todos los trámites concluyen en los niveles de decisión política cuando hay muchos temas -posiblemente la mayoría- que podrían ser resueltos en los niveles operativos y sólo por excepción elevarse a los niveles superiores.

La actual conducción de la Secretaría ha manifestado su preocupación por este problema y está trabajando en cuanto a mejorar y modificar los usos relativos a los trámites y se está empezando a definir los cursos de acción más frecuentes y necesarios. Este Consultor le ha suministrado una guía orientadora para relevar los circuitos administrativos de los trámites (Ver Informe Parcial, diciembre de 1993).

La unificación de las unidades administrativas y contables todavía registra distorsiones en cuanto a duplicidad o superposición de mandos y funciones y a unidades administrativas con niveles jerárquicos que no corresponden, en más o en menos. Esto es debido a que la organización interna de la Secretaría de Coordinación Administrativa y de sus direcciones es aún provisoria en vista de la transitoriedad de la actual estructura ministerial.

En lo económico-financiero afecta la necesidad de autorización del Ministerio de Hacienda en prácticamente todos los gastos que realiza el Ministerio de Educación con recursos de su propio presupuesto. Esto se debe a las políticas de restricción del gasto público y a la desconfianza de las autoridades económicas sobre la eficiencia en materia de gastos del área educativa. Estas modalidades de intervención llevan excesivas demoras en todos los trámites vinculados con pagos y gastos -aún de remuneraciones- y conducen a un extremo la centralización vigente en la estructura administrativa. Esto hace que muchas veces se tomen decisiones en

esta área sin conocimiento de las causas y consecuencias de las mismas y con muy alto costo de tiempo para los funcionarios de ambos ministerios.

La unificación de los servicios administrativos no ha podido superar la fuerte centralización existente en el área y, probablemente, se ha incrementado. La temática de la descentralización administrativa es aceptada por la conducción ministerial pero deberá plantearse simultáneamente con una profunda reorganización del área; en caso contrario se corre el riesgo de hacer aún más ineficiente las tramitaciones, como ha ocurrido en otras provincias.

No hay control de gestión adecuado ni análisis sobre información administrativa y presupuestaria. El tema de la falta de información es común al área educativa y a la administrativa, ya que las graves falencias en relación con ello dificulta la toma de decisiones, distorsiona la gestión e impide un adecuado control del funcionamiento del sistema educativo. Existen algunas unidades que poseen computadoras pero han desarrollado sistemas de información propios pero no integrados entre sí. Sobre esto se han planteado algunos criterios en el capítulo II de este Informe y constituye junto con el tema de control de gestión -ver Informe Parcial, diciembre de 1993- de problemas que deben encararse con urgencia.

El Ministerio ya ha iniciado algunas acciones tendientes a organizar un banco informatizado de datos en materia de personal. Ya lo ha hecho en cuanto a la temática de las jubilaciones docentes que ha logrado implementar exitosamente. Actualmente está considerando una propuesta de un grupo de consultores tendiente a generar un sistema de información para la toma de decisiones en el área de los recursos humanos y que podría ser incorporado al Programa Provincias I.

Al igual que en otras jurisdicciones, la falta de profesionalización en esta área constituye un grave problema. Excepto la conducción superior de la Secretaría y de sus direcciones no existen prácticamente profesionales en el área, lo que dificulta la elaboración e implementación de proyectos y acciones de mejoramiento. El personal que es responsable de áreas administrativas importantes proviene de una carrera burocrática que no se caracteriza por dar prioridad a la eficiencia y a la calificación profesional, por lo que no reúne muchas veces los requisitos básicos para su desempeño; en muchos casos el personal operativo está conformado por funcionarios o docentes con afectaciones de servicio que no contribuyen al establecimiento de la carrera administrativa que resulta indispensable. La posible descentralización administrativa y las unidades a crearse en las regiones deben contemplar la incorporación de personal con capacidad técnica, como ha sido planteado en el Capítulo II.

Si bien la estructura organizativa transitoria del Ministerio implementada en 1991 trató de organizar en dos secretarías separadas la gestión educativa y la administrativa, aún permanecen muy entremezclados ambos procesos, especialmente en los niveles de supervisión. No ocurre lo mismo en los ámbitos de decisión política donde muchas veces hay una no deseable desvinculación entre lo educativo y lo administrativo, llevando a que se tomen decisiones en muchos casos en un área cuando por su temática correspondería a la otra. La actual conducción ministerial está tratando de superar esta situación de falta de articulación.

La gestión del sistema educativo muestra características que señalan diferencias entre sus distintos componentes. El subsistema de educación inicial y primaria es el que está mejor asentado y organizado pero, a su vez, es el más afecto a estilos tradicionales y burocráticos de gestión. El de educación media y superior muestra como rasgo principal el de la atomización en la conducción, en la existencia de diversas direcciones y la escasez de personal de supervisión; a lo ya existente se agregó la transferencia de los servicios educativos nacionales de esos niveles, con características y procedimientos de gestión diferenciados y con mayor autonomía de decisión, que incrementó lo ya señalada atomización. Se hace necesario realizar una evaluación de todo ello, utilizar los criterios positivos de ambos subsistemas y definir procedimientos integrados de gestión; posiblemente, como ya se señaló, las prácticas de conducción de mayor

descentralización de las escuelas transferidas pueden ayudar significativamente en la implementación de las acciones iniciales del Programa de Descentralización y Regionalización.

Los problemas de la gestión administrativa continúan constituyendo en una prioridad ya que su vigencia actual limita las posibilidades de transformación y cambio en el sistema educativo y de mejorar la calidad de la educación. Los esfuerzos realizados en esa área deberán ser intensificadas tendiendo a una profunda reorganización, como se planteará en el próximo punto.

## 5.2. Cambios en los sistemas administrativos

### 5.2.1. Criterios generales

El desarrollo de modelos renovados y descentralizados de planificación y gestión de la educación conduce a la necesidad de cambios profundos tanto en las teorías como en los modelos organizacionales vigentes y en las estrategias para la reforma administrativa, como lo plantea Góngora en su trabajo. Al respecto este autor parte de la situación del Ministerio de Cultura y Educación y sostiene la vigencia en el mismo de una "cultura burocrática" que asumen los funcionarios, que los convierte en partidarios de los esquemas clásicos de planeamiento y de organización y gestión.

Por ello en el trabajo -publicado por la Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación del Ministerio- trata de mostrar a través de dicotomías los contenidos principales tradicionales y renovados de teorías, de organización y de administración pública. Se debe, por lo tanto, producir cambios no sólo en la práctica sino, esencialmente en la cultura organizacional vigente para asegurar la instrucción gradual de los nuevos modelos. El modelo tradicional de gestión por normas debe tender a ser reemplazado por el de gestión por resultados, superando las restricciones del primero. La gestión por resultados se basa, entre otros, en los siguientes criterios:

- heterogeneidad del sector público y, por lo tanto, se requieren unidades de gestión y resultados diferenciadas unas de otras;
- autonomía decisoria poniendo el énfasis en qué y cuánto hacer y no cómo hacer las cosas;
- descentralización decisoria y operacional en el marco de políticas claras y de planificación y programación estratégica;
- estilo administrativo simple, controlable, participativo y transparente que supere el estilo burocrático, lento, incontrolable y elitista tradicional;

- control por parte de los usuarios y de la comunidad en vez de control interno e ineficiente del propio aparato administrativo.

La comprensión de la directa y estrecha relación entre los modelos de planificación, de organización y de gestión es muy importante, ya que muchas veces funcionarios y técnicos que asumen el enfoque renovado de planeamiento educativo tienden a aplicar soluciones administrativas tradicionales, autogenerando limitaciones orgnizacionales a la aplicación de dicho modelo renovado, estratégico y descentralizado podrá tener vigencia gradual si se cambia el modelo organizativo y el de gestión. Y, como sostiene Góngora, eso es sólo factible si se aplica un modelo renovado de reforma administrativa.

Una de las nuevas herramientas metodológicas que han aparecido recientemente en el campo organizacional es la llamada reingeniería, que plantea que es necesario redefinir un proceso partiendo de cero y cuestionando los supuestos básicos que han tenido o tienen vigencia en la organización. En esta área está teniendo mucho éxito un método llamado BPR (Bussines Process Reingeniering), que consiste en pensar de nuevo el negocio a partir de identificar los procesos críticos que hacen a su éxito, según la organización o la empresa de que se trate. El BPR se plantea tres

etapas: la identificación de los procesos críticos; el rediseño de los mismos; y la implementación a través de una estrategia de mejora continua.

A partir de estos criterios generales se han elaborado lineamientos específicos para la reorganización y descentralización de la gestión administrativa en el Ministerio. Estos lineamientos -que se constituyen en marco para las propuestas a plantear para dicha organización- atienden a los siguientes aspectos:

- rediseño de la estructura vigente y reformulación de las funciones asignadas según las necesidades de la descentralización y de fortalecimiento institucional;
- delimitación precisa de las responsabilidades de cada área y diseño de la nueva estructura descentralizada, dando énfasis al nivel regional;
- determinación de criterios básicos para la elaboración de plantas orgánico-funcionales para los servicios educativos;
- diseño de un sistema de información básica y crítica para la programación operativa y el control de gestión de procesos y resultados;

- rediseño y simplificación de los procedimientos administrativos;
- diseño de un programa de racionalización y mejor aprovechamiento de la infraestructura física;
- diseño de un sistema para el control y auditoría de la gestión de personal, incluyendo aspectos profesionales, laborales, salariales y de liquidación de sueldos;
- revisión y análisis del sistema de presupuesto y definición de nuevas metodologías presupuestarias que incluyan la descentralización y la mayor autonomía de las unidades escolares;
- diseño y equipamiento del área informática, con criterios de descentralización.

#### 5.2.2. Algunas propuestas de cambio

La estrategia de reorganización del área administrativa debe tender a cubrir simultáneamente distintos desafíos que se le plantean:

- el cambio de la cultura organizacional vigente de carácter burocrático;
- el rediseño ("reingeniería") de la organización y de sus sistemas y procedimientos;
- la articulación con el proceso de cambio de la gestión educativa;
- la mejora relativamente inmediata de la eficiencia en ciertos procesos administrativos críticos.

Las propuestas que se formularán a continuación tratan de atender esos desafíos. Las mismas han sido consideradas con funcionarios de la Secretaría Administrativa y para desarrollarlas sería conveniente que el Ministerio recibiese cooperación técnica, y eventualmente financiero, de algunas de las fuentes disponibles.

a) Organización de un banco informatizado de datos: esta tarea ha sido parcialmente iniciada pero se hace necesario desarrollar un proyecto de mayor envergadura. Este banco debe abarcar tanto la gestión educativa como la administrativa y debe diseñarse tendiendo a que cumpla, entre otras las siguientes funciones:

- toma de decisiones por parte del nivel central y de sus organismos, y control de cumplimiento de las mismas;
- formulación de programas y proyectos; su seguimiento y evaluación;
- organización del nivel regional de gestión y, eventualmente, el de unidades y núcleos escolares;
- organización de un sistema integrado de información para la gestión;
- rediseño de los procesos administrativos de carácter crítico, especialmente en el área de recursos humanos.

El sistema informatizado debería cubrir, en una primera etapa, el nivel central y los niveles regionales en que se organicen áreas de gestión administrativa; posteriormente sería necesarios extenderlo a las escuelas de mayor envergadura institucional y a unidades que nucleen varias escuelas de una misma zona.

El diseño de la información necesaria y los procesos informáticos a utilizar deben tener en cuenta los desafíos y

exigencias antes señaladas, especialmente lo referido a atender integralmente lo educativo y lo administrativo.

Podría contarse con la cooperación financiera del Provincias I y de los programas sectoriales de educación del BIRF y del BID.

b) Organización de un área de cambio administrativo: debería responsabilizarse de las tareas de rediseño ("reingeniería") de la gestión administrativa, de los procesos y, muy especialmente, de la capacitación de los recursos humanos participantes (tanto de la Secretaría de Educación como de la Secretaría de Coordinación Administrativa) en la gestión, tendiendo a un cambio en la cultura organizacional y en las calificaciones para su desempeño.

También debería tomar a su cargo dos tareas de elaboración técnica: el diseño informático del sistema de información y del banco de datos; y la elaboración de manuales de organización y procedimientos y la normatización de los cursos de acción de los trámites más comunes, teniendo en cuenta para ello los criterios esbozados en cuanto a replanteamiento organizativo y a cambio de la cultura organizacional. Tendría que ser cubierta por profesionales de las áreas de administración, informática, economía, contabilidad y sociología y constituirse en un "laboratorio" de innovación y

cambio. Podría articularse la cooperación de la Universidad Nacional de San Juan y de organismos nacionales como el Instituto Nacional de la Administración Pública y de programas de cooperación como el Provincias I.

c) Oganización del nivel regional de gestión: como ha sido señalado en el diseño del nivel regional, una de las áreas a organizarse debe ser la gestión administrativa ya que ésta constituye un aspecto esencial del proceso de regionalización de la gestión del Ministerio.

Las funciones y responsabilidades de este nivel deben ser definidas a partir del cambio organizacional que se plantee y de sus etapas y del funcionamiento del sistema de información y banco de datos. En el rediseño de la organización y de los procesos debe tenderse a ir gradualmente dando mayor capacidad de decisión en los trámites administrativos y mayor nivel de intervención en lo presupuestario-contable; en cuanto a este último aspecto debe ser compatibilizado con la estrategia presupuestaria global de la Provincia, con el Ministerio de Hacienda y, muy especialmente, con el ordenamiento legal vigente en materia financiera-contable y las posibilidades de su modificación.

Se reitera lo ya planteado en cuanto a que para la cobertura de esta área en el nivel regional debe darse prioridad a las calificaciones profesionales y técnicas; de ser posible debería

estar cubierta por un profesional universitario o, por lo menos,  
con un especialista con formación específica.

## ANEXO

### BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA Y SUGERIDA

- Ander-Egg, Ezequiel y Aguilar, María José, Cómo elaborar un proyecto. Guía para diseñar proyectos de intervención socio-educativa. Editorial Magisterio del Día de La Plata, Buenos Aires, 1993.
- Boisier, Sergio, "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina" en Revista de la CEPAL, N°31, CEPAL, Santiago de Chile, abril de 1987.
- Casassus, Juan, "Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas" en Boletín del Proyecto Principal de Educación, N°22, ORAL-UNESCO, Santiago de Chile, agosto de 1990.
- CEPA-UNESCO, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, 1992.
- Chaves, Z., Patricio, Metodología para la formulación y evaluación de proyectos educativos: un enfoque estratégico, CINTERPLAN,

Caracas, 1992.

- De Mattos, Carlos A., "Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina" en Revista de la CEPAL, N°31, CEPAL, Santiago de Chile, abril de 1987.

-FAO, Pautas para la evolución de proyectos de cooperación técnica, Roma, 1984.

- Fernández Lamarra, N., Nuevas perspectivas de la planificación en un proceso de transformación de la educación, Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, 1991.

- Fernández Lamarra, Norberto y otros, La planificación en el marco de la descentralización de la educación (Versión Preliminar), C.F.I., Buenos Aires, marzo de 1989.

- Góngora, Norberto H., Administración y planificación educativa. Aportes organizacionales a los modelos emergentes, PRONATASS-Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, 1992.

- Gurriarán, Jesús M., "La planificación educativa en el futuro" en Boletín del Proyecto Principal de Educación, N°21, OREALC-UNESCO, Santiago de Chile, abril de 1990.

- Gurrieri, Adolfo, "Vigencia del Estado planificador en la crisis actual" en Revista de CEPAL, N°31, Santiago de Chile, abril de 1987.
- Hevia Rivas, Ricardo, Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina, UNESCO-REDUC, Santiago de Chile, 1991.
- López, Jesús y otros, Modelo de gestión GESEDUCA, IVEPLAN, Caracas, 1992.
- Magnen, André, Los proyectos de educación. Preparación, financiamiento y gestión, IIPE-UNESCO, Santiago de Chile, 1992.
- Matus, Carlos, "Planificación y gobierno", en Revista de la CEPAL, N°31, CEPAL, Santiago de Chile, abril de 1987.
- Ministerio de Cultura y Educación - PRONATASS, La planificación educativa en las provincias y en la M.C.B.A. Aportes para la construcción de un modelo emergente, Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación, Buenos Aires, 1991.

- Murtagh, Ricardo, La formulasen de proyectos: un aporte desde la práctica social a la planificación educativa, Dirección General de Planificación Educativa, Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires, 1990.
  
- Robirosa, Mario y otros, Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado, UNICEF-Siglo XXI de España Editores, Buenos Aires, 1990.
  
- Senén González, Silvia N. de, Políticas estatales y programas de descentralización y regionalización educativa, Ministerio de Educación y Justicia PRONATASS, Buenos Aires, 1990 (dactilografiado)
  
- Sirvent, María T., Cultura popular y Educación en Argentina, UNESCO-CEPAL-PNUD, Buenos Aires, 1979.
  
- Velázquez, Mirta, Marco lógico para la formulasen de proyectos, C.F.I.-MEJ-O.E.A., Buenos Aires, 1989.