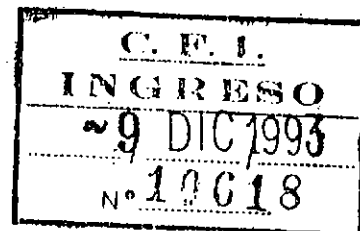


Buenos Aires, 9 de diciembre de 1993

Señor Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones,
Ing. Juan José Ciáccera
S. _____ / _____ D.



Tengo el agrado de adjuntar a la presente cuatro ejemplares del Informe Parcial "Organización del nivel regional", correspondiente al proyecto "Descentralización y regionalización de la Educación - Provincia de San Juan", que he elaborado cumpliendo con el Plan de Trabajo como experto de ese Consejo.

La entrega del mismo se ha demorado algunos días ya que consideré necesario reunirme con el nuevo Ministro de Educación de la Provincia en oportunidad de su viaje a esta ciudad el día 7 del corriente mes.

Saludo a Ud. muy cordialmente.

Norberto Rafael FERNANDEZ LAMARRA



74 38727

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ASISTENCIA TECNICA A LA PROVINCIA DE SAN JUAN

PROYECTO

Descentralización y Regionalización de la Educación

INFORME PARCIAL

ORGANIZACION DEL NIVEL REGIONAL

O/U.120
F152
II

Lic. Norberto FERNANDEZ LAMARRA
Consultor

BURNOS AIRES
DICIEMBRE DE 1993

I N D I C E

	Pág.
PRESENTACION	1
1. EL PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION DE LA EDUCACION	3
1.1. Síntesis de lo ejecutado: años 1992 y 1993	3
1.2. Metas para el año 1993	5
1.3. Perspectivas para su desarrollo en 1994	6
2. LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL NIVEL REGIONAL	8
2.1. Las oficinas regionales: organización y funciones	8
2.2. Los delegados regionales: perfil y atribuciones	12
2.3. Las juntas regionales: integración y funciones	14
2.4. La normativa requerida	16
2.5. Acciones de capacitación	17
3. SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL FUNCIONAMIENTO DEL NIVEL REGIONAL: APROXIMACIONES CONCEPTUALES Y PROPUESTAS METODOLOGICAS	19
3.1. Planificación y formulación de proyectos	19
3.2. El proceso de seguimiento	23
3.3. La evaluación	26
3.4. Su organización en las regiones I y VI	34
4. CARACTERIZACION DE LAS REGIONES EDUCATIVAS	35
4.1. Planteamiento general	35
4.2. Criterios y lineamientos metodológicos	37
5. CRITERIOS GENERALES PARA LA REORGANIZACION Y DESCENTRALIZACION DE LA GESTION ADMINISTRATIVA	41
BIBLIOGRAFIA UTILIZADA	46

PRESENTACION

Este Informe Parcial recoge las actividades de consultoría llevadas a cabo en los tres primeros meses de la segunda etapa de la asistencia técnica a la Provincia de San Juan. Previamente se han elaborado dos informes de avance, los que son utilizados en éste cuando se considera pertinente.

Para la primera etapa de asistencia fueron elaborados cuatro informes de avance, un Informe Parcial y el Informe Final en marzo de 1993. Este último Informe se ha utilizado en forma reiterada para la elaboración del presente.

En el primer capítulo se caracterizan la situación del Programa de Regionalización y Descentralización de la Gestión Educativa, las dificultades para ejecutar el Plan de Trabajo previsto, lo ya ejecutado y las perspectivas para su desarrollo en 1994.

En el segundo se plantean los lineamientos principales para la organización y funcionamiento del nivel regional, reordenando lo desarrollado en el Segundo Informe de Avance.

El tercer capítulo se refiere al seguimiento y evaluación del funcionamiento del nivel regional, por lo que se consideran los principales aspectos conceptuales y metodológicos de la temática. El énfasis en lo conceptual se debe a la necesidad de clarificar un tema poco desarrollado en el área educativa desde la planificación y la gestión y al hecho de que no se hayan puesto en funcionamiento hasta el momento las dos primeras oficinas regionales previstas en el Plan de Trabajo.

En el cuarto capítulo se desarrollan algunos aspectos metodológicos para la caracterización de las regiones educativas, la que se considera una de las tareas principales para la posterior extensión del Programa.

En el último capítulo, en el quinto, se inicia la consideración de un tema relevante para el proceso de regionalización: el de la gestión administrativa, su reorganización y descentralización.

Es de esperar que este Informe sea útil para el desarrollo del Programa de Regionalización y Descentralización de la Gestión Educativa, teniendo en cuenta especialmente que se presenta en oportunidad de haber iniciado una nueva gestión en el Ministerio de Educación de la Provincia.

1. EL PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION DE LA EDUCACION

1.1. Síntesis de lo ejecutado: años 1992 y 1993

La conducción educativa de la Provincia -que asumió en diciembre de 1991- se propuso desde el inicio de su gestión lineamientos definidos en materia de política educativa. Así, decidió asumir de inmediato la transferencia de las escuelas nacionales, siendo la primera jurisdicción que se responsabilizó de la conducción plena de los servicios educativos de su territorio; también definió desde el comienzo de su gestión llevar a cabo un proceso de transformación educativa tendiente a mejorar la calidad de la educación, a satisfacer los requerimientos comunitarios y las exigencias de los procesos productivos y a mejorar la eficiencia de la gestión educativa, escolar y administrativa.

En relación con este proceso transformador se planteó la necesidad de poner en marcha un programa de reestructuración y descentralización del sistema educativo provincial que posibilitase superar el centralismo vigente, organizar el nivel regional de gestión, fortalecer el funcionamiento de las unidades escolares y vincularlo con la producción y el trabajo. Para contribuir a esta propuesta se solicitó durante el año 1992 y durante el corriente año la asistencia técnica del Consejo Federal de Inversiones.

La descripción de lo realizado en relación con este programa -tanto en el ámbito 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. Sin embargo resulta útil hacer una síntesis

de las principales acciones encaradas durante los años 1992 y 1993:

- 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, elaborado en el mes de octubre pasado, y a consideración del señor Gobernador;
- 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 Nº 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;
- diseño y organización del Centro de Educación, Producción y Trabajo;

- preparación de los lineamientos generales de un proyecto sobre mejoramiento e informatización de la gestión educativa para ser ejecutado en el marco del Programa Provincias I;
- elaboración de un diagnóstico del sector educativo de la Provincia en el marco del Programa Sectorial de Inversión en Educación (MCE/BIRF).

En el Informe Final de este Consultor de marzo de 1993 se plantearon las posibles metas y acciones a desarrollar durante este año tanto en las regiones priorizadas como en otras regiones provinciales; también se referían dichas metas y acciones a las estrategias de capacitación y a la reorganización de la supervisión escolar, del área de planeamiento y de la gestión administrativa. En dicho Informe se incluía un calendario tentativo de implementación para los años 1993 y 1994.

La demora en iniciarse esta asistencia técnica del Consejo Federal de Inversiones (prevista a partir del mes de abril, se inició efectivamente en setiembre) ha retrasado el desarrollo del calendario tentativo prevista para este año. Además de esta demora, este calendario fue afectado por la renuncia de todo el gabinete provincial presentada en los primeros días del mes de octubre y resuelta recién a fines de noviembre con el reemplazo del Ministro de Educación.

1.2. Metas para el año 1993

Al iniciarse las tareas de cooperación técnica en el mes de setiembre fue necesario modificar las metas que se habían planteado para este año sin alterar el plan de trabajo previsto por el Consejo Federal de Inversiones. Estas modificaciones tendieron a acentuar los trabajos de carácter técnico y metodológico y no llevar a cabo acciones directas en el campo (con la excepción de lo realizado en la Región I) porque la cercanía del término del año lectivo y la situación política antes enunciada

no las hacían aconsejables. Por ello se convino con las autoridades educativas provinciales respetar, en términos generales, el plan de trabajo de la cooperación técnica e iniciar la puesta en marcha efectiva del proceso de regionalización el año próximo.

Por ello, para el corriente año, y en el marco de las competencias de este Consultor, se plantean las siguientes metas:

- propuesta para la organización y funcionamiento del nivel regional en las regiones priorizadas;
- propuesta de los lineamientos metodológicos para las acciones de diagnóstico y motivación en las otras regiones;
- elaboración de lineamientos conceptuales y metodológicos para el seguimiento y evaluación del nivel regional;
- propuesta para la reorganización y descentralización del área de planeamiento;

Esta tarea se complementará con la que se llevará a cabo en el primer trimestre de 1994 que, en términos generales, consistirá en lo siguiente:

- propuesta de lineamientos metodológicos para la reorganización y descentralización de la gestión administrativa;
- propuesta para la ejecución del Programa en las regiones priorizadas y en el resto de la Provincia;
- propuesta para la utilización de nuevas metodologías de planificación y gestión;
- propuesta sobre las acciones de capacitación requeridas para el desarrollo del Programa.

1.3. Perspectivas para su desarrollo en 1994

Al término de esta asistencia técnica el Ministerio de Educación de la Provincia dispondrá de un conjunto de

propuestas programáticas, lineamientos metodológicos e instrumentos técnicos que le permitirán -si se adoptan las decisiones políticas requeridas- avanzar en el proceso de regionalización y mejoramiento de la gestión educativa.

En tal sentido se podrán ejecutar en 1994, entre otras, las siguientes acciones:

- Organización y puesta en marcha de las oficinas de las regiones I y VI, de sus consejos asesores y la constitución de consejos de escuela y de núcleos educativos;
- elaboración, dictado y aplicación de la normativa necesaria;
- diseño y organización del seguimiento y evaluación de la implementación del Programa;
- reordenamiento de la supervisión escolar y del área de planeamiento educativo;
- reorganización, descentralización e informatización de la gestión administrativa;
- realización de acciones preparativas, de estudio y caracterización de la situación regional y de motivación y movilización de las comunidades educativas de otras regiones de la Provincia;
- si el desarrollo del Programa lo posibilita, organización y puesta en marcha de las oficinas y sus consejos asesores en otras regiones;
- Capacitación del personal de supervisión, de conducción y docente y no docente requerida para el desarrollo de las acciones previstas.

La ejecución de estas acciones podrá contar con la cooperación técnica y financiera del Programa Provincias I, del Sectorial de Inversiones en Educación MCE-BIRF y, probablemente del Consejo Federal de Inversiones.

2. LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL NIVEL REGIONAL

En el Segundo Informe de Avance se plantearon los principales lineamientos para la organización y funcionamiento de las oficinas regionales. Estos lineamientos, de carácter experimental, posibilitan la puesta en marcha de las dos regiones priorizadas: la I y la VI. El proceso de seguimiento y evaluación -que se desarrollará en el punto 3- permitirá recoger los elementos necesarios para el ajuste de estas propuestas organizativas, de manera de extender su aplicación a otras regiones de la Provincia.

En los próximos ítems se plantearán algunos de los aspectos principales de la organización y funcionamiento del nivel regional, a partir de lo desarrollado en el Segundo Informe de Avance.

2.1. Las oficinas regionales: organización y funciones

La estructura organizativa de las oficinas regionales debe ser simple y eficiente, de manera de posibilitarles el mejor cumplimiento de las funciones que se asignen. Su conducción estará a cargo de un delegado o coordinador regional, cuyo perfil y atribuciones se plantearán en el próximo ítem.

Teniendo en cuenta las funciones y tareas de estas oficinas regionales, deben atenderse tres áreas principales: educativa, administrativa y comunitaria.

El área educativa tendrá como responsabilidades principales la de adaptar a la región y sus requerimientos las políticas educativas provinciales y la de coordinar los servicios educativos de la región; en relación con esto último, deberá integrar adecuadamente a los equipos de supervisión escolar de manera de no superponer esfuerzos y de contribuir a que los supervisores contribuyan

eficientemente a la tarea de coordinación e integración regional. Esto constituye un desafío significativo porque en otras provincias en que se llevaron a cabo procesos de regionalización se produjeron, en muchos casos, desarticulación, desinteligencias y superposición de tareas entre la estructura de conducción regional y los supervisores. Esto requerirá, como ya se ha planteado en el Informe Final de este Consultor de marzo de 1993, la reorganización del área de supervisión, la adecuada descentralización de su funcionamiento y la capacitación de su personal, en función de la nueva organización regionalizada y la modificación de sus responsabilidades.

Esta área educativa tiene otras tres funciones importantes vinculadas con los aspectos pedagógicos: la de orientar cooperando con núcleos y escuelas en la adaptación de los contenidos curriculares a las necesidades y requerimientos regionales y locales; la de promover y organizar la capacitación y actualización de los docentes en ejercicio de cada nivel y modalidad; y la de orientar y asesorar técnicamente a las unidades escolares de la región a través de sus autoridades naturales. Estos tres aspectos -el del currículum, el de la capacitación docente y el de la gestión escolar- se deben interrelacionar y asumir conjuntamente para asegurar una mejor calidad de la educación y una mejor respuesta a los requerimientos regionales. Esta exige que la responsabilidad de esta área educativa esté a cargo de un docente o de un especialista -según sea la dotación de personal de la estructura de la oficina regional- con capacidad técnica y conocimiento de la región.

Integrando esta área o como un área independiente, la oficina regional debe contar con un técnico en planeamiento y programación, que se responsabilice de las funciones de programación regional -de corto y mediano

plazo-, las de asistencia y orientación a las escuelas en materia de proyectos, las de seguimiento y evaluación, las de análisis y diagnóstico de la educación en la región y las referidas a la información educativa.

Al plantearse el reordenamiento del área de planeamiento educativo en un próximo informe se desarrollarán más detalladamente estas funciones.

El área administrativa constituye -como se ha planteado en el Segundo Informe de Avance- una de las más importantes en el proceso de regionalización, ya que la descentralización administrativa es requerida en forma casi unánime por los docentes que sufren, habitualmente, las consecuencias negativas de la fuerte centralización de los trámites en esta área: designaciones de personal interino y suplente, licencias, infraestructura edilicia, suministro de materiales, etc. La regionalización debe estar acompañada imprescindiblemente de una mayor eficiencia en lo administrativo por lo que el funcionario responsable de esta área debe ser un técnico o especialista en gestión administrativa y no, como ha ocurrido en otras provincias, un docente en comisión o en tareas pasivas sin capacitación específica en el área. La descentralización exige cambios importantes en la tecnología a utilizarse, especialmente la incorporación de medios informáticos. En el punto 5 de este Informe y en informes posteriores, se avanzará más detalladamente sobre esta temática.

El área comunitaria e intersectorial debe responsabilizarse de funciones vinculadas con nuevas tareas o desafíos del sistema educativo en un proceso de regionalización; estas tareas se refieren a la articulación con otros sectores y servicios oficiales y privados de la región, con las autoridades municipales con la promoción y organización de la participación social

tanto a nivel regional -consejos o juntas regionales- como a nivel de establecimiento o de núcleo -consejos escolares o nucleares-. Esta última tarea se constituye en un importante desafío ya que la participación de la comunidad en el sistema educativo es uno de los objetivos básicos de la regionalización pero, a su vez, es muy difícil de ejecutar por la falta de experiencias participativas de nuestras comunidades. Por lo tanto, en procesos de esta naturaleza en otras provincias se ha caído en dos deformaciones de la participación: una muy escasa y sólo formal u otra que ha desbordado los límites y ha afectado seriamente el funcionamiento del sistema y el cumplimiento de las tareas de conducción escolar. Por ello esta área requiere promover y organizar dicha participación en forma gradual y vinculándola a procesos de educación permanente de la comunidad ya que se requiere capacitación y preparación específica para participar plena y responsablemente; esta capacitación es requerida tanto por los propios docentes, directivos y supervisores como por los otros agentes educativos. No es una capacitación brindada por medios formales sino que deben darse de manera no formal o informal a través de procesos participativos experimentales y en el marco de una normativa clara y precisa con respecto a asunción gradual de mayores responsabilidades y a delimitación de atribuciones. Los artículos 41 y 42 de la Ley Federal de Educación y la propia Constitución de la Provincia constituyen marcos generales adecuados para esta normativa.

Otro ámbito de tareas para esta área lo constituye el referido a la articulación de las acciones educativas con las de otros sectores oficiales y privados y con las de otros servicios que se brindan a la población de la región de manera de complementar esfuerzos y no superponerlos como ocurre muy habitualmente. Estas acciones articuladoras son importantes en relación con los

municipios cuyo apoyo es esencial para posibilitar un servicio educativo que atienda con eficacia los requerimientos regionales y locales. Debe tenerse en cuenta que los requerimientos e intereses de las poblaciones netas son globales y no necesariamente se discriminan por sectores y tipos de servicios, por lo que la planificación y la gestión local debe ser articulada e integradora. El apoyo y la participación de los municipios no debe confundirse con otras propuestas formuladas recientemente en cuanto a municipalización de la educación, las que han sido rechazadas por el Consejo Federal de Cultura y Educación.

2.2. Los delegados regionales: perfil y atribuciones

Tendrán a su cargo la conducción de las oficinas regionales, por lo que su perfil debe posibilitarles atender con eficiencia las áreas de competencia y de atribuciones ya desarrolladas: educativa, de planeamiento, administrativa y comunitaria. Deben ser representantes del Ministerio de Educación en la región y, a su vez, tener consenso y apoyo por parte del personal docente de las escuelas de la jurisdicción y de las organizaciones del ámbito comunitario. Especialmente en esta etapa inicial de promoción y organización, deben tener capacidad para contribuir a construir y legitimar esta nueva instancia de gestión, que es el espacio regional. Deben, asimismo, estar compenetrados de las características, posibilidades, límites y exigencias del proceso de regionalización. Por ello es necesario señalar que la designación de estos nuevos funcionarios debe atender, de ser posible, a este complejo perfil.

En principio, las autoridades educativas provinciales, han establecido que el delegado o coordinador regional sea designado por el Ministerio de Educación 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 son los de la carrera docente.

Para la designación de estos funcionarios es necesario tener en cuenta -además de su perfil- 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 3 a 4 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 resolutivas, 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.

2.3. Las juntas regionales: integración y funciones

Las juntas o consejos regionales constituyen 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.

Como fue planteado en el Segundo Informe de Avance, la designación de representantes del personal directivo y docente puede ser realizada a través de diversos procedimientos:

- * a propuesta del gremio -o gremios- de los docentes provinciales;
- * a propuesta de una reunión en que participen representantes de las escuelas de la región;
- * cuando estén constituidos los consejos de escuelas y los consejos de núcleos, a propuesta de los docentes integrantes de esos cuerpos en el ámbito de la región;
- * por votación de los docentes de la región;
- * por concurso de antecedentes méritos, como plantearon algunos docentes en los talleres realizados en Iglesia y Jáchal.

Las propuestas que se formulan pueden ser para la nominación directa o a través de una terna para que las autoridades educativas provinciales designen a los consejeros docentes regionales entre sus integrantes. Sería conveniente que en la reglamentación que se establezca se fije el procedimiento de designación, la nominación directa o por terna y una representación diferenciada por niveles y por cargo (directores y docentes). Una posible representación docente regional podría estar constituida por cuatro miembros: dos representantes del personal directivo -uno por los niveles de educación inicial y primaria y otro por los niveles de media y superior- y dos representantes de los docentes, con similar criterio que el del personal directivo.

La designación de representantes de padres y de organizaciones sociales y productivas será más fácil de concretar cuando funcionen los consejos de escuela y de núcleo, porque deberían surgir de entre los miembros que pertenezcan a este tipo de organizaciones. Uno de los

integrantes de las juntas regionales debería ser representante de las asociaciones cooperadoras de las escuelas de su jurisdicción. Los que representen a las organizaciones sociales y productivas deberían surgir - por nominación directa o a través de ternas- del ámbito de este tipo de organizaciones que existan en la región -de padres, vecinales, gremiales, empresarias, etc.-, para lo que será necesario realizar un relevamiento al respecto.

Estas modalidades de integración de las juntas tiende a promover la participación amplia de todos los actores educativos y sociales que se vinculan y les interesa la educación. Por supuesto que en las primeras etapas quizás no pueda abarcarse a todas pero el proceso participativo es, como se ha señalado, de carácter gradual, por lo que a medida que se avance en la construcción y legitimación del espacio regional se podrá avanzar y profundizar la participación. De igual manera, a partir del funcionamiento de consejos de núcleos y de escuelas será más genuina la integración de las juntas regionales. Sin embargo, aunque sea con representaciones limitadas, es conveniente constituir estas juntas en forma simultánea con la constitución de consejos de núcleos y de escuela.

2.4. La normativa requerida

Como se señaló en el Segundo Informe de Avance, el 28 de julio pasado se sancionó la Resolución Nº 2200/93 en la que se establecen los lineamientos básicos para el diseño y ejecución del Programa de Regionalización y Descentralización de la Gestión Educativa y para la elaboración de la normativa requerida. Por ello se encomienda a la Dirección de Planeamiento proponer la flexibilización de la normativa vigente para garantizar el desarrollo de las acciones en las regiones experimen-



tales. Esto incluye la modificación de las normas vigentes y la sanción de nuevas normas que sean necesarias.

Teniendo en cuenta el carácter experimental planteado para la aplicación del programa, sería conveniente trabajar en la elaboración de la normativa necesaria con el mismo criterio. de esta manera habría que sancionar las bases mínimas para la ejecución e ir cumplimentando dicha normativa a medida que se avance y que vayan definiendo los contenidos del programa en forma más detallada. De cualquier forma es necesario tomar en consideración que el enfoque conceptual asumido -de planificación y gestión estratégica y por resultados- no requiere una normativa excesivamente minuciosa como el enfoque tradicional de planificación y gestión por normas.

Entre las bases mínimas requeridas habría que brindar los lineamientos organizativos básicos para el funcionamiento de las oficinas en las dos regiones experimentales. Esto deberían incluir, por lo menos, la estructura de la oficina, con el perfil del delegado o coordinador; la integración del consejo o la junta regional; las áreas principales de trabajo; y las funciones y competencias a establecerse para esta primera etapa experimental. En los puntos anteriores de este Informe se plantean los aspectos básicos y las alternativas para que la Dirección de Planeamiento elabore esta normativa mínima, para lo que podrá contar con el asesoramiento de este Consultor.

2.5. Acciones de capacitación

La estrategia de capacitación para facilitar el desarrollo del Programa fue planteada en el Informe Final de este Consultor de marzo de 1993. Dicha estrategia

incluye acciones inmediatas y otras de mayor alcance ya que se trata no sólo de capacitar al personal para la implementación del Programa -la que se constituye en una tarea imprescindible- sino también de modificar el estilo vigente de gestión de la educación. Esto implica tender a una mayor eficiencia cualitativa, promover la profesionalización de las actividades de gestión educativa, escolar y administrativa y generar un proceso amplio y rico de innovaciones en esta área.

Por ello se propuso incluir en esta estrategia de capacitación a los institutos superiores de formación docente y la Universidad Nacional de San Juan.

Las acciones inmediatas tendrán como destinatarios a quienes se desempeñan actualmente en el sistema desde los niveles centrales hasta el nivel de la escuela y el aula; para ellos también deben preverse acciones más sistemáticas de formación continua a través de las instituciones de educación superior.

En una primera etapa -a comienzos del año 1994-, las acciones inmediatas deberán destinarse a funcionarios técnicos y supervisores y a personal directivo -y eventualmente docente- de las regiones I y VI. Para estas acciones debería contarse con la cooperación del Consejo Federal de Inversiones. Se requieren las siguientes acciones para esta primera etapa de capacitación:

- un curso de actualización sobre el rol del nivel central y de la supervisión en un proceso de regionalización de la gestión educativa, destinado al cuerpo de supervisores, técnicos de la Dirección de Planeamiento y algunos docentes de instituciones de educación superior; estos docentes podrían cooperar posteriormente en el seguimiento y en las acciones de asistencia técnica en las regiones I y II.
- dos cursos de capacitación sobre regionalización y mejoramiento de la gestión escolar, destinados a personal directivo de las escuelas incorporadas al proceso de descentralización en cada una de las

regiones priorizadas, al personal técnico que se desempeñaría en las respectivas oficinas regionales y a docentes del nivel superior de esas áreas; si la disponibilidad de dichos cursos lo posibilita convendría incorporar a algunos docentes de las escuelas de cada jurisdicción.

Estas acciones inmediatas convendría complementarlas con reuniones o seminarios breves para la motivación e información sobre el Programa y sus acciones destinadas a padres, miembros de asociaciones cooperadoras, funcionarios municipales y de otras instituciones públicas, representantes de entidades no gubernamentales y otros posibles participantes en los consejos regionales, nucleares y escolares. Estos seminarios deberían complementarse en la distribución de material impreso y, de ser posible, con la de un video sobre el Programa, sus fundamentos y alcances.

Acerca de los posibles contenidos de las acciones propuestas puede consultarse el Informe Final de este Consultor de marzo de 1993.

3. SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL FUNCIONAMIENTO DEL NIVEL REGIONAL: APROXIMACIONES CONCEPTUALES Y PROPUESTAS METODOLÓGICAS

3.1. Planificación y formulación de proyectos

Como se ha señalado en diversos informes -especialmente en el Informe Final de marzo de 1993- el Programa se ha planteado como un proceso y no como un modelo para ser ejecutado en forma gradual y experimental. Es decir, se lo ha enmarcado en una concepción de planificación y programación estratégica. El diseño detallado del Programa se irá definiendo 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 significación del seguimiento y evaluación permanente a través de sistemas eficientes de información, comunicación y capacitación que deben ponerse en marcha conjuntamente con el Programa. Estas asistencias deben permitir elaborar la información sobre la marcha del proceso de regionalización y sus resultados de manera de obtener conclusiones útiles y válidas para su reorientación y la definición de las siguientes etapas.

En esta concepción estratégica de carácter gradual y experimental, el proyecto se convierte en un instrumento operativo del Programa; es el conjunto de acciones y operaciones que permiten alcanzar los objetivos y metas previstos. El concepto de proyecto como unidad operativa de la planificación supera el esquema prescriptivo y normativo tradicional para convertirla en acción concreta en construcción del *ser* y no sólo diseño del *deber ser*.

Esta concepción permite explicar la realidad seleccionando los problemas pertinentes; enfrentar estos problemas mediante compromisos de acción estructurados en operaciones, asignar los recursos por operaciones, precisar los responsables de diseñar, ejecutar y controlar el cumplimiento de las operaciones; establecer en forma sistemática métodos para el diseño y evaluación previa de las operaciones a fin de justificar su inclusión en el programa; establecer un sistema de seguimiento y evaluación de las operaciones distinguiendo su eficacia interna y su eficacia direccional; estructurar las organizaciones a las necesidades de la gestión por operaciones; y articular el sistema de toma de decisiones al sistema de planificación por operaciones y al sistema de seguimiento de las operaciones (Flores, 1992). Por ello esta concepción posibilita articular dirección, planificación y gestión.

La metodología de proyectos -sobre cuyos aspectos principales hay un desarrollo en el Informe Final de Lilia Toranzos- permite fortalecer la necesaria articulación entre el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación. La relación y articulación entre formulación y evaluación de proyectos permite concebir a la planificación educativa entendiéndola dentro y como parte del proceso de gestión de la educación; así la evaluación analiza los resultados, productos e impactos de las acciones y alimenta la formulación (evaluación ex-ante) y la reformulación de los proyectos y sus operaciones (evaluación de proceso o concurrente y ex-post).

La programación de actividades y recursos de un proyecto facilita, en la medida que sea precisa y explícita, la ejecución, el requerimiento y la evaluación del mismo. Las actividades a programar no son sólo aquellas técnicamente necesarias para solucionar los problemas o lograr los objetivos planteados sino que se deben agregar aquellas que componen las estrategias de interacción con actores sociales externos e internos al grupo de gestión del proyecto.

A fin de facilitar el diseño de los proyectos se transcribe un esquema muy útil para ello; el diseño debe atender, por lo menos, a las siguientes preguntas básicas (Robirosa y otros, 1990):

¿Qué?	Problema
¿Por qué?	Origen y fundamentación
¿Para qué?	Objetivos
¿Cuánto?	Metas
¿Cuándo?	Fechas
¿Dónde?	Lugar y ubicación
¿Cómo?	Actividades y tareas
¿Quiénes?	Responsables
¿Con qué?	Recursos humanos, financieros y de infraestructura

En general se concibe a la evaluación de proyectos como el análisis de los procesos, resultados y productos que

generan los cursos de acción (operaciones) de los proyectos inscriptos en un programa (Chávez, 1992). Desde esta perspectiva se pone énfasis en el análisis de los productos y resultados del proyecto y, a partir de ello, en el cumplimiento de sus objetivos y metas. Para esto se requiere un análisis que se denomina concurrente; es decir, un análisis de los objetivos de evaluación, de la relación entre el proyecto y el problema que pretende encarar en términos de consistencia y direccionalidad y de los productos que en el proceso de ejecución del proyecto se van alcanzando.

En este marco se pueden señalar algunas características propias de esta evaluación de proyectos: es una evaluación formativa (puede hacerse durante el desarrollo del proyecto o de una fase) y sumativa (puede hacerse una vez concluida); es una evaluación de productos y de procesos; es una evaluación que analiza al proyecto como una totalidad; es una evaluación descriptiva y analítica.

El seguimiento y evaluación de los proyectos permite dar respuesta a, entre otras, a las siguientes preguntas: ¿se están cumpliendo las metas, las operaciones y los objetivos específicos previstos? ¿cuáles son los factores que impiden cumplir con el diseño inicial? ¿es necesario modificar la programación inicial? ¿cuáles son los cambios que se deben realizar?

Si bien el seguimiento y la evaluación son importantes en todos los programas y proyectos, esta importancia se incrementa en el caso de un programa de regionalización y descentralización por su complejidad. Por ello en este caso estas actividades de seguimiento y evaluación deben comenzar desde el momento inicial del programa a fin de poder controlar el logro de los objetivos, desarrollar

con más detalle las operaciones y acciones y registrar los efectos no esperados.

La regionalización y descentralización de la gestión educativa requiere en forma imprescindible un proceso permanente de seguimiento y evaluación por la diversidad de áreas que abarca y factores que intervienen: cambios sustantivos en diferentes dimensiones (estructura organizativa, gestión escolar, supervisión, proceso administrativo, currículum, etc.); amplia cobertura en términos geográficos y de niveles y modalidades; incidencia en áreas diversas (calidad de la educación, organización y participación comunitaria, generalización de la educación básica, etc.).

3.2. El proceso de seguimiento

El proceso o sistema de seguimiento -o de control o monitoreo- puede formar parte o no de un proceso mayor de evaluación, pero en uno u otro enfoque se interrelaciona tan estrechamente que, a veces, no es posible señalar sus respectivos límites ya que ambos momentos -y no necesariamente etapas o fases- se requieren mutuamente.

Se la ha definido como un proceso de carácter permanente dirigido a la medición y a la valoración de cualquier actividad sobre la base de criterios y puntos de referencia fijados y a la corrección de las posibles desviaciones que se produzcan respecto a tales criterios y puntos de referencia (Zerilli, 1985).

Un sistema de seguimiento y control para ser eficaz ha de cumplir, entre otros, los siguientes requisitos:

- debe reflejar la naturaleza y las necesidades de la actividad;

- debe intentar mirar hacia adelante a fin de tratar de pronosticar las desviaciones;
- debe dar énfasis a las desviaciones en los puntos estratégicos;
- debe tener características de objetividad y flexibilidad;
- debe tener en cuenta y reflejar el modelo de organización;
- debe ser económico;
- debe indicar una acción correctiva.

En el proceso de seguimiento y control intervienen cuatro elementos básicos:

- fijación de criterios predeterminados para la valoración de la marcha de la actividad y de los resultados;
- medición de los resultados y de la actividad en curso;
- comparación entre los resultados efectivos y los criterios preestablecidos;
- acciones destinadas a corregir las posibles desviaciones;

Se trata de un proceso cíclico en el que el primero de los elementos debe venir definido por la programación y el cuarto está dirigido a asegurar la adecuación de los resultados a lo programado y a suministrar la información necesaria para corregir los desvíos y, eventualmente lo que había sido programado. Es de señalar que la información hace posible el proceso de control, por lo que éste presupone un sistema de informaciones que permita conocer los progresos alcanzados hacia el logro de los objetivos y metas fijados, así como las desviaciones registradas respecto a los criterios de comparación predeterminados; es importante que el sistema de información haga llegar los datos recogidos al centro o centros de control establecidos para permitir la inme-

diata valoración de la situación y las decisiones sobre posibles acciones correctivas.

El seguimiento permite poner de relieve la existencia de factores restrictivos o facilitadores no contemplados o mal interpretados en la programación; asimismo, posibilita registrar "novedades" no previstas que lleven a replantear lo ya programado. Por ello, la programación se constituye en una orientación concreta y realista para la acción pero flexible, capaz de ser revisada cada vez que se haga necesario para mejor adecuarla a la realidad. Pero es de señalar que de ninguna manera esta concepción flexible de la programación justifica su omisión, ya que ésta le da la imprescindible direccionalidad a la acción.

El seguimiento permite adoptar decisiones correctivas o de confirmación de lo programado. Las correcciones pueden ser para modificar o suprimir metas o acciones, para fortalecerlas o para reorientarlas.

Si bien no se debe descartar la presencia de un evaluador o monitor externo, es importante que esta tarea la lleve a cabo el grupo responsable de conducir y ejecutar el programa o proyecto. El proceso de seguimiento tiene importantes contenidos de aprendizaje que no le conviene al grupo responsable de la gestión desperdiciar. El monitor externo puede complementarla - especialmente en aquellos proyectos de muy compleja gestión o cuyos miembros tienen escasa experiencia- para señalar aspectos que los involucrados tenderían a no percibir, a subvalorar o a evitar. Por ello en programas como el de regionalización y nuclearización -que son complejos y sin experiencias anteriores- es conveniente una alternativa mixta: con seguimiento a cargo del propio grupo de gestión y con la cooperación de especialistas externos. Estos deben coparticipar con el grupo

de gestión, facilitar su reflexión, inducir el tratamiento de temas no evidentes y transferir al grupo, en la práctica, las capacidades necesarias para desempeñarse posteriormente en forma autónoma.

El seguimiento no sólo debe permitir señalar las discrepancias entre los resultados obtenidos y los esperados de las acciones sino que debe contribuir a establecer las posibles causas de ellas; dichas causas deben ser consideradas para diseñar los ajustes necesarios en la estrategia de ejecución. En esta tarea puede resultar muy útil la cooperación del monitor externo.

3.3. La evaluación

En los procesos de transformación e innovación de la educación llevados a cabo en nuestro país o en otros de América Latina ha sido poco habitual su evaluación, por lo que, en general, sólo se dispone de la documentación sobre la propuesta inicial, desconociéndose como se la llevó a la práctica (seguimiento) y cuáles fueron sus resultados, el impacto de los mismos y cómo se ejecutó el proceso de implementación (evaluación). Esto no ha permitido replantear programas, corregir errores, ampliar experiencias a partir de las prácticas, enriquecer otros procesos transformadores, etc.

En relación con un programa de regionalización y descentralización con características experimentales y de gradualidad, la evaluación se constituye en una exigencia ineludible. De otra manera, se agotaría la propuesta y sería muy posible que el programa tenga resultados absolutamente contradictorios con los objetivos perseguidos. Por ello en este tipo de programas la evaluación puede ser definida como un proceso -y simultáneamente un estudio o una investigación- que analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados con el

fin de proporcionar información de la cual se deriven criterios útiles para la toma de decisiones en relación con su administración y desarrollo (Briones, 1985). En este marco, la evaluación plantea las siguientes características definitorias:

- es una investigación porque busca obtener conocimientos sobre una realidad específica;
- posee una finalidad práctica porque está destinada a la toma de decisiones;
- relaciona los niveles técnicos con los de la conducción del programa;
- permite desarrollar un circuito de realimentación permanente entre las diferentes etapas del proceso de planificación y gestión;
- se constituye en una instancia reflexiva y crítica que posibilita mejorar la práctica de los diversos actores del sistema.

Como en otros ámbitos de las ciencias sociales y de la educación, actualmente están en discusión los modelos y paradigmas en materia de evaluación. Si bien no se cree oportuno asumir en este trabajo dicha discusión en forma plena, se hace necesario señalar la necesidad de acompañar a los nuevos modelos de planificación y gestión de la educación, con un replanteamiento de modelos y métodos de evaluación. El paradigma tradicional ha sido cuantitativo -llamado también tecnológico, experimental, de medición de resultados- en que la evaluación se define como una actividad técnica; se cree en su objetividad a partir de la confiabilidad y validez del diseño de instrumentos y recolección y análisis de los datos; y se enfatiza la medición de los resultados y de la situación inicial.

El paradigma cualitativo -llamado también socio-antropológico, iluminativo o respondente- se basa en una crítica radical al tecnológico, a partir del reconocimiento que la cuantificación no proporciona la infor-

mación necesaria para evaluar un proceso educativo. Sus principales características son:

- más que medir, el propósito de la evaluación es entender y valorar;
- la objetividad es relativa en tanto es una actividad humana cargada de valores;
- el objetivo no es sólo la comprobación de resultados esperados sino también la de los efectos no esperados y ocultos;
- incluye la evaluación de los procesos, su génesis, dinámica y calidad, lo que permite una mejor interpretación de los resultados;
- se trabaja con pluralismo metodológico, con metodologías cualitativas y también cuantitativas;
- se interesa no sólo en tendencias medias sino también por la singularidad de cada situación particular;
- se trabaja con modelos y diseños abiertos y flexibles, que posibiliten captar lo singular y lo imprevisto.

En relación con lo anterior se puede afirmar que estos paradigmas no deben plantearse como excluyentes y que ambos satisfacen objetivos diversos y orientan decisiones en distintos niveles -central, regional y local-. La evaluación de un programa o un proyecto debería tener en cuenta, por lo tanto, aspectos tales como la eficiencia cuantitativa y cualitativa; la efectividad política y su impacto socio-cultural; el logro de los objetivos; la cantidad y calidad de los resultados; la calidad de los procesos; los efectos colaterales, previstos y no previstos, de carácter positivo o negativo.

En un proceso de descentralización de la gestión educativa, los objetivos fundamentales de la evaluación en los niveles regionales pueden plantearse de la siguiente manera:

- recrear permanentemente el diagnóstico de las necesidades socioeducativas en el ámbito de la región a fin de que el programa brinde respuestas adecuadas;
- sintetizar la información derivadas de la evaluación de los procesos y los resultados obtenidos en todo el ámbito regional;
- establecer los logros efectivos en la región, de acuerdo con las necesidades formuladas por los destinatarios;
- valorar la calidad de los procesos y su congruencia en relación a las finalidades esperadas, así como los factores que hubieren obstaculizado y/o facilitado el desarrollo de las acciones;
- mantener o modificar las prioridades y los sistemas establecidos para captación de recursos, tanto formales como informales;
- valorar su propia capacidad y eficiencia en la gestión, de acuerdo a las funciones que le corresponde;

En el marco de estos propósitos, el nivel regional debería encarar las siguientes actividades:

- organizar las tareas de evaluación en la región;
- requerir, analizar e interpretar las evaluaciones de las diferentes unidades locales;
- solicitar ayuda técnica al nivel central -si fuese necesario- y brindarla a las unidades locales de su ámbito;
- difundir permanentemente la información obtenida, tanto en la región como a nivel provincial.

Una evaluación de la regionalización y descentralización, realizada con criterio orgánico, permitirá que los distintos niveles se articulen en un proceso dinámico de síntesis de información y conclusiones, según sean los

datos relevantes de cada nivel. La coordinación y la circulación permanente de información permitirá, no sólo aunar esfuerzos, sino sentar las bases para establecer comparaciones entre los procesos registrados en las distintas regiones, de acuerdo a sus características contextuales y al carácter que haya asumido en cada uno el proceso de ejecución.

Si bien las funciones que cumple la evaluación en cada nivel pueden ser diferenciadas, en todas las instancias se debería procurar que sea una actividad permanente de reflexión crítica. En este sentido, la "auto-evaluación" se presenta como uno de los medios más adecuados para mejorar la práctica y necesariamente debe enfocar la reflexión grupal desde un enfoque cualitativo, que permita recoger las descripciones e interpretaciones que los distintos actores realizan a propósito del programa.

La apertura de este espacio brindará ocasiones para que los sujetos puedan expresar sus puntos de vista en relación a los problemas detectados, al funcionamiento de sí mismo y de los demás, con lo cual se contribuirá a la desaparición paulatina de los espacios de evaluación informal, que poco facilitan una tarea seria y objetiva.

La referencia a los sistemas de evaluación informal existentes en las instituciones resulta de considerable importancia. Se entiende por tales las estimaciones y valoraciones que siempre producen los sujetos sobre el comportamiento de la institución y de sus distintas categorías de miembros, pero que no están previstos por la institución misma. La informalidad de estas actividades impide que queden debidamente registrados una serie de datos e interpretaciones valiosísimas, por lo cual la pérdida de información que se produce en el sistema es de gran magnitud.

Como ya ha sido señalado, la evaluación no es sólo una instancia final del proceso de planificación y gestión sino que es un proceso continuo que debe estar presente desde la etapa de formulación del programa o proyecto (evaluación ex-ante) aportando insumos tanto para el diagnóstico como para el análisis de factibilidad y de viabilidad de objetivos, metas y acciones -muy importante en el enfoque estratégico- y en la definición de insumos y de costos y beneficios. Por supuesto que en este tipo de enfoque de programación flexible también aportará al diseño y sus reajustes en las etapas posteriores.

Otra etapa de evaluación es la de procesos -llamada también evaluación concurrente, continuada o a medio camino- en la que coincide y prácticamente se unifica con el seguimiento y control, ya caracterizado en el punto anterior. Esta etapa es de particular significación con una estrategia gradual y experimental, como la que se ha planteado para este Programa de Regionalización y Descentralización de la Gestión Educativa.

La etapa que habitualmente se considera más específica para evaluar es la de finalización del programa o proyecto o, por lo menos, de una etapa completa definida en la programación establecida: es la evaluación ex-post, de resultados o retrospectiva, en la que se consideran tanto sus resultados en relación con los objetivos y metas planteados como la valoración del proceso ya concluido. En términos generales los resultados de un programa o proyecto son los cambios o modificaciones que se producen en la población, en las organizaciones o en un determinado contexto; si tales modificaciones son las esperadas según los objetivos se denominan logros. La evaluación de resultados se refiere en relación con cada uno de los objetivos a: si el

programa produjo o no cambios; la intensidad o magnitud de los mismos; y su calidad.

A partir de los nuevos enfoques de planificación y gestión ha ido asumiendo importancia otra modalidad, complementaria de la de resultados -la evaluación de impacto-, que se realiza un tiempo después de la finalización del proyecto o de una de sus grandes etapas, de modo de poder expresar los efectos realmente producidos por los resultados en la sociedad, en el Sistema educativo, en las escuelas, en la calidad de la educación en cuanto a la equidad, etc. Se entiende por impacto la modificación de las condiciones de vida y de funcionamiento de los beneficiarios del programa o proyecto. El impacto es dable de preverse a nivel individual, grupal, familiar, institucional, comunitario, regional, provincial, nacional, etc.

Todas estas modalidades de evaluación -la ex-ante, la de procesos, la de resultados, la de impacto- son parte de un mismo proceso integral de seguimiento y evaluación que debe acompañar imprescindiblemente a todo programa o proyecto educativo, ya sea un programa de cambio estructural como el de regionalización o se trate de proyectos innovadores a nivel de escuela o de aula.

A manera de ejemplo se presenta un cuadro en el que se plantean algunas variables o elementos a tener en cuenta en cada una de las modalidades de la evaluación: la ex-ante, la de procesos y la ex-post y de impacto.

<p>MARCO POLITICO-TECNICO DEL PROGRAMA</p>
--

EVALUACION EX-ANTE Variables o elementos contextua- les	EVALUACION DE PROCESOS Variables o elementos del proceso	EVALUACION EX-POST Y DE IMPACTO Variables o elementos de los re- sultados
* Destinatarios	* Conducción técnico-peda- gógica	* Egresados de la educación formal
* Docentes y administrado- res	* Gestión educativa y esco- lar	* Población beneficiada con proyectos de educación no formal
* Planes y programas	* Gestión administrativa	* Docentes y administrado- res capacitados
* Estructura organizacional	* Aspectos o lineamientos curriculares	* Currículum regionalizado
* Organismos de apoyo téc- nico	* Relaciones con la comuni- dad y otros sectores ins- titucionales y su parti- cipación	* Organismos de apoyo téc- nico
* Materiales de apoyo	* Desarrollo de procesos técnicos	* Planta física y equipa- miento de las escuelas
* Planta física y equipa- miento		* Variables o aspectos del contexto socio-cultural, económico y político
* Variables o aspectos del contexto socio-cultural- económico-político		

<p>CONTEXTO SOCIAL</p>

Como ya se planteó, es conveniente que la evaluación sea responsabilidad del grupo de gestión del correspondiente programa o proyecto, asistido por un especialista o por un equipo técnico externo. Esta última modalidad se utiliza necesariamente cuando se trata de evaluar un

programa de envergadura en lo institucional o en lo financiero o se ha contado con asistencia financiera externa.

3.4. Su organización en las regiones I y VI

El desarrollo conceptual - metodológico planteado en los puntos anteriores brinda los lineamientos principales para organizar, en esta primera etapa, el seguimiento y evaluación del Programa de Regionalización y Descentralización de la Gestión Educativa, particularmente en relación con su aplicación en las regiones priorizadas, la I y la VI.

Como ya se ha señalado, la estrategia gradual y experimental adoptada exige la puesta en marcha del proceso de seguimiento y evaluación, ya que los resultados del mismo podrán ser utilizados para la programación más detallada de esta primera etapa y su revisión y para el planteamiento organizativo y de funcionamiento de la extensión del Programa, tanto en lo geográfico como en sus contenidos. De esta manera este proceso asume una especial significación.

El mismo debería ser responsabilidad del delegado regional y de su equipo, particularmente del área pedagógica y de planeamiento. Para su diseño y organización deberá contarse con el apoyo técnico de la Dirección de Planeamiento y, eventualmente, de cooperación técnica externa, ya sea por medio del Consejo Federal de Inversiones o de algunos de los programas del Banco Mundial (Provincias I o Sectorial MCE-BIRF).

La programación de actividades que se formule para las regiones I y VI, tanto a nivel regional como de los núcleos y de consejos de escuela debe contemplar el seguimiento detallado de todo lo que se vaya ejecutando;

en esta primera etapa el énfasis mayor debe ser puesto en la evaluación de procesos, lo que permitirá enriquecer la programación prevista inicialmente y corregir las orientaciones que se planteen en esta fase experimental. Se podría decir que esta fase es de aprendizaje colectivo sobre una temática tan compleja como es la de la regionalización y la descentralización, en la que será necesario capitalizar y extender las experiencias positivas y corregir o reemplazar aquéllas que presenten aspectos negativos en cuanto a su contribución a los objetivos y metas del Programa.

En el Informe Final de Lilia Toranzos de marzo de 1993 se encontrarán, especialmente en el Anexo, una serie de instrumentos metodológicos para la formulación de proyectos, muy útiles para contribuir a su implementación y a su seguimiento y evaluación.

4. CARACTERIZACION DE LAS REGIONES EDUCATIVAS

4.1. Planteamiento general

La estrategia de implementación propuesta para la primera etapa del Programa de Regionalización y Descentralización de la Gestión educativa contempla, además de su aplicación experimental en las regiones I y VI, la realización de acciones preparativas tendientes a la posterior extensión del mismo al resto de la Provincia.

Estas acciones preparativas deben consistir en una caracterización de las regiones en que posteriormente se aplicará el Programa, como ya se hizo en el año 1992 en las regiones I y VI. Como se señaló en el Informe Final de marzo de 1993, esta experiencia ha sido altamente positiva ya que permitió recoger información muy útil en forma directa y brindar al equipo técnico de la Direc-

ción de Planeamiento una visualización de los problemas, de los intereses y de las inquietudes de los docentes de esas dos regiones.

A partir de esta experiencia se consideró conveniente plantear algunas orientaciones metodológicas para esta caracterización, de manera de facilitar la realización de las tareas y de elaboración de los correspondientes informes y, simultáneamente, hacer que estos informes sean de más fácil compatibilización y utilización posterior.

Uno de los primeros aspectos a definir es la determinación de las regiones en que se llevarán a cabo las tareas preparatorias. Al respecto se pueden plantear dos alternativas principales:

- definir políticamente -como ocurrió con la I y VI- las regiones en las que se aplicaría el Programa en una segunda etapa y llevar a cabo la tarea de caracterización en ellas;
- realizar la tarea de caracterización en las restantes regiones, o en algunas de ellas, y a partir de sus resultados definir aquéllas que reúnan las mejores condiciones para la aplicación del Programa.

Si se asumiese la segunda alternativa y a fin de hacer posible la caracterización de todas las regiones, cabría dividir la tarea en dos fases: una primera, utilizando algún instrumento para recoger la información más general en las regiones; y una segunda, en la que se profundizaría la caracterización general con instrumentos más detallados y con visitas de los equipos técnicos.

En términos generales, la tarea de caracterización de las regiones se plantea, entre otros, los siguientes objetivos:

- mostrar los principales aspectos en cuanto a la situación socio-económica, poblacional, cultural y de la infraestructura de transportes y comunicaciones en cada uno de los departamentos que la componen;
- analizar la oferta educativa en cuanto a nivel, modalidad, especialidades, tipo de establecimientos, situación de la infraestructura educativa, personal docente y alumnos;
- recoger las principales experiencias e innovaciones que estén en marcha en escuelas de la región en materia de gestión escolar, aspectos didácticos y curriculares, de participación comunitaria, etc.
- considerar experiencias y proyectos en materia de participación de organizaciones no gubernamentales, de sectores comunitarios y de grupos de padres y alumnos en relación con el sistema educativo y con otras áreas y servicios sociales;
- disponer de información y documentación sobre proyectos y acciones gubernamentales en los respectivos departamentos, en materia de educación y de otras áreas, tendientes a mejorar la calidad de vida de la población y a satisfacer sus necesidades básicas;
- recoger opiniones, expectativas y actitudes de personal de conducción escolar, docentes, padres y miembros de la comunidad en cuanto al programa de regionalización y mejoramiento de la gestión educativa y a sus posibles acciones en la región.

4.2. Criterios y lineamientos metodológicos

La experiencia de caracterización regional llevada a cabo el año pasado resultó, como ya se señaló, de mucha utilidad e interés, por lo que sería conveniente utilizar los mismos criterios para extenderla a otras regiones. En la oportunidad anterior un equipo de técnicos de la Dirección de Planeamiento visitó las escuelas de cada región de manera de recoger la información necesaria,

las opiniones y expectativas de los directores y docentes y, muy especialmente, sus necesidades concretas, especialmente en aspectos de gestión administrativa. Este contacto personal fue valioso tanto para el personal de las escuelas como para los técnicos. Convendría en las futuras visitas que el equipo técnico fuese acompañado por los respectivos supervisores, lo que el año pasado no fue posible porque estos funcionarios habían adoptado medidas gremiales que imposibilitaron su participación en dichas visitas.

En las visitas convendría utilizar diferentes estrategias e instrumentos para poder alcanzar los objetivos propuestos. Sería aconsejable preparar un formulario o encuesta destinado a recoger parte de la información que se necesita, el que podría ser enviado a la escuela dos o tres semanas antes de la respectiva visita; dicho formulario podría incluir alguna información básica sobre el Programa de Regionalización a fin de clarificar mejor al personal de las escuelas y, eventualmente, a padres y alumnos sobre el mismo.

En la visita se recogería la información requerida y se ampliaría y profundizaría la misma con relación a aquellos temas que se refieran a opiniones o experiencias que requieran información de carácter cualitativo. En oportunidad de la visita podrían realizarse, entre otras, las siguientes reuniones: con el personal de conducción; con los docentes, o sus representantes; con representantes de padres, asociaciones cooperadoras y centros de estudiantes, si existiesen; con miembros de organizaciones sociales y comunitarias. Convendría en dichas reuniones conversar sobre el Programa, sus propósitos y actividades iniciales y sobre la información solicitada en la encuesta a fin de ampliarla y, eventualmente, corregirla.

Si se considerase necesario, en algunos casos podría encararse algún estudio ampliatorio sobre experiencias y proyectos que se estén llevando a cabo; esta tarea podría ser encarada por el propio personal de la escuela y por docentes y estudiantes de algún instituto terciario de formación docente de la zona, de manera que estos vayan asumiendo mayores responsabilidades en cuanto al Programa y al conocimiento de su área de influencia. También podría ser asumida por el personal de supervisión o por el equipo técnico de la Dirección de Planeamiento.

Teniendo en cuenta los objetivos planteados para esta tarea de caracterización, la información a ser requerida podría ser, en términos generales, la siguiente:

- a) Situación general de la región: la información puede ser tomada de fuentes secundarias existentes y, eventualmente, ser recogida en forma directa en oportunidad de las visitas. Debería referirse a los siguientes aspectos:
 - población general, por grupos de edades, sexos y localización; población económicamente activa, por edades y actividades: urbana y rural; índices de crecimiento anual, de migración, de morbilidad, etc;
 - principales actividades productivas; volumen;
 - características geográficas; vías de comunicación; medios de transporte; servicios esenciales y públicos existentes;
 - situación cultural: organizaciones existentes; principales actividades;
 - situación social: índices de pobreza, de satisfacción de necesidades básicas, de marginalidad, si existiesen; en caso contrario, posibilidad de estimación.
- b) Oferta educativa: podría ser tomada del área estadística de la Dirección de Planeamiento y complementada

y corregida por los equipos de supervisión y en oportunidad de las visitas a las escuelas. Debería referirse a los siguientes aspectos:

- nómina de establecimientos existentes por nivel y modalidad con especificación de modalidad y ubicación (de ser posible, en mapa); categoría, según personal y localización; estado de la infraestructura educativa; personal docente; alumnos, con índices de retención;
- experiencias innovadoras pedagógicas y organizativas que estén en marcha; su descripción y características; posible aprovechamiento por parte del Programa;
- información y estimaciones sobre la calidad de la educación, si estuviesen disponibles los estudios realizados este año.

c) **Acciones comunitarias:** debería complementarse la información disponible en el Ministerio de Educación o en las escuelas con la que disponga otras áreas gubernamentales y referirse a los siguientes aspectos:

- organizaciones no gubernamentales existentes, su acción en la región y su vinculación con la educación;
- experiencias y proyectos en materia de organización y participación comunitaria;
- cooperativas y otras acciones asociativas y sus actividades en lo productivo, en lo social, etc.;
- cooperadoras escolares y otras organizaciones y grupos de padres y alumnos existentes y sus acciones en relación con la comunidad y las escuelas.

d) **Acciones gubernamentales:** información sobre proyectos y acciones de los distintas organizaciones gubernamentales provinciales y municipales en materia de educación, cultura y acción y promoción social, capacitación y extensión productiva, salud, infraestructura, etc.

Esta nómina de información podrá ser complementada a través de los informes de los consultores Toranzos y Flood referidos a esta temática.

En el próximo informe de este Consultor se complementará lo referido a la caracterización regional con propuestas de acciones vinculadas con la motivación de los municipios y las organizaciones sociales.

5. CRITERIOS GENERALES PARA LA REORGANIZACION Y DESCENTRALIZACION DE LA GESTION ADMINISTRATIVA

El área de la gestión administrativa constituye un ámbito realmente problemático del Ministerio de Educación, como fue planteado en diversos informes anteriores de este Consultor, especialmente en el Informe Final de marzo de 1993.

La acción del Ministerio en esta área ha estado dirigida a superar las distorsiones y superposiciones existentes, la disfuncionalidad de las tramitaciones y los problemas derivados de la transferencia de los servicios educativos nacionales. Esta acción parecería no haber sido totalmente efectiva, por lo menos en términos de mayor eficiencia.

En la primera etapa de la cooperación técnica la gestión administrativa no fue incluida en el diseño de la descentralización ya que las autoridades del Ministerio consideraron que, en primer lugar, debería tenderse a su reordenamiento.

En esta segunda etapa se consideró imprescindible su inclusión ya que no puede diseñarse un proceso de regionalización y descentralización sin la inclusión de lo administrativo. En los informes de avance anteriores y en éste ya se ha planteado como una de las áreas de responsabilidad de las oficinas regionales y de los delegados lo referido a la gestión administrativa.

Se considera que la reorganización y la descentralización de la gestión administrativa debería tener en cuenta, entre otros, a los siguientes aspectos:

- diseño de una nueva estructura con reformulación de funciones acordes con las necesidades de la descentralización y el fortalecimiento institucional;
- delimitación de las responsabilidades de cada área y diseño de la nueva estructura descentralizada;
- 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;
- 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.

Este último aspecto -el informático- es esencial para asegurar el mejor funcionamiento de procesos descentralizados de gestión educativa y administrativa y debería tener prioridad en las solicitudes de financiamiento externo (Provincias I, Sectorial de Educación, etc.).

A fin de cooperar con las tareas de reordenamiento administrativo se ha estado trabajando con el respectivo Director y con una especialista en el área en cuanto a definir algunas de las tareas prioritarias. Se consideró que una de ellas era el relevamiento de los circuitos administrativos de los trámites

principales. Para ello se confeccionó una guía orientadora para aplicarse a algunos de los trámites que se consideren críticos; en principio estos trámites podrían ser los de: designación de docentes titulares, interinos y suplentes; otorgamiento de licencias de distinto tipo; suministro de materiales a las escuelas (bancos, tizas, planillas, boletines, etc.).

Esta guía -de la que se acompaña copia- debe aplicarse en cada uno de los puestos de trabajo por los que pasa el expediente del trámite desde que se inicia hasta su resolución. A cada una de las personas intervinientes en el circuito que realiza el trámite se les debe hacer las preguntas de la guía. Se considera conveniente completar la información en forma diferenciada para las escuelas transferidas y para las que siempre fueron provinciales porque aún subsisten culturas organizacionales y normas distintas entre ambos tipos de escuelas.

En los próximos meses se continuará cooperando en esta área ya que el señor Gobernador y el nuevo Ministro de Educación la han considerado como una de las prioridades inmediatas de la acción de gobierno.

GUIA ORIENTADORA PARA RELEVAR LOS CIRCUITOS ADMINISTRATIVOS DE
LOS TRAMITES.

1 -Fecha : (en la que se está realizando el relevamiento)

.....

2 -Area en la que se releva la información
(Secretaría, Subsecretaría, Dirección, Departamento, etc):.....

.....

3 -Nombre del trámite

.....

4 - Cuáles son las normas (resoluciones, decretos, etc) que
regulan el circuito de este trámite? (mencionar nombre y
número)

.....

.....

.....

5 -En su área se inicia el trámite o ud. lo recibe de otra
área? (en este último caso nombrar el área de la cual
proviene el expediente del trámite)

.....

.....

6 -Cuáles son las tareas que realiza su área con respecto a
la gestión del trámite?

.....

.....

.....

7 -Qué tiempo aproximado permanece el expediente del trámite
en su área?

.....

8 -Cuál considera ud. es el área (o áreas) clave/s para la
resolución de este trámite?

.....

9 --Debe devolver frecuentemente el trámite a otra área para completarlo? (mencione si es posible a qué área y porqué)

10- A qué área envía ud.el expediente para continuar la tramitación?

11-Cuál considera ud.son los principales problemas que demoran la resolución del trámite?(problemas organizacionales, de información,normativos,de procedimientos,etc)

12-Qué sugerencias haría para contribuir a la agilización del trámite?

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- BRIONES, Guillermo, Evaluación de programas sociales, PIIE, Santiago de Chile, 1985.
- CHAVEZ Z., Patricio, Metodología para la formulación y evaluación de proyectos educativos: un enfoque estratégico, CINTERPLAN, Caracas, 1992.
- FERNANDEZ LAMARRA, Norberto, Implementación del proceso de descentralización y regionalización de la gestión educativa, Provincia de San Juan, Informe Final, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, marzo de 1993.
- FLORES, Víctor, Planificación estratégica, CINTERPLAN, Caracas, 1992.
- ROBIROSA, Mario y otros, Turbulencia y planificación social, UNICEF, Siglo Veintiuno de España Editores, Buenos Aires, 1990.
- TORANZOS, Lilia, Lineamientos generales y propuestas de implementación de las innovaciones en la gestión escolar, Provincia de San Juan, Informe Final, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, marzo de 1993.
- UNESCO, Los proyectos de educación. Preparación, financiamiento y gestión, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, 1992.
- ZERILLI, A., Fundamentos de organización y dirección general, Editorial Deusto, Bilbao, 1985.