

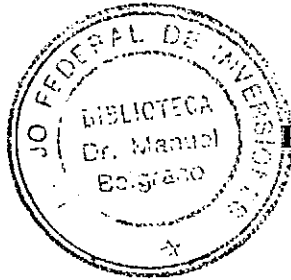
MFN-181

39943

Proyecto: *de* Reestructuración de la gestión educativa de la Provincia de San Juan  
- Etapa II

Consultor: Lic. Lilia Verónica Toranzos

Objeto: Asistencia para la puesta en marcha del Subprograma de  
Mejoramiento e Innovación de la Gestión Escolar.



**INFORME FINAL**

*O/U.120  
T 26 m  
Inf. final*

**0. Introducción**

En sucesivas notas e informes anteriores se explicitó la particular situación en cuanto al desarrollo del plan de trabajo previsto para esta etapa de la asistencia técnica. El cambio de gestión y las sucesivas modificaciones de la organización institucional del Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan determinaron la imposibilidad de llevar a cabo acciones en terreno de implementación de las innovaciones propuesta.

Esto motivo que en forma sucesiva se fue modificando la demanda por parte de la provincia de modo tal de aprovechar el espacio de la asistencia técnica en tareas preparatoria para el desarrollo de acciones futuras. Esto determinó las demoras registradas en la presentación de este informe sus características.

Debido a la coincidencia en el tiempo con las etapas preparatorias del Proyecto Sectorial del BIRF y BID, la provincia consideró adecuado que este informe final proporcionara a la vez elementos vinculantes y sirviera de marco general a los diferentes componenets del proyecto, esto motivó por una parte nuevas demoras y por la otra una estructura de informe que en sus primeros apartados proporciona elementos más generales que sirven de marco y en sus líneas de acción propone redefinición de acciones en curso y en su mayor parte definiciones previas a la puesta en marcha de cualquiera de los proyectos mencionados que poseen un fuerte énfasis en el fortalecimiento institucional y el mejoramiento de la gestión.

*O/U 120  
F22  
F152  
F152*

*Relac. con O/U 120  
T 26*

## **1. Memoria de las actividades desarrolladas**

**En cuanto a las actividades desarrolladas, la falta de implementación de acciones en terreno determinó una limitación severa al tipo de acciones a desarrollar.**

**Las actividades desarrolladas tuvieron un fuerte énfasis en las reuniones de consulta con los funcionarios de la provincia, en especial con la Directora de Planeamiento, la Prof. Leonor Marra de Acebedo, con el objeto de precisar en forma progresiva las características del insumo requerido a esta asistencia técnica.**

**La consulta de documentación y selección bibliográfica constituyen el segundo eje de las actividades llevadas a cabo durante el período referido.**

## **Parte I**

### **MARCO GENERAL**

#### **A. Los problemas centrales**

**La equidad y la racionalidad como problemas**

#### **B. Estrategias de cambio**

**a. Descentralización y fortalecimiento de la capacidad de gestión de las unidades del sistema**

**b. Redefinición y fortalecimiento del rol de las instancias centrales de conducción del sistema educativo**

**c. Profesionalización y jerarquización del cuerpo docente**

**d. Incremento de los recursos y racionalización de su asignación**

#### **C. El proceso de transformación educativa**

**a. La gestión institucional**

**b. La evaluación de la calidad**

**c. Los contenidos curriculares**

## **Parte II**

### **REVISIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN: LINEAMIENTOS GENERALES**

**a. El eje pedagógico como prioridad**

**b. La actualización normativa**

**c. La coordinación como requisito indispensable**

**d. La administración de los servicios educativos**

**e. Los sistemas de información**

**f. La evaluación como producción de información**

**g. Estrategias de planificación y gestión**

**h. Fortalecimiento institucional: autonomía escolar**

**i. La capacitación como insumo básico**

**Parte III LINEAS DE ACCION**

- A. La gestión educativa de las unidades escolares**
  - a) Los consejos escolares
  - b) Los núcleos educativos
- B. Los proyectos institucionales**
- C. La supervisión**
- D. La capacitación como requerimiento**
  - a) Capacitación para el fortalecimiento de la capacidad de gestión
  - b) Capacitación en las áreas de planificación y evaluación
  - c) Capacitación en el área financiera y programación presupuestaria
  - d) Capacitación en uso e interpretación de información
  - e) Capacitación en la producción de materiales de desarrollo curricular
- E. La evaluación como práctica compleja**
  - a) Dimensiones de la evaluación de un proyecto
  - b) Estrategia metodológica para evaluar el impacto social de un proyecto
  - c) Evaluación ex-ante del impacto social
  - d) Evaluación ex-post del impacto social
- F. Las acciones de extensión en el nivel medio**
  - a) Acciones macro de desarrollo curricular
  - b) Acciones directas sobre las unidades escolares
  - c) Sistemas de soporte
  - d) Mecanismos de incentivos
  - e) Mecanismos de apoyo

**Parte IV REFLEXIONES FINALES**

## **Parte I        MARCO GENERAL**

En esta primera parte el objetivo es el de presentar un marco general para el desarrollo de propuestas de mejoramiento de la gestión escolar. Tal como se señalara antes, la imposibilidad de desarrollar acciones en terreno previstas en el plan de trabajo original llevó a modificar la demanda de la provincia que requirió de esta asistencia técnica la producción de un marco general que permitiera encuadrar las diferentes acciones que en materia de proyecto de mejoramiento de la gestión se están desarrollando o diseñando. En virtud de ello esa primera parte presenta un marco general a través de la consideración de los problemas centrales que desde el punto de vista macro atraviesa el sistema educativo, en segundo término se señalan en forma concisa las estrategias de cambio generalmente abordadas, es decir aquellas orientaciones generales que definen los grandes campos de acción de todo proyecto innovador. En último término, esta Parte I contiene cierta enunciación de diferentes aspectos o dimensiones que deberán estar incluidas en un procesos de transformación educativa.

### **A.     Los problemas centrales**

Existe cierto consenso acerca de la situación de crisis por la que atraviesa el sistema educativo en general; sin embargo a la hora de intentar explicaciones alrededor de las causas de tal crisis comienzan a surgir las más severas divergencias.

En este diagnóstico crítico es sencillo reconocer dos grandes ejes a partir de los cuales analizar el conjunto de las políticas educativas y la conformación del sistema al que dieron lugar, estos ejes son la equidad y la racionalidad.

#### **a. La equidad y la racionalidad como problemas**

Al tomar como eje la equidad, al análisis se inclina hacia la capacidad o

incapacidad del sistema educativo de distribuir en forma adecuada conocimientos y saberes, su capacidad para garantizar el acceso, permanencia y egreso a toda la población, su capacidad para avanzar efectivamente hacia la erradicación del analfabetismo, etc...

Por una parte el análisis de la equidad nos conduce a la consideración de los fenómenos de inclusión / exclusión, las altas tasas de analfabetismo en algunas zonas, la escasa retención de la matrícula, altas tasas de deserción, escasa tasa de pasaje entre el nivel primario y medio, tasas de escolarización bajas en determinados grupos de edad son algunos de los indicadores del comportamiento expulsor del sistema educativo. A pesar de los criterios universalistas que le dieron origen, hoy la universalidad del acceso al sistema educativo no basta, se requiere garantizar al menos la permanencia y el egreso en tiempo del mismo.

Por otra parte el análisis de la equidad determina la consideración sobre los montos y calidad de los servicios distribuidos. Del mismo modo que la universalidad del acceso al sistema educativo no es suficiente, del mismo modo a la vez de garantizar la retención el sistema educativo debe asegurar la distribución equitativa de saberes socialmente significativos que permitan dar respuesta a los desafíos que el desarrollo mundial impone a nuestro sistema educativo, esto son problemas estrechamente vinculados con la renovación de los conocimientos científicos-técnicos y impacto de estos sobre la producción evitando toda segmentación en circuitos diferenciales dentro del sistema, esto nos enfrenta a determinados aspectos cualitativos de la acción pedagógica. Del mismo modo la equidad en términos de la calidad de los servicios incluye equipamiento y dotación de recursos humanos adecuados.

La situación de la provincia de San Juan permite ver con claridad la magnitud de los desajustes entre las aspiraciones universalistas del sistema educativo y su real

comportamiento<sup>1/</sup>:

- ▶ 39.1% de la población total tiene la primaria incompleta;
- ▶ 35.8% es la tasa de sobreedad, es decir son niños y jóvenes que poseen un retraso importante en su carrera escolar;
- ▶ 4% de la población económicamente activa (PEA) nunca asistió a la escuela;
- ▶ 28.5% de la PEA solo tiene el nivel primario incompleto;
- ▶ 23% de la PEA de 65 años y más es analfabeta absoluta y el 40.3% funcional;
- ▶ 6.8% de la PEA de 25 a 64 años es analfabeta absoluta y el 15.9% funcional;
- ▶ 54.2% de la PEA de localidades de menos de 2000 habitantes no asistió a la escuela o solo tiene el nivel primario incompleto;
- ▶ 37.6% de la PEA de localidades de 2000 a 10000 habitantes no asistió a la escuela o solo tiene el nivel primario incompleto; del mismo modo ocurre con el 35.1% de la PEA de localidades de 10000 a 50000 habitantes.

Sumado a lo anterior cabe considerar, como ya se mencionara, los criterios de equidad que orientan la administración y configuración del sistema educativo provincial a partir del análisis de los montos diferenciales y el tipo y calidad de los servicios. Es decir, avanzando por sobre la consideración de los criterios de inclusión/exclusión, y suponiendo el diseño de una política educativa que tienda a incluir más universalmente a la población, es preciso atender a las formas diferenciales en que se distribuyen los beneficios tanto en términos de montos cuanto de calidad de los servicios.

El Primer Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación arroja información interesante que permite, en primera instancia tener indicadores claros del comportamiento del sistema educativo provincial en términos de rendimiento; y en segunda

---

<sup>1/</sup>: todos los datos corresponden a los Censos de Población y Vivienda de 1980 y 1991.

instancia detectar cuáles son las áreas críticas sobre las cuales se debe actuar en forma inmediata. Los rendimientos para la provincia de San Juan son los siguientes<sup>2/</sup>:

- ▶ el nivel primario urbano presenta un rendimiento del 46,85% para el área de lengua y 48.49% en el área de matemática;
- ▶ en el ámbito rural los rendimientos son significativamente menores, 33,50% en el área de la lengua y 30.58% en el área de matemática.
- ▶ en el nivel medio el rendimiento en el área de lengua es del 60.02% para la modalidad bachiller, 54.65% para comercial y 54.93% para la modalidad técnica.
- ▶ en el área de matemática el nivel medio registra rendimientos significativamente menores que en lengua: 36.02% bachiller, 31.23% comercial y 40.64% técnica.

Frente a estos resultados resulta evidente el alcance del deterioro del sistema educativo en lo que respecta a su función sustantiva de distribución de conocimientos socialmente significativos. Los rendimientos señalados indican que en general más de la mitad de la población escolar no alcanza -al cabo de su escolaridad primaria y/o media- el dominio mínimo de las competencias básicas e instrumentales vinculadas con la comunicación escrita, la comprensión lectora, las nociones gramaticales, el dominio de los símbolos matemáticos, la operatoria de cálculo y la resolución de problemas.

Un análisis más detallado de los resultados de la evaluación permiten identificar los déficits en cada una de estas áreas o competencias básicas evaluadas.

El segundo eje para el análisis de las políticas educativas y de la conformación del sistema educativo en su conjunto lo constituye la racionalidad. Los criterios de racionalidad remiten a una evaluación sobre la capacidad del sistema educativo de

---

<sup>2/</sup>: los datos fueron extraídos del Primer Informe de Resultados Provinciales de San Juan del Primer Operativo Nacional de Evaluación 1993 - Sistema Nacional de Evaluación, Ministerio de Cultura y Educación, Febrero 1994



**alcanzar los objetivos específicos del mismo es decir el grado de eficacia en su accionar, y la capacidad del sistema de distribuir adecuadamente sus recursos, es decir la eficiencia.**

**En ambos casos la racionalidad ubica el eje central del análisis en la estructura normativa, institucional y los modelos de gestión que regulan los sistemas de producción de diferentes bienes y servicios educativos.**

**La provincia de San Juan -en términos generales- presenta una estructura de gestión del sector educativo en el cual se observan elementos que responde a modelo caracterizado por la fragmentación, la ausencia de mecanismos de coordinación y complementación; en definitiva son escasos los mecanismos de conducción y ésta no resulta orientada con frecuencia por un cúmulo de información calificada que haga posible un incremento en la racionalidad de la decisiones.**

**Frente a esta diagnóstico con frecuencia se recurre a acciones remediales de carácter parcial que en general atienden en forma fragmentaria la realidad educativa impidiendo alcanzar respuestas efectivas. Por el contrario, los problemas centrales del sistema educativo permiten reconocer implicancias en tres dimensiones:**

- ◆ técnico/políticas, en lo referido a la conducción y diseño general del sistema educativo como tal;**
- ◆ técnico/administrativas, en un sentido amplio y referido a la gestión compleja del sistema;**
- ◆ técnico/pedagógicas, en lo referido a lo estrictamente vinculado con la función sustantiva del sistema educativo.**

## **B. Estrategias de cambio**

El propósito de brindar una educación de calidad a contingentes sociales cada vez más amplios implica, necesaria e inevitablemente, asumir el desafío de reformar sustancialmente la organización y la gestión de los sistemas educativos. Junto con el tema de la calidad, la gestión educativa ha pasado en los últimos años a ocupar un lugar privilegiado en los estudios y esfuerzos por el mejoramiento de la educación. Existe una conciencia creciente en torno a que la reforma de la educación no puede reducirse, como ha sucedido con demasiada frecuencia, a la modificación de los planes y programas de estudio, sino que es necesario procesar una profunda reestructura en los modelos de organización y conducción de los sistemas educativos. De no encararse adecuadamente este desafío, difícilmente puedan los sistemas de enseñanza salir de su situación de crisis de larga duración e ingresar en un proceso sostenido de mejoramiento de la calidad.

En términos generales es posible afirmar que los sistemas educativos se constituyeron originalmente sobre la base de un modelo de organización fuertemente centralizado, con una importante concentración de las decisiones de todo tipo en las instancias centrales de conducción y con una propuesta curricular homogénea y poco diversificada. Estas características respondieron a condiciones sociales y culturales vigentes un siglo atrás, pero han dejado de ser adecuadas en el presente. En efecto, a lo largo de este siglo se ha producido un conjunto de modificaciones sustanciales en las condiciones sociales de funcionamiento de los sistemas educativos, que reclaman de modificaciones también sustanciales en las formas de organización y gestión de los mismos.

Ante la situación de crisis de la gestión educativa la discusión de alternativas suele centrarse en falsas antinomias tales como "centralización vs. descentralización" o "gestión pública vs. gestión privada". Al respecto cabe señalar que la solución es harto más

compleja que dichas formulaciones y que ninguna de dichas alternativas garantiza por sí misma la mejora de la gestión, la calidad y la equidad en los sistemas de enseñanza<sup>3/</sup>. En ese sentido, la construcción de nuevas modalidades de gestión educativa es una tarea ardua y compleja, para la que no existen recetas universalmente válidas, ya que depende fuertemente de las condiciones concretas de cada sociedad y de cada sistema educativo. Sin embargo, la revisión de la literatura sobre el tema permite identificar los principales problemas que enfrenta hoy la conducción de los sistemas educativos y señalar algunas prioridades estratégicas para la construcción de una gestión educativa orientada a mejorar la calidad<sup>4/</sup>.

#### a. Descentralización y fortalecimiento de la capacidad de gestión de las unidades

---

<sup>3/</sup> "En síntesis, la descentralización administrativa, la competencia entre las escuelas y la flexibilidad curricular han creado las condiciones para una gestión administrativa más eficiente y para una participación más efectiva de los padres. Sin embargo, para lograr el mejoramiento de la calidad y la disminución de la desigualdad es necesario implementar medidas que conduzcan, por una parte, al fortalecimiento de la capacidad de conducción del Ministerio de Educación y, por otra, al fortalecimiento de la capacidad de gestión tanto de las administraciones locales como de las escuelas. Se trata, en suma, de encontrar nuevas fórmulas de relación entre el Estado y el sector privado, entre el control central y la libertad de mercado. Las evidencias demuestran que hay funciones que sólo el Estado puede cumplir con eficiencia, y otras que definitivamente con ejecutadas con mayor eficiencia en el nivel local. Por ejemplo, sólo el Estado cuenta con las condiciones para asegurar la equidad aplicando criterios de discriminación positiva en la distribución de los recursos financieros y materiales, y para asegurar la transmisión de una identidad nacional a través de una propuesta curricular básica pero común para todo el país. Por otra parte, sólo una administración local, cercana a las escuelas, puede asignar a los profesores más idóneos a las escuelas y los niveles escolares más vulnerables. Sólo se lograrán máximos resultados con los recursos disponibles si la comunidad, los padres y los profesores participan en discusiones abiertas y públicas sobre cuáles son las mejores estrategias para mejorar la calidad de los procesos y el rendimiento de los alumnos en las escuelas. Finalmente, los incentivos más efectivos para estimular la eficiencia docente sólo pueden ser manejados en forma oportuna por el nivel local, próximo a los profesores, a sus necesidades y realidades laborales" (ESPINOLA, V., *Descentralización del sistema escolar en Chile*; CIDE, Santiago, 1991).

<sup>4/</sup> Véase al respecto:

HAAG, D., *¿Cuál es la gestión adecuada para generalizar el derecho a la educación?*; UNESCO, París, 1981.

TEDESCO, J.C., 1987, op.cit.

RAMA, G., *Educación e igualdad de oportunidades. Algunas reflexiones para la planificación*; Ponencia presentada al Taller "Vers une planification strategique de l'education", Institut International de Planification de l'education, París, 1988.

RAVELA, P., *El liceo como organización. Estudio de la gestión educativa en la enseñanza media*; Tesis de Maestría, FLACSO, 1989.

BRASLAVSKY, C. y TIRAMONTI, G., 1990. op.cit.

TEDESCO, J.C., *Las perspectivas de la educación en América Latina*. En: *Cuadernos de Educación*, N° 192; CIDE, Santiago, 1990.

TEDESCO, J.C., *Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública*. Mimeo, Santiago, 1991.

AGUERRONDO, I., 1992, op.cit.

CEPAL/UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*; CEPAL/UNESCO, Santiago, 1992.

LASIDA, J. y RAVELA, P., *Propuesta de políticas para la educación básica y media en el período 1995-1999*. Documento elaborado para la Fundación Friedrich Ebert (FESUR) (en prensa).

## **del sistema**

La primera modificación sustancial que se ha producido en las condiciones sociales de funcionamiento de los sistemas educativos radica en el hecho de la masificación. Como consecuencia de ella, los sistemas han crecido en tamaño, medido en cantidad de alumnos, establecimientos y docentes, lo que trae aparejado un problema de escala. Para cualquier organización de gran tamaño, que debe diariamente prestar un servicio a varios millones de personas, se hace imprescindible contar con instancias intermedias con una alta capacidad para procesar información y tomar decisiones pertinentes. En ese sentido cabe afirmar que ya no es posible gobernar centralmente todos los aspectos de la vida de los sistemas educativos -lo que no significa carecer de conducción central-. Ello es así en cualquier sistema de grandes dimensiones las instancias centrales rápidamente se "saturan" y no pueden manejar toda la información necesaria y con la velocidad suficiente como para responder adecuadamente a las múltiples necesidades y problemas que se producen en las diversas zonas del sistema.

Pero además, la masificación no sólo supone mayor cantidad de alumnos sino nuevos alumnos -nuevos tipos socioculturales de destinatarios- y, por lo tanto, diversificación de las realidades sociales y culturales en las que el sistema debe operar. Ello tiene como consecuencia una compleja ecuación en la que, por un lado, se debe brindar una formación básica homogénea y una base común de conocimientos y valores que permita a los educandos reconocerse como formando parte de una comunidad nacional, que garantice la equidad y que contribuya a la construcción de una sociedad democrática. Por otro lado, el sistema debe poder desarrollar cierta variedad y diversificación de propuestas que le permitan valorar y dar cabida a la diversidad de "puntos de partida" sociales y culturales, atender a la creciente diversidad de intereses y demandas de formación de los alumnos individualmente considerados, así como desarrollar estrategias diferenciales que le permitan discriminar positivamente a quienes

por su situación económica y social de origen se encuentran en desventaja en lo que refiere al dominio de las capacidades cognitivas indispensables para el aprendizaje en la escuela. Obviamente, los mecanismos de organización y gestión idóneos para atender a una población escolar relativamente más homogénea, como lo era la atendida en las primeras etapas del desarrollo del sistema, no son los mismos que se requieren para resolver la mencionada ecuación en las actuales circunstancias.

A lo anterior se agrega el hecho de que el entorno cultural, científico y tecnológico se ha transformado también de forma sustancial tornándose altamente dinámico y cambiante, en contraste con la situación imperante algunas décadas atrás, en que los cambios en el conocimiento y la tecnología eran relativamente más pausados. El conocimiento se torna cada vez más dinámico, vasto e inabarcable, lo cual torna inviable la pretensión típicamente escolar -heredada desde la edad media- de establecer un curriculum que de cuenta de la totalidad del conocimiento humano.

De la situación descrita se desprende la necesidad de implementar un doble movimiento, a la vez descentralizador y rearticulador, en el rol desempeñado por las instancias centrales encargadas de la conducción del sistema.

Ante todo aparece como imprescindible llevar adelante procesos de descentralización que impliquen acercar la toma de decisiones a los lugares en que se desarrollan las acciones, sobre todo en aspectos de carácter administrativo, curricular y pedagógico. De este modo se incrementa la capacidad del sistema de responder a las demandas del entorno, se diversifican las propuestas educativas, se abre un importante campo a la experimentación e innovación educativas y se crean las condiciones para un incremento del compromiso de los actores con los resultados de la acción educativa. Ello implica asumir la necesidad de mayor flexibilidad y dinamismo en las currícula, así como una exigencia de mayor diversificación de la oferta de formaciones posibles.

En las dos últimas décadas se han llevado adelante procesos de descentralización educativa en la mayor parte de países de la región. Bajo esa denominación han ocurrido diversos procesos que básicamente han consistido en el traspaso de funciones administrativas, curriculares y/o económicas (en diversas combinaciones) desde los Ministerios de Educación nacionales a gobiernos regionales o municipales. Los estudios e investigaciones indican que no necesariamente los resultados han sido los esperados<sup>5/</sup>. En muchos casos se ha constatado que se produce un fenómeno de re-centralización en los niveles descentralizados, es decir, se ha reproducido la estructura centralizada a escala local.

En relación con este problema cabe señalar que uno de los objetivos estratégicos centrales de los procesos de descentralización debería ser el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las unidades del sistema -los centros de enseñanza- y el incremento de su responsabilidad por la calidad de la enseñanza que en ellos se imparte. En otras palabras, es necesario hacer de los centros educativos instituciones más responsables de su propio funcionamiento y de los resultados de su desempeño institucional.

De lo que se trata es de promover y desarrollar la capacidad de los establecimientos educativos para hacerse cargo de los problemas a los que cotidianamente se enfrentan. En la actualidad quienes se desempeñan como docentes y directores constatan día a día el fracaso de la enseñanza pero no tienen los medios -medios en sentido material pero también entendidos como capacitación y potestades de decisión- para hacerse cargo de él y buscar los caminos para superarlo. El resultado es la "notificación" a las instancias

---

<sup>5/</sup> Véase, por ejemplo, Mc.GINN, N., 1987, Un proyecto de investigación y acción para la descentralización de los sistemas educativos. En: *La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, N°101; OEA, Washington, 1987.

ESPINOLA, V., 1991, op.cit.

HEVIA, R., *Política de Descentralización en la Educación Básica y Media en América Latina. Estado del Arte*, UNESCO/REDUC, Santiago, 1991.

HANSON, M., Descentralización y regionalización en educación. En: *La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, N°108-110; OEA, Washington, 1991.

superiores, la dilución de las responsabilidades y un creciente sentimiento de escepticismo y frustración. Resulta entonces necesario idear un conjunto de políticas dirigidas, **a la vez**, a posibilitar y exigir que sean los propios centros de enseñanza y quienes en ellos se desempeñan, los responsables de generar, a partir de su propia experiencia y práctica cotidianas, los proyectos de cambio y mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

En este punto conviene alertar que lo anterior no se logra simplemente "reglamentando" la responsabilidad, "decretando" el traspaso de potestades y exigiendo su cumplimiento. El problema no pasa únicamente por modificaciones en la normativa. Es imprescindible generar las condiciones para que dicha asunción de responsabilidad sea posible, lo que implica capacitación, apoyo técnico, autonomía, mayor dotación y mejores condiciones de trabajo para el personal, etc.

Por su parte la provincia de San Juan optó por la consideración de las estrategias de descentralización, en términos generales, y a partir de ello propuso la conformación de regiones al interior de la provincia y la estrategia de nuclearización de los servicios educativo. No obstante haberlo propuesto aún no ha sido posible la puesta en marcha efectiva de ninguna de las mismas.

En lo que a este trabajo le corresponde, y como se señaló anteriormente, en este punto se considerarán dichas estrategias, sus posibilidades y limitaciones.

#### **a.1. La descentralización**

La estructura piramidal de los sistemas educativos en su conjunto y las consecuencias que ello acarrea, la ineficiencia probada de su gestión y la lentitud para adaptarse a los cambios o generar transformaciones sustantivas es algo largamente diagnosticado.

Frente a ello, también con mucha frecuencia, se consideró que la descentralización

de sus estructuras y la desconcentración de funciones en unidades de gestión menores podía ser una vía de solución.

De este modo, basta recorrer las experiencias recientes en la mayoría de los países de América Latina y se observa una tendencia generalizada hacia la descentralización en todos los sectores (y el sector educativo no es una excepción) enmarcada en procesos de reestructuración del Estado y sus aparatos administrativos. Esto permite interrogarse acerca de los criterios que orientan tales tendencias; por una parte aparecen objetivos claramente económicos, vinculados con los requerimientos urgentes de contención del gasto público; y por otra parte se enuncian criterios vinculados con la democratización de la gestión y la promoción de la participación de actores sociales habitualmente excluidos de los centros de decisión en la materia.

Las propuestas vigentes en el terreno educativo son muy diversas, abarcan desde reformas integrales de la organización político-administrativa hasta modificaciones puntuales de desconcentración de funciones administrativas de apoyo.

En este terreno cabe distinguir la consideración de al menos dos planos en los que tiene lugar la descentralización. En un plano general o macro, desde la perspectiva de los organismos centrales de conducción educativa. En otro plano las propuestas de descentralización alcanzan la unidad mínima del sistema educativo: la escuela, y en este nivel se presenta como una estrategia para el logro de cierto fortalecimiento y autonomía de las unidades escolares, transfiriéndole una importante cuota de poder tal que le permita el desarrollo de un proyecto pedagógico-institucional propio.

La evaluación de las experiencias de descentralización arrojan resultados dispares, por una parte esta estrategia asilada de otras acciones no parece poder superar la barrera de los escasos resultados educativos. No obstante el mantenimiento de un modelo



fuertemente centralizado tampoco parece viable. En consecuencia la alternativa parecen ser formas mixtas de organización que combinen segmentos de la administración central fuertes con unidades locales - las escuelas - con creciente autonomía y responsabilidad sobre los resultados educativos.

### **a.2. La regionalización**

En el ámbito educativo la regionalización está fuertemente asociada a la acción en el terreno curricular en donde aparece como una fuerte tendencia a la introducción y revisión de los contenidos curriculares a la luz de las particularidades regionales.

Desde esta perspectiva, durante una década, se alentó la introducción de contenidos secundarios dentro de los diseños curriculares que atendían a las peculiaridades culturales, se puso el énfasis por ejemplo en la geografía y la historia locales en desmedro de aquella considerada universal y se ocupó un segmento importante del horario escolar en la enseñanza de técnicas artesanales locales, música y danzas autóctonas, etc...

Por otra parte, en algunos casos la regionalización, como en el caso de la provincia de San Juan, constituye el primer paso para la identificación de divisiones territoriales al interior de la provincia y la base para una estructura administrativa descentralizada que reconoce al interior de cada región cierta unidad cultural.

En cuanto a los resultados de este tipo de estrategia tal como se ha implementado requieren una consideración especial. En el caso de nuestro país en general y en el particular de la provincia de San Juan, cabe tener en cuenta que, en primer término la estructura regional no es algo dado previamente, o por el contrario tan fuerte ha sido el peso de las divisiones político administrativas que resulta muy dificultoso repensar la distribución territorial de las competencias políticas. Por otra parte, y más cercanamente al tema de nuestro interés, el criterio regional privilegia cierta homogeneidad geográfica, cultural, social al interior de la misma y la diferenciación con respecto a otra región; este

es el motivo por el cual con frecuencia una estrategia de regionalización requiere de acciones específicas que compensen la fuerte segmentación inicial sobre la base de la cual se construye formas de autoorganización y de satisfacción de las necesidades claramente diferenciales.

En el caso de la provincia de San Juan, la alta proporción de población rural y la gran extensión de las áreas con muy escasa población, o población dispersa contrasta fuertemente con la concentración excesiva de población - cercana al 90% - que registra la ciudad capital y sus alrededores. Esta disparidad ha traído como lógica consecuencia una escasa distribución de los recursos de todo tipo y pocas opciones de desarrollo fuera del estrecho margen de la población capitalina y el área circundante.

En forma simétrica a esta distribución se conformaron ocho regiones al interior de la provincia algunas de las cuales por ejemplo se conforman así:

- ◆ región I: formada por los departamentos Jáchal e Iglesia representan la mayor proporción de población rural de la provincia, son departamentos muy extendidos geográficamente, y con muy escasos recursos naturales;
- ◆ región II: formada por el departamento de Calingasta con características muy similares a la región I;
- ◆ región III: formada por los departamentos de Ullum, Zonda y Rivadavia, son departamentos pequeños que constituyen los alrededores de la ciudad de San Juan, sus características son eminentemente urbanas y funcionan como ciudades satélite de la capital;
- ◆ región IV: formada por el departamento capital, Santa Lucía y Chimbas con características muy similares a la región anterior;
- ◆ región VI: formada por los departamentos de Caucete, 9 de julio y 25 de mayo, en los tres casos con buenas vías de comunicación con la capital, resultan un

**ejemplo típico de las poblaciones urbano-marginales.**

**Teniendo en cuenta esta conformación regional es fácil suponer el delicado equilibrio que es necesario para no desarrollar un sistema que incremente la segmentación existente.**

**Las propuestas de desarrollo local y regional no parecen tener lugar sino sobre una base mínima y universal que garantice puntos de partida semejantes, de lo contrario la segmentación se profundiza y las inequidades son aún mayores que en una estructura centralizada.**

### **c. La nuclearización de servicios educativos**

**Tanto en nuestro país como en otros en América Latina la nuclearización se ha constituido en una forma organizativa idónea para encarar procesos de descentralización y regionalización educativa. Esto parte del hecho de que las escuelas, especialmente en áreas rurales, funcionan muy aisladamente . Para hacer frente a este tipo de situaciones críticas se ha planteado esta nueva forma organizativa de las escuelas que se basa en la agrupación, a través de una red institucionalizada, de las unidades escolares de un área determinada. Esta forma organizativa -denominada núcleo educativo- constituye una unidad de funciones técnico-docentes, administrativas y de promoción comunitaria.**

**Dentro del ámbito regional, el núcleo educativo represente el nivel operativo de la tarea educativa y de sus actividades técnico-administrativas conexas; en él se desarrollan programas educativos escolarizados y no escolarizados y acciones de extensión comunitaria. La nuclearización educativa aparece como una estrategia que permite ubicar el sistema educativo en estrecha interrelación con la comunidad.**

**La organización de los núcleos implica una delimitación del espacio geográfico**

muy estricto. En general se establece una escuela como coordinadora o cabecera, aquella que cuenta con mejor equipamiento, planta funcional completa, etc... y un conjunto de entre 10 y 12 escuelas que integrarán el núcleo.

Dentro del proceso general de reestructuración de la gestión educativa, los núcleos educativos se presentan como una modalidad de organización institucional alternativa. En general las experiencias en materia de nuclearización que han tenido lugar en nuestro país y en América Latina nos transfieren una valiosa orientación al respecto.

La nuclearización se presenta así como una estrategia que permite ubicar a los servicios educativos en estrecha vinculación con la comunidad, en búsqueda de la optimización en la utilización de los recursos que, a su vez posibiliten extender los beneficios de la educación de mejor calidad al mayor número de educandos.

Por sus características, la conformación de núcleos educativos para escuelas de tercera categoría, o sea escuelas ubicadas en la zona rural, con plantas funcional reducida, o de personal único. Estas unidades escolares agregan el aislamiento geográfico a la modalidad tradicional de funcionamiento de las escuelas como cotos cerrados. En este sentido los núcleos educativos deberán conformarse como espacios de coordinación entre diferentes unidades escolares que tiendan a favorecer la intervinculación de las mismas.

A partir del reconocimiento de las características particulares de estas escuelas se propone la conformación de núcleos para permitir el fortalecimiento de la capacidad de gestión del conjunto de unidades educativas.

Por otra parte, parece evidente que dichas escuelas requieren un modelo organizativo diferencial dado que la problemática que enfrentan también es diferente. Los contenidos curriculares, las estrategias metodológicas, los materiales de apoyo son

algunos de los elementos diferenciales en estas escuelas cuyo reconocimiento es la clave del éxito de toda innovación.

A su vez la escasa planta funcional, las dificultades de acceso a la escuela, las características propias de las actividades productivas de la zona condicionan fuertemente la viabilidad de cualquier propuesta basada en la participación plena de los miembros de la comunidad educativa en su conjunto. Por ello no parece posible extender la experiencia de los consejos de escuela a esta población.

Tampoco parece deseable generar una amplia gama de estructuras organizativas complejas y/o rígidas para regular el funcionamiento de estos núcleos, la multiplicidad de estructuras -además de la imposibilidad objetiva de cubrirlas- en general tiende a desalentar prematuramente a los docentes, directivos y padres responsables de llevar adelante estas propuestas.

Sin embargo, en los relevamientos llevados a cabo recientemente por los equipos técnicos de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Educación de San Juan, se trasunta una fuerte preocupación de docentes y directivos por encontrar soluciones a diferentes problemas, como los relativos a los escasos logros de los alumnos en términos de aprendizaje, la necesidad de adoptar nuevas estrategias metodológicas, la urgencia de contar con instancias de capacitación docente, etc... Frente a ello se presentan como viables las propuestas tendientes a crear espacios que permitan intercambiar experiencias, diseñar planes conjuntos, coordinar acciones, maximizar el aprovechamiento de los recursos disponibles, etc...

Una vez lograda la implementación de los núcleos educativos a partir de estructuras flexibles de coordinación entre tres o cuatro unidades escolares de características similares podría avanzarse en la conformación de una instancia colegiada como el consejo

de escuela pero para el conjunto de la unidades que integran un núcleo.

De este modo la regionalización y la nuclearización son dimensiones complementarias de la descentralización a la vez que resultan herramientas que permiten hacer efectivas dichas propuestas.

#### **b. Redefinición y fortalecimiento del rol de las instancias centrales de conducción del sistema educativo**

Simultáneamente, es imprescindible señalar los riesgos de cualquier proceso de descentralización y diferenciación que no vaya acompañado de un proceso simultáneo de fortalecimiento del rol de coordinación y articulación por parte de las instancias centrales del sistema -tanto nacionales como regionales-.

En primer lugar, es evidente que las comunidades que a priori se encuentran en una situación sociocultural más desfavorecida, son las que estarán en peores condiciones para hacer uso de los espacios para una mayor autonomía y diversificación de las propuestas educativas. En ese sentido, se corre el riesgo de favorecer los procesos de segmentación interna del sistema, aumentando las distancias en las posibilidades de acceso al conocimiento por parte de los diversos sectores sociales, incrementando así la calidad para algunos al costo de la equidad<sup>6/</sup>.

En segundo lugar, existe el riesgo de que la diferenciación lleve a la excesiva fragmentación del sistema educativo y a la pérdida de su función esencial de construir en los ciudadanos las bases de la integración nacional.

---

<sup>6/</sup> "Cuando comenzaron las críticas a los sistemas educativos de los países centrales por su falta de eficiencia se decía que la prosecución de la equidad no debe hacerse al costo de la calidad. En el momento en que en la Argentina emerge la preocupación por la calidad, tal vez se esté ha en condiciones de proponer que... la prosecución de la calidad no debe hacerse al costo de la equidad" (BRASLAVSKY, C. y TIRAMONTI, G., 1990, op.cit.).

En tercer lugar y en estrecha relación con lo anterior, nada garantiza que la gestión fortalecida de los centros de enseñanza se oriente hacia el mejoramiento de la calidad entendida como jerarquización de la función de distribución de conocimiento socialmente válido. Por un lado, porque es factible que se privilegien otras lógicas, por ejemplo de carácter afectivo o de formación en valores<sup>7/</sup>. Por otro lado, porque muchas veces en el afán de innovación se adoptan modas pedagógicas que conllevan implícitamente una desvalorización del conocimiento o que, por haber sido generadas en los países centrales, resultan desestructuradoras de las prácticas pedagógicas concretas cuando se las transfiere acríticamente a otros contextos sociales<sup>8/</sup>. Finalmente, porque suele suceder que, en el afán de incorporar todas las demandas que la sociedad y las familias hacen al curriculum, se pierde de vista cuáles son los aprendizajes básicos que es necesario fortalecer y garantizar antes de incorporar nuevos contenidos y actividades curriculares<sup>9/</sup>.

De lo anterior se desprende la necesidad imperiosa, según se señaló un poco más arriba, de que los procesos de descentralización vayan acompañados de un movimiento rearticulador del sistema, lo que implica fortalecer ciertas funciones propias de la conducción central, en particular la de orientar globalmente las políticas educativas, generando los imprescindibles acuerdos sociales y políticos en torno al objetivo de la calidad y a los significados básicos del concepto. Al respecto cabe señalar que el mejoramiento de la gestión y de la calidad educativa no es un problema de carácter

---

<sup>7/</sup> BRASLAVSKY, C. y TIRAMONTI, G., 1990, op.cit.

<sup>8/</sup> TEDESCO, J.C., 1987, op.cit. SAVIANI, D., *Escuela y democracia*; Monte Sexto, Montevideo, 1988.

<sup>9/</sup> *"La sociedad normalmente concibe a la educación como omnipotente. Le pide que trasmita ciertos valores, normas, cultura, lenguaje, ciencias, conocimientos, que forme para las innumerables ocupaciones existentes, que oriente y descubra las vocaciones y que se adelante a los tiempos formando la persona del futuro... El deterioro del proceso de enseñanza-aprendizaje que registra la aplicación de pruebas en Idioma Español y Matemática... no es el resultado de la acción educativa del último año, sino de un proceso de larga data que está vinculado a la integración, por primera vez, en la enseñanza media de importantes estratos de bajo nivel sociocultural, lo que constituye un hito histórico y un inconmensurable desafío al sistema educativo. El tema es: ¿cuál es la prioridad en una transición cultural de esta magnitud? ¿Evaluar y fortificar la capacidad de enseñanza en los conocimientos básicos o abordar nuevos espacios de socialización y formación de los adolescentes considerando que una educación de toda la población requería de un amplio espectro de formaciones? Al respecto, puede resultar útil hacer una distinción entre el currículo ideal en relación al orden del conocimiento y del desarrollo de las potencialidades humanas, y el currículo que más efectivamente responde a las carencias y necesidades de una sociedad en un momento histórico determinado. Una cosa es el conjunto de aprendizajes que, en términos ideales, sería deseable que los adolescentes incorporaran y otra los aprendizajes mínimos que, prioritariamente, deben lograrse en las actuales circunstancias y que son condición de posibilidad para todo lo demás"* (RAMA, G. y otros, *¿Aprenden los estudiantes? El Ciclo Básico Unico de Educación Media*; CEPAL, Montevideo, 1992).

orientada al mejoramiento de la calidad, sea la relativa a la profesionalización y condiciones de trabajo del cuerpo docente. El desafío central para las políticas educativas en este terreno es, no sólo mejorar las remuneraciones y la formación inicial de profesores y maestros, sino además, desarrollar mecanismos propios de la gestión de recursos humanos dirigidos a construir condiciones de trabajo que permitan una mayor profesionalización por la vía de la capacitación en servicio, la creación de espacios de investigación y de intercambio entre colegas, el aumento de la capacidad para hacerse cargo de las dificultades de la enseñanza y tomar decisiones pertinentes, la creación de incentivos profesionales y la existencia de instrumentos eficaces para la orientación y supervisión de la enseñanza.

#### **d. Incremento de los recursos y racionalización de su asignación**

Ningún intento por mejorar la calidad y la gestión de la educación puede eludir los problemas relativos al financiamiento del sistema y a la insuficiencia de los recursos económicos con que se cuenta. En este sentido también se han producido modificaciones sustantivas a lo largo del siglo.

Los problemas relativos a la dotación y uso de los recursos plantean desafíos cruciales a la gestión de los sistemas educativos. Al deterioro de la inversión estatal en la educación, operado en la generalidad de los países de la región en las últimas décadas, es necesario incorporar la consideración del hecho de la ampliación de la cobertura de los sistemas. Esto significa que, aún recuperando los niveles de inversión de los años 50' y 60', dichos recursos se aplicarían a atender a una proporción de la población significativamente mayor que la atendida en aquellos años.

La consecuencia de lo anterior es que, junto con la necesidad de incrementar los recursos destinados a la educación, existe una no menos imperiosa necesidad de mejorar sustancialmente la forma en que los mismos son utilizados.



únicamente técnico sino que requiere, como condición de posibilidad, de la generación de un conjunto de consensos mínimos en los actores involucrados en la tarea educativa<sup>10/</sup>.

En ese sentido, corresponde a las instancias de conducción del sistema articular la definición de los conocimientos y capacidades cognitivas básicas que todo educando debe haber alcanzado al culminar ciertos ciclos de aprendizaje y garantizar su logro homogéneo por parte de toda la población, para lo cual se deberán diseñar e implementar políticas específicas de compensación y discriminación positiva focalizadas en la atención a los sectores sociales más vulnerables, orientando hacia ellos mayores recursos y apoyo técnico. Al respecto TEDESCO señala que las experiencias de descentralización y regionalización llevadas adelante en las últimas décadas en América Latina muestran que para que dichos procesos cumplan con sus objetivos democratizadores y dinamizadores del sistema, deben estar acompañados por la presencia de una administración central fuerte. Señala asimismo que las funciones de la administración central no deberían ser las mismas que en el modelo de organización tradicional, sino que tendrían que estar centradas en dos áreas principales: la evaluación de resultados y la compensación de diferencias<sup>11/</sup>.

A las dos áreas señaladas por TEDESCO parece importante agregar otras dos. Por un lado, la más arriba mencionada construcción de consensos en torno al objetivo de la calidad y a sus contenidos fundamentales. Por otro lado, la relativa a garantizar la capacitación y calidad de los recursos humanos con que cuenta el sistema en todos los niveles, con particular énfasis en el cuerpo docente. A este último punto está referido el apartado siguiente.

---

<sup>10/</sup> "La consecución de cualquier objetivo que, como el de mejoramiento de la calidad de la educación, produzca modificaciones en la distribución de poderes, tanto entre los actores que se mueven en el contexto como entre quienes lo hacen en el interior del cuerpo burocrático, exige la acumulación de consenso alrededor de los resultados deseados con la finalidad de legitimar las acciones que se implementen" (BRASLAVSKY, C. y TIRAMONTI, G., 1990, op.cit.).

<sup>11/</sup> TEDESCO, J.C., 1990, op.cit.

### **c. Profesionalización y jerarquización del cuerpo docente**

Otra modificación sustancial en las condiciones de funcionamiento de los sistemas educativos, operada a lo largo del siglo, es la relativa a la situación del cuerpo docente. En las etapas iniciales del desarrollo de los sistemas educativos los docentes gozaban de un status y reconocimiento social elevado. Dicho reconocimiento social de la profesión docente estaba asociada, principalmente, a que los docentes -normalistas, universitarios y/o autodidactas de alto nivel cultural- eran portadores de un nivel de formación elevado en relación a los niveles educativos del común de los ciudadanos de su tiempo. A ello se sumaba que las remuneraciones eran relativamente decorosas, así como la existencia de un amplio consenso acerca de la importancia de la función social del sistema educativo y de la misión del maestro.

A lo largo del siglo estas condiciones se han modificado sustancialmente. Los salarios docentes han pasado a estar entre los más bajos de la escala de remuneraciones y el nivel de formación de un docente ha dejado de ser superior al del común de los ciudadanos, por la expansión creciente de la educación media y superior. La profesión docente en sí misma se ha masificado. A ello debe agregarse la situación de crisis y deterioro de los sistemas educativos, todo lo cual configura una situación en la que la docencia ha perdido el prestigio y reconocimiento social de que otrora gozó. Por otra parte, probablemente no es ajeno al fenómeno el hecho de que la docencia se haya tornado una profesión casi exclusivamente femenina.

Ahora bien, resulta obvio señalar que la mejora de la calidad de la enseñanza se resuelve, en última instancia, en la calidad de la tarea que los docentes desarrollan dentro del aula. De manera que es imprescindible involucrar al cuerpo docente en la preocupación por la calidad y en la búsqueda de los caminos para hacerla efectiva.

Ello determina que una de las prioridades estratégicas de una gestión educativa

**Esto implica un importante desafío a la gestión de los sistemas educativos al menos en dos planos. Por un lado es necesario hacer más eficiente la gestión y racionalizar el gasto, de modo de optimizar el rendimiento de los recursos. Por otro lado, es imprescindible contar con políticas específicas dirigidas a focalizar la asignación de una parte importante de los recursos en la atención de aquellas áreas o sectores del sistema que atienden a la población más desfavorecida.**

### **C. El proceso de transformación educativa**

En términos generales se puede afirmar que el proceso de transformación planteado deberá dar respuesta efectiva a las demandas crecientes de mejoramiento de la calidad de los servicios educativos, para ello el diseño de políticas educativas deberá atender a dos líneas convergentes, cada una de las cuales entraña múltiples aspectos, ellas son:

- ▶ la gestión institucional en su conjunto, tanto en lo que respecta al organismo central de conducción educativa cuanto a las unidades escolares;
- ▶ la actualización y renovación de los contenidos curriculares que permita satisfacer las demandas que en la materia realiza la sociedad en su conjunto.

La historia reciente de las innovaciones educativas indica que alternativamente se atendieron en forma parcial a uno u otro aspecto pero nunca se diseñaron políticas de desarrollo integral del sistema educativa que sostuvieran una visión más global de la problemática del sector.

A continuación se enuncian los ejes principales del proceso de transformación propuesto que en apartados posteriores tenderán a operacionalizarse. De este modo se caracterizan estos ejes que se transforman en lineamientos generales y luego en líneas de acción más operativas. En este sentido se seleccionaron como ejes de este proceso de transformación: la problemática de la gestión institucional, la evaluación de la calidad y los contenidos curriculares.

#### **a. La gestión institucional**

Analizar una organización como el sistema educativo desde la óptica de la gestión significa estudiar las formas en que los diferentes actores -individuales o colectivos- dentro de la organización van delineando o estructurando los diversos procesos organizacionales; es decir, los modos en que la organización finalmente lleva a cabo sus

acciones.

Esta mirada sobre la gestión plantea la necesidad de precisar las relaciones estructurantes de determinación y condicionamiento que se establece entre la modalidad organizativa, los enfoques y métodos utilizados para la acción y los objetivos generales de la organización.

Desde esta perspectiva la organización institucional del sistema educativo en su conjunto se presenta como altamente deficitaria, con serios problemas para responder a las demandas básicas. En este aspecto, la transferencia de los servicios educativos nacionales al ámbito provincial suma una complejidad adicional y enfrenta al sistema educativo provincial al desafío de diseñar una nueva estructura para el sistema y definir modelos de gestión más eficientes.

En términos generales la estructura del sistema educativo no resulta, con frecuencia, un conjunto articulado y coherente de instituciones sino por el contrario "aparece representado por una multitud de unidades escasamente conectadas entre sí, que no cuentan con orientaciones claras sobre los resultados buscados y que están sometidas a controles y evaluaciones sumamente laxos sino inexistentes"<sup>12</sup>.

Actualmente se requiere de las organizaciones formas ágiles de funcionamiento y el incremento de las capacidades técnicas hacia el planeamiento estratégico que permitan atender las demandas de un contexto cambiante y evitar los riesgos de un deterioro mayor del sistema educativo.

En el caso que nos ocupa desde la forma misma de constitución del hoy sistema educativo provincial se presenta como segmentada, centralizada y fuertemente burocrática. Es posible analizar la estructura general del sistema educativo identificando

---

<sup>12/</sup>: tomado de Martínez Nogueira, La reforma del Estado en la Argentina - La lógica política de su problemática organizacional, en Perfiles Latinoamericanos - Mayo 1992.

tres niveles de gestión que se diferencian a partir de su conformación, las características de los actores que lo integran y las lógicas organizacionales preponderantes en uno y otro.

Desde esta perspectiva podemos identificar un nivel central de gestión en el sistema educativo, asociado directamente al organismo de conducción del mismo, cuyo perfil -en general- aparece vinculado a: la concentración de las decisiones en materia de política educativa, la administración directa y completa de los recursos disponibles y la localización de las iniciativas en materia de innovaciones o propuestas de cambio, si las hubiera dentro del sistema.

Un segundo nivel de gestión reconocible es el intermedio, identificado principalmente con el cuerpo de supervisores escolares. Este nivel aparece como nexo casi exclusivo entre el nivel central "administrador" y los "administrados" -la unidad escolar en su conjunto-. Este rol de nexo exclusivo le confiere cierta capacidad de actuar en forma independiente, liberado de controles externos y reservándose para sí la potestad de sanción regulatoria del funcionamiento de las unidades escolares y de la prestación última de los servicios educativos.

Por último, el nivel de gestión directamente vinculado con la operación, con la ejecución de las acciones educativas: la unidad escolar. En este nivel de gestión se verifica con frecuencia la coincidencia de dos lógicas de gestión diferentes; por una parte la escuela formalmente aspira a responder - y se esfuerza por ello - a las exigencias establecidas por los centros de decisión dentro del sistema, de este modo se comporta como el brazo ejecutor de las políticas educativas definidas en el nivel central. Pero por otra parte, la estructura piramidal del sistema educativo y sus deficientes mecanismos de seguimiento y control posibilitan la existencia de cierto grado de independencia posible para las unidades escolares. Allí donde la normativa no es exhaustiva, donde los controles no alcanzan, allí las unidades escolares se enfrentan a la posibilidad de generar su propio espacio de gestión.

En lo que respecta a la organización institucional del Ministerio de Educación de

la provincia de San Juan, este no es una excepción a la regla. En términos generales observa la misma estructura fragmentada de la mayoría de los organismos de conducción. En tanto un área se ocupa de la administración de los servicios, otra lo hace con los recursos de modo tal que entre ambas es fácil suponer las dificultades de articulación de su accionar. Como producto de la nueva gestión se incorpora una tercer área vinculada directamente con el centro de las decisiones en materia de política educativa y que tendió a concentrar la fuerza innovadora, esta área debería asumir las funciones de unidad de planificación, usina de innovaciones y conductora del proceso de transformación.

Los resultados son fáciles de estimar, cada una de las áreas funciona de acuerdo con su propia lógica y al interior del ministerio tiene lugar lo que los especialistas denominan un modo particular de resolución de la competencia de cada unidad por el dominio, es decir tres modos propios de atender a las demandas o problemas para cuya resolución fueron pensados dentro de la organización.

El proceso de transformación general agudiza severamente esta situación ya que cada organización dentro del Ministerio de Educación ve amenazado su territorio en la redefinición de roles y funciones. Entre tanto persiste la lógica fragmentada de funcionamiento.

#### **b. La evaluación de la calidad**

Un segundo problema central derivado del modelo de gestión al que debe enfrentar cualquier proceso de transformación del sistema educativo es el de la generación de formas permanentes de evaluación de la calidad de los servicios que ofrece. En general el sistema educativo se caracteriza por una sostenida irresponsabilidad frente a los resultados, esto lo ha convertido en una estructura totalmente vulnerable por su incapacidad para dar respuestas a las demandas crecientes. En este sentido la ausencia de mecanismos internos y externos de evaluación se ha convertido en uno de los problemas estructurales más acuciantes del sistema educativo.

Estrictamente asociado con el punto anterior y como una dimensión del modelo de gestión vigente dentro del sistema educativo, aparece como urgente la necesidad de dar respuestas a las carencias que se ponen de manifiesto a partir de los resultados, de los productos del sistema educativo. Desde esta perspectiva, el sistema educativo carece de instrumentos para hacerlo, y más aún no integra su lógica de funcionamiento ningún tipo de evaluación del rendimiento del mismo.

Esta situación es en gran parte responsable del deterioro que en todos los aspectos registra el sistema: un modelo de gestión burocratizado, contenidos desactualizados, formas de organización ineficientes, criterios de distribución de los recursos inequitativos, son todas manifestaciones parciales del mismo fenómeno, un sistema educativo que no puede dar cuenta responsablemente de sus resultados y acciones, una estructura que no tiene incorporada la lógica de la evaluación como forma de revisión permanente y orientación renovada de sus cursos de acción.

La evaluación como práctica integrada a la gestión requiere del desarrollo de capacidades orientadas a la revisión y el mejoramiento permanentes de lo actuado como mecanismo de autorregulación de la organización. Estas capacidades son las que han estado ausentes de modo tal que el diseño mismo de las políticas educativas ha estado impulsado más por criterios político-sectoriales o académico-experimentales que por una base sólida de información calificada sobre rendimiento del sistema, factores explicativo del rendimiento, desempeño docente, formación docente, perfil institucional escolar, identificación de áreas críticas, formas de distribución de los recursos al interior del sistema, etc...

### **c. Los contenidos curriculares**

Toda concepción curricular implica siempre una determinada propuesta pedagógica, es decir una propuesta sobre el qué y el cómo enseñar aprender y evaluar, y refleja una determinada concepción no solo de lo educativo sino también de lo social, lo político, lo cultural, etc. Aún cuando en muchos casos el currículo aparece como algo dado es fruto



de un proceso constructivo que reconoce varias fuentes, fuentes socio-culturales en tanto refleja necesidades de los alumnos y de la sociedad en su conjunto, fuentes epistemológicas en tanto reconoce rasgos particulares propios de las disciplinas a ser enseñadas o de la articulación entre varias disciplinas dando lugar a un área integrada de conocimientos, fuentes psico-pedagógicas en tanto atiende a las características psico-evolutivas de los alumnos, sus habilidades y competencias. Las diferentes concepciones sobre el currículo ponen énfasis diferenciales en cada una de estas fuentes, y a partir de ellas articulan el complejo proceso de construcción del currículo.

En términos operativos, los diseños curriculares intentan dar respuesta a los problemas de selección, organización, presentación y secuenciación de los contenidos a desarrollar en el ámbito escolar.

Los problemas o deficiencias frecuentemente señaladas en lo que respecta a los contenidos curriculares se centran en los siguientes:

- ◆ la uniformidad producto de la imposición de un único patrón cultural;
- ◆ la escasa vinculación de los contenidos con la realidad, escasa adecuación de los contenidos a las expectativas y necesidades sociales, productivas y culturales de los alumnos;
- ◆ ausencia de articulación disciplinaria entre los diferentes niveles del sistema educativo;
- ◆ la segmentación de los contenidos en materias o áreas aisladas entre sí;
- ◆ el predominio del carácter informativo de los contenidos escolares en desmedro del carácter formativo de los mismos.

Atento a estas disfunciones, el cambio curricular y en particular la renovación de los contenidos se manifiestan muy débiles y con gran inercia. En general en la mayoría de las provincias -y San Juan no es una excepción- existen reformas curriculares que han pretendido abordar el problema y han experimentado innovaciones aisladas que no han

**logrado conformar una tendencia sostenida de verdadera renovación pedagógica.**

**En síntesis el empobrecimiento progresivo de las propuestas curriculares, de los criterios de evaluación de los resultados de la acción pedagógica y, por ende el desarrollo de un modelo de gestión y administración educativa fuertemente disociado de los resultados sustantivos es producto de la débil conectividad entre la sociedad y el sistema educativo. A este conjunto de problemas de tipo estructural deberá dar respuesta cualquier proceso de transformación educativa.**

## **Parte II LA REVISION DEL MODELO DE GESTION, LOS LINEAMIENTOS GENERALES:**

En esta segunda parte se desarrollan en forma más precisa los lineamientos generales para la revisión del modelo de gestión vigente en el sistema educativo. De este modo se recorren los principales ejes de este proceso de revisión en el que se definen de forma escueta los límites y el territorio de las líneas de acción propiamente dichas.

Un proceso de transformación de la gestión escolar en su conjunto requiere de la concurrencia de varios factores cuya naturaleza diferencial justifica su tratamiento particular pero , en términos de acción transformadora necesitan estar integrados y articulados.

En este marco, la transformación de la gestión educativa deberá orientarse hacia la búsqueda de respuestas efectivas a los nuevos desafíos que enfrenta hoy el sistema educativo en su conjunto, es decir toda propuesta de cambio requiere tener presente las exigencias que frente al sistema educativo se presentan:

- ◆ el mejoramiento de la calidad de la educación;
- ◆ la promoción de la equidad en el acceso, permanencia y egreso del sistema educativo;
- ◆ el mejoramiento de la eficiencia interna del sistema;
- ◆ garantizar el acceso universal a los códigos básicos de la vida moderna;
- ◆ impulsar el acceso, la difusión y la innovación en el terreno científico-tecnológico.

Desde esta perspectiva las principales líneas de acción tendientes a la transformación y mejoramiento del sistema educativo se pueden organizar desde los criterios estratégicos, alrededor de la necesidad de priorizar los cambios profundos en los modelos de gestión institucional, tanto en el nivel escolar como en el de los organismos centrales

de conducción. Complementariamente y, atendiendo a los criterios más estrictamente pedagógicos las principales líneas de acción se organizan alrededor de la introducción de reformas curriculares basadas en el concepto de satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje.

De este modo el cambio en el terreno institucional no puede estar disociado del cambio curricular. Al contrario, su desarrollo supone que tendrá efectos muy importantes en el terreno pedagógico. La transformación institucional parte del supuesto según el cual la mayor autonomía de los establecimientos educativos en algunos aspectos y el fortalecimiento del nivel central de la conducción en las capacidades de gestión y respuesta frente a los resultados de aprendizaje incrementa notablemente la conectividad entre la escuela, el sistema educativo en su conjunto, los requerimientos sociales y la gestión responsable.

En síntesis, toda transformación de la gestión educativa en el aspecto institucional deberá incluir definiciones o redefiniciones, para cada uno de los niveles de gestión, en lo que respecta a:

- \* las atribuciones y responsabilidades en el conjunto del sistema educativo en materia de definición de políticas;
- \* los mecanismos de articulación e integración internos y externos;
- \* la capacidad de decisión y gestión de cada uno de ellos sobre los recursos disponibles;
- \* las estructuras de comunicación e información;
- \* las instancias de planificación y evaluación directamente vinculadas con los servicios educativos.

**Algunos elementos centrales para la revisión del modelo de gestión**

A continuación se desarrollarán los principales elementos que deberán estar presentes en toda estrategia de transformación del modelo de gestión educativa. Estos elementos constituyen lineamientos generales que en una etapa posterior habrán de transformarse en líneas de acción ciertamente convergentes.

Como ya se señalara antes, la estructura del sistema educativo reconoce al menos tres niveles de gestión bien diferenciados, no obstante ello y generar estrategias no concurrentes para los tres niveles ha sido una de las causas principales de la desarticulación y burocratización de las estructuras. Por tal motivo los lineamientos que se presentan a continuación tienen el valor de constituirse en líneas de acción válidas y con implicancias directas en todos los niveles de la estructura del sistema.

#### **a. El eje pedagógico como prioridad**

El mejoramiento de la calidad de los servicios educativos supone como condición prioritaria el focalizar la función de la escuela en el aprendizaje, esto implica hacer de la gestión pedagógica el eje central de la organización del proceso educativo, desde el organismo central de conducción hasta la unidad escolar.

En este marco el aprendizaje se refiere a la adquisición tanto de conocimientos y códigos cuanto de habilidades cognitivas y sociales (capacidad para resolver problemas, espíritu crítico, autonomía, creatividad)

En la última década ha tenido lugar un acelerado proceso de incorporación, por parte de la escuela, de las funciones asistenciales y de complemento alimentario que las contingencias sociales y económicas así determinaron. Esto es particularmente dominante en el nivel primario; la provincia de San Juan posee algún tipo de servicio asistencial en el 90% de los establecimientos escolares. La idea que orientó estas acciones es la de convertir a la escuela en una institución integral tanto por el tiempo de permanencia de los niños y jóvenes en ella cuanto por la amplitud del espectro de las actividades y cobertura de necesidades que promueve.

Si bien, en primera instancia puede no parecer incompatible la característica de integral con los objetivos pedagógicos de la escuela, la evaluación de dichas experiencias permiten dar cuenta de la fragilidad estructural de las instituciones escolares y la escasa capacidad de gestión y administración que poseen. Estas características son aún más agudas en las escuelas menos dotadas de personal calificado que, a su vez se ubican en zonas más desfavorecidas .

De este modo la segmentación actual del sistema podría derivarse en parte de la adopción de modelos de atención integral destinado a la población pobre, que se suma a la discriminación económica que ya es una características estructural del sistema educativo.

Es así que focalizar los esfuerzos en la función pedagógica de la escuela determina la necesidad de revisar la forma de implementación de determinadas políticas compensatorias en el terreno de la salud y la alimentación. Pero también implica a revisar la gestión pedagógica en sí procurando concentrar los esfuerzos en el mejoramiento de los logros de aprendizaje. Esto es, revisar la distribución del tiempo en la escuela , la utilización del espacio y de los recursos.

#### **b. La actualización normativa**

Una línea de acción deberá responder a los requerimientos de actualización normativa. En general, el cuerpo normativo que regula nuestros sistemas educativos resultan un conjunto desordenado de normas de diferente nivel y alcance que regulan parcialmente segmentos del sistema. Recientemente, la sanción de la Ley Federal d Educación aparece como el primer paso hacia la revisión de esta estructura normativa.

Al hablar de normativa se hace referencia a ella en su concepto más amplio, o sea al marco general regulatorio de ciertas acciones que le proporcionan legitimidad a las mismas, sus resultados y responsables.

La importancia de este marco regulatorio observa dos razones principales. Una de ellas se refiere a la legitimidad misma que le confiere un marco normativo a las experiencias innovadoras, este marco permite identificar constantes dentro de las experiencias y pauta claramente el alcance de ellas, la responsabilidad y ámbito de desempeño de cada uno de los involucrados; de algún modo establece un parámetro general sobre la orientación básica y la direccionalidad de las innovaciones.

A su vez, en una primera etapa, es a través de un encuadre normativo general que experiencias aparentemente aisladas o dispersas adquieren relevancia como conjunto integrado. A partir de un marco normativo adecuado se logran articular innovaciones aparentemente puntuales generando, de este modo un programa o plan de transformación de mayor alcance.

Estrechamente vinculado con lo anterior, en el caso particular del sistema educativo esto adquiere mayor significación aún. Es muy frecuente encontrar en los diagnósticos del sistema educativo que éste adopta modalidades de gestión progresivamente más burocratizadas a la vez que inadecuadas; también es frecuente asociar la burocratización con el excesivo peso de la normativa en la vida de las organización.

Lo cierto es que es posible observar aún en la prácticas institucionales cotidianas el lugar preponderante que ocupa la normativa. Esta ha sido frecuentemente muy exhaustiva pretendiendo normar hasta los aspectos más pequeños de la vida escolar. Como consecuencia, dentro del ámbito del sistema educativo se ha generado un verdadero subsistema - con su estructura, formas de organización y funcionamiento - preocupado por garantizar la observancia de las normas y castigar su incumplimiento.

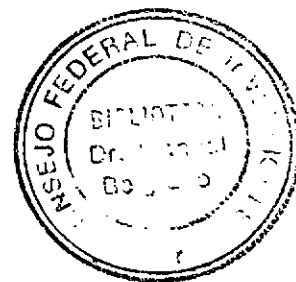
De este modo se instalan prácticas institucionales muy pautadas, que progresivamente se empobrecen en sus contenidos pedagógicos, y en donde está presente ante todo el temor por infringir las normas.

Dentro de esta cultura, las innovaciones en el modelo de gestión tienden a modificar sustancialmente estas prácticas, dotándolas de mayor contenido relevante desde lo educativo, y restando de ellas la rigidez que impide su aprovechamiento.

Sin embargo, dichas innovaciones irán produciendo sus resultados en forma paulatina, y en tanto experiencias puntuales deberán contar con un marco regulatorio que las legitime. Dicho marco les permitirá introducirse en los problemas de la gestión educativa para su transformación, a partir de la revalorización de los instrumentos normativos como herramientas que favorecen el desarrollo de prácticas renovadas y no como obstáculos constantes que impiden o dificultan el surgimiento de cualquier propuesta creativa.

Dentro del ámbito de la provincia, el proceso de cambio propuesto deberá contar con un proceso paralelo que incluya:

- ▶ la revisión completa de la estructura normativa vigente (La Constitución Provincial, Ley general de Educación, Estatuto Docente, Ley orgánica del Ministerio de Educación, etc...);
- ▶ la identificación de áreas no reguladas y de superposición;
- ▶ la actualización normativa requerida;
- ▶ el diseño general supone una estructura normativa flexible que permita incorporar los cambios e innovaciones sucesivas;
- ▶ la creación y actualización permanente de una base de datos jurídico-normativa.



### **c. La coordinación como requisito indispensable**



La innovación en el terreno institucional aparece estrechamente vinculada con diferentes modalidades de descentralización y/o desconcentración. En todos los casos estas estrategias deben satisfacer dos exigencias básicas: la autonomía y la coordinación. La autonomía reconoce como fundamento una gestión institucional responsable y supone una importante cuota de autonomía para cada una de las unidades que integran el sistema educativo en los diferentes niveles de gestión - nivel intermedio y particularmente las escuelas -.

Como contracara se presenta la necesidad de la coordinación, una exigencia ineludible que permita garantizar la integración del conjunto del sistema educativo en un proyecto global, a la vez que multiplicar la capacidad de vinculación, comunicación y concertación horizontal y vertical dentro del sistema educativo y con la sociedad. La coordinación trae como consecuencia, a la vez, la necesidad de garantizar mecanismos de regulación, seguimiento y evaluación de las acciones del sistema.

Los aparatos burocráticos y segmentados reflejan actualmente la incapacidad efectiva de inducir y coordinar políticas; un ejemplo claro de ello en la provincia de San Juan lo constituye, como ya se señalara, la estructura misma del Ministerio de Educación. El mismo contó siempre con una conformación tradicional: un área administra los servicios educativos y otra área administra los recursos (económicos, humanos y materiales). La nueva gestión se propuso avanzar sobre esa falsa dicotomía y generó una tercer área cuya función es la de planificación e innovación. Actualmente la estructura observa tres segmentos diferenciados que actúan con lógicas diferentes y cuya incidencia sobre el mejoramiento de los servicios escolares cada vez es menor. ¿Qué sucedió?, no fue suficiente crear un área que llevara adelante todo el impulso transformador que la nueva gestión, sino que lo que se requiere es redefinir los espacios virtuales de coordinación y concertación ... es necesario modificar la lógica de funcionamiento.

Desde el punto de vista macro político, el Estado provincial a través de su estructura de conducción educativa debe intervenir garantizando las prioridades,

corrigiendo los desequilibrios, compensando las desigualdades; para ello debe recuperar la capacidad de coordinación de esfuerzos de los diferentes sectores y actores sociales.

En el marco de la descentralización, la integración se presenta como una exigencia primordial en el área de gestión educativa. Por otra parte los nuevos contextos socio-políticos y económicos exigen progresivamente mayor flexibilidad y eficiencia de las estructuras administrativas, y a la vez mayor contención de los marcos regulatorios generales. Frente a esto el desarrollo de extendidos mecanismos de articulación y enlace de las diferentes estructuras y actores sociales involucrados en la prestación de servicios educativos, constituyen la única garantía de avanzar en el terreno efectivo de la transformación de la gestión educativa.

Desde esta perspectiva, por ejemplo deberá evitarse la administración diferencial de la educación pública y los servicios privados en sus diferentes modalidades, o la administración escindida de los llamados servicios de educación no formal, o de las estructuras destinadas a la capacitación o perfeccionamiento docente.

Los mecanismos de integración promueven entonces:

- ◆ el enriquecimiento de la visión global del área de gestión educativa y por tanto la definición de políticas generales para el sector;
- ◆ la optimización de los recursos organizacionales disponibles;
- ◆ la producción y difusión de información oportuna y relevante sobre las acciones de los diferentes sectores;
- ◆ el establecimiento de formas abiertas de seguimiento y evaluación permanente; en definitiva,
- ◆ la construcción de un modelo de gestión más adecuado y eficientes.

#### **d. La administración de los servicios educativos**

En lo relativo a la organización del conjunto de los servicios

educativos, actualmente estamos frente a una situación muy particular. La Ley Federal de Educación, recientemente sancionada, establece una nueva estructura para el sistema educativo en su conjunto; la forma de implementación y los plazos previstos para los sucesivos cambios aún son objeto de deliberación en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación. Todo ello coloca la presente propuesta de cambio o transformación en un plano anticipatorio. Se enfrenta, por tanto la necesidad de definir las características generales del sistema educativo y la estructura institucional que deberá administrarlo teniendo como premisa, no ya optimizar los resultados y la gestión tal cual existe actualmente sino, proporcionarle a la propuesta un claro valor prospectivo que permita incorporar las transformaciones enunciadas por la Ley y otras futuras.

La nueva estructura interna del área de gestión educativa deberá orientar la definición de futuras políticas educativas atendiendo a la diferenciación y especialización de los servicios educativos ofrecidos e integrando, a su vez, el conjunto de los mismos.

A partir de la promulgación de la Ley Federal de Educación, y su puesta en práctica, con todos los cambios que propone en la estructura del sistema educativo nacional, y por lo tanto, en el provincial, surge como necesaria la discusión y definición de la caracterización de cada uno de los niveles. Los criterios administrativos deben seguir y fortalecer cada uno de estos niveles, pero para que esto ocurra, previamente es necesario que se amplíe la discusión y que de la misma participen todos los actores involucrados en el sistema. Debe establecerse un órgano ad-hoc de análisis de las transformaciones en el sistema, que tenga la capacidad de análisis no sólo de las implicancias pedagógicas del cambio, sino también su correlato organizacional.

El desarrollo mismo de los sistemas educativos y el acelerado avance científico y técnico de la sociedad, por una parte, incrementa notablemente las demandas por resultados educativos más diferenciados o específicos, que atiendan a los requerimientos particulares, etc.; por la otra - en forma concomitante - amplía la base de competencias, habilidades y destrezas comunes requeridas para el desarrollo pleno de los seres humanos; es decir aquellas capacidades que posibilitan el acceso al conocimiento a través de

múltiples fuentes y formas y favorecen el aprendizaje autónomo por parte de los sujetos.

Frente a ello se vuelve indispensable generar respuestas institucionales adecuadas en términos de administración de servicios educativos. La habitual diferenciación de las estructuras administrativas según el nivel de enseñanza (inicial, primaria, media y superior), algunas modalidades (ed. física, artística, técnica, agraria) y algunos públicos (adultos, especial) se presenta como insuficiente y muy proclive a la segmentación entre cada una de las divisiones propuestas.

En términos generales la propuesta de cambio en lo que respecta a la división interna del área de gestión educativa deberá responder simultáneamente a las exigencias específicas de un determinado tipo de servicio y a la integración permanente del conjunto de los mismo. De este modo se requiere una estructura interna flexible, que evite el habitual abismo que existe entre la administración, por ejemplo de un nivel y otro y la frecuente reproducción de servicios de apoyo en una y otra área. Dicha estructura interna debería poder concentrar aquellos recursos organizacionales estratégicos para garantizar el desarrollo adecuado de los servicios educativos y discriminar con precisión aquellos aspectos de la gestión -tomando en cuenta aquellos aspectos que en las estructuras actuales no entran en consideración- que merecen consideraciones diferenciales o específicas.

En síntesis, la especificidad de algunos aspectos de los servicios educativos no necesariamente determinan la necesidad de generar estructuras administrativas propias; y por el contrario la existencia de estructuras administrativas propias para determinados conjuntos de servicios no debe implicar la necesidad de administrar aisladamente todos los aspectos referidos a dichos servicios. Por ello, a continuación se señalan algunos aspectos, no excluyentes entre sí que permiten apreciar la múltiple diferenciación de servicios educativos a tener en cuenta en definición de la estructura interna del área:

\* las características del público beneficiario puede determinar ciertas especificidades, tal es el caso de los servicios de educación especial;

- \* las características de los diseños curriculares y marcos metodológicos, también pueden requerir ciertas especificidades, de este modo la educación general básica requiere formas de administración de los servicios diferentes a aquellos destinados a la formación especializadas, la vinculada con la preparación o capacitación para el trabajo, etc...
- \* ciertos servicios educativos requieren diferentes modelos de gestión de las unidades escolares y vinculado con ello requieren modalidades diferenciales de dirección y supervisión;
- \* la integración de diferentes actores sociales determinan con frecuencia exigencias diferenciales, tal es el caso de la educación técnica definida en conjunción con el sector empresarial.

Teniendo en cuenta los criterios enunciados precedentemente, la estructura interna del área deberá atender en forma diferencial aquellos conjuntos de servicios educativos organizados en grandes bloques o niveles y hacia el interior de los mismos discriminar subconjuntos de servicios que -según diversos criterios- requieran cierta especificidad en su administración. De este modo el área de gestión educativa podría generar en un primer nivel la mayor diferenciación interna que atienda la especificidad de cada uno de los niveles en que se estructura el sistema educativo. De este modo deberán generarse las estructuras administrativas internas destinadas a los servicios correspondientes a: la educación de nivel inicial, la educación general básica, la educación polimodal y la educación superior -según lo establecido por la Ley Federal de Educación -.

La estructura de administración de los servicios educativos, por tanto reconoce como principal sostén el fuerte desarrollo de las instancias de coordinación, tanto entre las grandes áreas como hacia el interior de las mismas. De este modo, por ejemplo, el desarrollo y seguimiento de innovaciones educativas en cualquier terreno deberá ser fruto de la coordinación y la integración de los esfuerzos y recursos calificados del área de gestión pedagógica a través de la sub-área con responsabilidad directa sobre los servicios en cuestión y del área de planificación y gestión; esta coordinación permitirá -entre otras

cosas- integrar dichos esfuerzos a un programa o plan mayor orientado hacia el mejoramiento de la calidad de la educación.

#### **e. Los sistema de información**

Existe una condición indispensable para que un nuevo modelo de gestión educativa atento a la satisfacción de las demandas en la materia sea posible, esta es la existencia de un sistema de información adecuado, confiable, de modo tal de convertirse en instrumento efectivo de los procesos de toma de decisiones.

La tendencia en este terreno deberá ser la de construir un sistema de información ágil e integrado con sistemas mayores de modo tal de avanzar sobre la tradicional oficina de estadísticas educativas cuyo trabajo de tipo artesanal impide la disponibilidad en formas oportuna de la información requerida como soporte de las decisiones.

Un sistema integrado de información deberá abarcar cinco grandes áreas de información:

- ◆ estadísticas básicas sobre matrícula, infraestructura física, número de docentes y personal en general. Si bien este es el tipo de información que información que posee la oficina de estadística, aún persisten problemas en la recolección de la información, el procesamiento y la organización de los datos para facilitar las comparaciones interprovinciales; esto condiciona severamente la posibilidad de contar con estadísticas educativas nacionales confiables.
- ◆ indicadores de desempeño del sistema educativo, principalmente los relacionados con la repitencia, deserción , desgranamiento y la dinámica de los flujos escolares. En esta área se presentan problemas conceptuales de cuya resolución depende la organización de la recolección y análisis de los datos.
- ◆ indicadores de eficiencia del sistema centrados en el análisis de los costos y su

relación con los resultados. En este espacio del sistema de información no existe experiencia ni metodologías adecuadas para integrarlo en forma sistemática. En términos generales los sectores ligados a la Secretaría de Hacienda y Areas de Programación Presupuestaria de la administración provincial poseen más experiencia en el desarrollo de estos sistemas. En tanto el sector educación sigue ausente de la discusión calificada sobre la eficiencia del sistema que administra.

◆ indicadores de la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje; es decir indicadores sobre las instalaciones físicas, existencia y disponibilidad de material didáctico, de bibliotecas y de laboratorios. Indicadores sobre factores que se suponen inciden en la calidad de los aprendizajes tales como la formación de los docentes, estabilidad del plantel escolar, rol de los supervisores, características institucionales, etc... En este terreno las acciones son inexistentes en el ámbito provincial, para iniciar las acciones se deberá construir un sistema de indicadores cuya recolección y procesamiento sea viable.

◆ indicadores de rendimiento de los alumnos. En este terreno el único avance registrado lo constituye el Primer Operativo Nacional de Evaluación que ofrece resultados a nivel provincial, pero la provincia por sí solo tuvo una experiencia previa que, si bien pudo llevar a cabo la aplicación de una prueba estandarizada para niños de 9 años elaborada por la UNESCO.

#### **f. La evaluación como producción de información**

Como un aspecto derivado de la anterior la evaluación se presenta como un requerimiento básico de un nuevo modelo de gestión más adecuado. De este modo la integración de la evaluación como forma de generación de información calificada posee dos líneas concurrentes, una referida a la inclusión de la evaluación como práctica e instrumentos de la gestión institucional y la otra referida a la generación de información calificada sobre el rendimiento académico de los alumnos. En ambos casos se constituye

en una práctica que permite generar información que oriente más efectivamente las decisiones.

La evaluación como práctica integrada a la gestión, responde al requerimiento de desarrollo de capacidades orientadas a la revisión y mejoramiento permanentes de lo actuado como mecanismo de autorregulación de la organización.

En ello puede reconocerse, por una parte un valor instrumental, es decir, como herramienta apta para la optimización de los procesos organizacionales; pero por otra parte puede reconocerse también un valor más general vinculado con la estructuración de lógicas de gestión.

La evaluación tienen valor en cuanto es una práctica integrada a la gestión; o sea, en tanto:

- movilizan los recursos organizacionales con criterios no burocráticos,
- están directamente vinculados con el logro de las metas organizacionales,
- se orientan hacia el cambio, la innovación y/o el mejoramiento de la organización.
- producen información calificada para la toma de decisiones dentro de la organización.

#### **g. Estrategias de planificación y gestión**

En términos muy generales puede afirmarse que la planificación es una de las formas más racionales que el hombre ha encontrado para afrontar la incertidumbre sobre el futuro. Todos los enfoques de la planificación suponen un conjunto propio de elementos teóricos y un conjunto de instrumentos que contribuyan a sistematizar los esfuerzos por



**imaginar qué ocurrirá - en un futuro relativamente próximo y en un ámbito determinado.**

**La historia reciente de la planificación ha puesto de manifiesto severos cuestionamientos que, desde los planificadores mismos, se realizan a las prácticas y marcos teóricos hasta ahora más frecuentemente desarrollados. Esta denominada crisis de la planificación centra sus críticas en la ingenuidad del planteo racional de la planificación.**

**En lo que respecta a lo metodológico, las nuevas orientaciones de la planificación requieren entonces el desarrollo de lineamientos que permitan llevar a cabo con cierta agilidad los cálculos destinados a la construcción de la viabilidad de los planes; es decir que posibiliten dar cuenta de las alianzas y conflictos entre los actores intervinientes y las restricciones y oportunidades que desde lo institucional, económico, cultural, etc... se presentan para el desarrollo de los mismos.**

**Por otra parte, ya se ha expresado en forma reiterada el objetivo último del proceso de cambio propuesto en términos de generar un modelo de gestión más ágil y dinámico; que incorpore mecanismos de producción de información sobre los procesos organizacionales mismos tanto como sobre el impacto y resultados de tales procesos; se requiere por tanto una gestión que facilite los mecanismos de control e incorpore la evaluación como proceso permanente de autorregulación, es decir se requiere el fortalecimiento de las capacidades vinculadas con la planificación a la vez que la renovación de los enfoques normativos más tradicionales.**

**Frente a ello el cuerpo metodológico e instrumental que ofrece el diseño y formulación de proyectos permite incorporar una serie de capacidades que promueven las bases para generar una gestión por proyectos.**

**El desarrollo de capacidades para el diseño de proyectos, implica incorporar dentro de los procesos de planificación un cuerpo metodológico y técnico sumamente dinámico**

que vincula estrechamente los objetivos y metas organizacionales con el terreno más cercano a lo concreto y realizable

La planificación como tarea siempre se encuentra orientada por objetivos que, definidos con mayor o menor rigor, expresan aquello que se pretende alcanzar. Para ello se supone necesario la realización de acciones para concretar lo expresado en los objetivos. Para ordenar, jerarquizar y definir secuencias de acciones, operaciones y recursos necesarios se recurre a metodologías y técnicas conocidas como proyecto.

Como proceso de planificación el desarrollo de un proyecto implica articular diferentes instrumentos metodológicos y formas de trabajo en cada uno de las etapas del mismo, esto es el diseño, su implementación, el seguimiento y la evaluación del mismo. A continuación se presenta una cantidad de pautas y criterios metodológicos considerados pertinentes en la etapa de diseño de un proyecto.

La renovación de los enfoques que orientan la planificación deberán estar asociados con la mayor capacidad -y su distribución al interior de las instituciones- para cumplimentar aspectos esenciales, tales como:

- metas claramente especificadas en relación estrecha con una situación problemática que se aspira modificar;
- programa de trabajo que debe llevarse a cabo en un tiempo determinado, o sea, los lineamientos generales propios de la definición del perfil del proyecto deben dejar lugar al establecimiento de un programa de trabajo considerado adecuado en función de lo que se pretende lograr<sup>13</sup>;
- recursos de todo tipo -incluido el tiempo- identificados y comprometidos de

---

<sup>13</sup> es importante destacar que frecuentemente se utiliza el término programación para denominar el proceso detallado de asignación de recursos, tiempo y responsables a un conjunto de tareas vinculadas entre sí.

modo coherente con las metas establecidas;

▪ responsabilidad de los ejecutores con relación al logro de las metas más allá del cumplimiento formal de la ejecución. A partir de ello se desprenden criterios de evaluación y reorientación del proyecto.

#### **h. Fortalecimiento institucional: autonomía escolar**

Todo el marco de análisis de las políticas educativas vigentes colocan a la escuela y la dinámica de su funcionamiento en el centro de las preocupaciones. Se intenta, entonces, identificar formas de organización de las unidades escolares que permitan crear las condiciones favorables para la apropiación exitosa de los saberes socialmente significativos que la escuela se encarga de distribuir.

En este sentido, la calidad de la enseñanza se plantea con la misma relevancia que la democratización de las oportunidades de acceso a la escuela; el desafío consiste en encontrar las formas de organización escolar que mejor contribuya al logro de estos objetivos.

Las políticas educativas descentralizadoras buscan, en un primer momento, racionalizar la maquinaria burocrática de los sistemas educativos. Al avanzar en el planteo descentralizador, éste se traduce en el nivel de la unidad escolar en una propuesta de organización autónoma de la misma.

**Qué se aspira alcanzar con la mayor autonomía escolar?**

- interacción más efectiva de la escuela con el medio en el que está inserta;
- esto permite generar una propuesta pedagógica más pertinente y,
- un plan de desarrollo institucional que refleje las diversas demandas de la población usuaria;
- formas más flexibles y adecuadas de capacitación docente;

- **estimular la producción local o regional de materiales didácticos;**
- **fomentar la participación de instituciones especializadas (universidades, institutos de investigación, etc...) en el perfeccionamiento técnico y actualización de contenidos.**

**Como contrapartida, toda innovación que tienda a dotar a las unidades escolares de mayor autonomía requiere, por parte de los organismos centrales de conducción la definición de políticas educativas tendientes a integrar el sistema educativo, o sea mantener el difícil equilibrio entre descentralización/autonomía e integración de modo tal de no profundizar el aislamiento entre las unidades escolares.**

**Frente a ello, hoy parece haber plena conciencia de la necesidad de concentrar los esfuerzos en diseñar alternativas pedagógicas que procuren dar respuesta a los nudos problemáticos identificados. Es decir, hay un reconocimiento claro de la dimensión política de las prácticas pedagógicas y su rol central en toda propuesta de transformación educativa.**

**La unidad escolar, entonces, se ubica como centro de las preocupaciones y muy especialmente la gestión pedagógica de las mismas es eje fundamental del proceso de transformación.**

**Se requiere de la escuela que recupere la capacidad para construir su propio proyecto pedagógico a partir de la revisión profunda de sus estructuras y dinámicas de gestión. De este modo se descubre un espacio, antes poco atendido por los investigadores y administradores de la educación: el espacio institucional; un ámbito conflictivo donde las condiciones objetivas de trabajo, la normativa y los lineamientos generales se traducen en visiones y prácticas concretas sobre la realidad escolar que, en muchos casos, escapan a la racionalidad de las políticas.**

**A partir del reconocimiento de este espacio comienza un esfuerzo por promover**

la construcción de una nueva visión o cultura organizacional. Se espera que esta nueva cultura, mediante la participación de los actores involucrados, permita transformar la escuela en una unidad que aliente un trabajo de mayor calidad pedagógica y abandone progresivamente la cultura formal, ritualista y burocrática que la ha caracterizado.

Se aspira, entonces , a una escuela abierta, integrada a la discusión con los distintos actores sociales, ampliando sus recursos y espacios educativos, redefiniendo su política curricular, fortaleciendo la comunicación y formación permanentes de sus miembros, integrando la teoría a la discusión sobre sus prácticas... en definitiva, esta es la visión de una escuela con una organización institucional diferente.

Se requiere, entonces, ofrecer esquemas alternativos de funcionamiento donde:

- predomine la responsabilidad social y profesional de los actores;
- se articule la toma de decisiones compartida;
- se garantice la circulación de la información y la distribución equitativa de los saberes;

Se procura constituir a cada escuela en una unidad de gestión de su propia transformación. Se presentan, frente al desafío de promover la transformación de la gestión en la unidad escolar, dos aspectos centrales referidos a la organización del trabajo, a partir de los cuales replantear el nuevo perfil organizacional de la escuela.

Uno se refiere al reconocimiento de las calificaciones científicas y técnicas requeridas para el desempeño de cada puesto de trabajo dentro de la escuela; esto permite proporcionar direccionalidad técnica a la tarea. Actualmente se observa con frecuencia una normativa que define cada función dentro de la escuela como compartimientos estancos, por una parte, y una práctica institucional en la cual se da una gran superposición de roles y funciones que en conjunto atentan contra el desarrollo exitoso de las tareas sustantivas de la escuela: las relativas al proceso de enseñanza aprendizaje.

El otro aspecto, íntimamente vinculado con el anterior, enfatiza el trabajo cooperativo. Esto es propiciar la búsqueda de estrategias de trabajo en equipo, que favorezcan, de este modo, la producción colectiva, el mayor compromiso de los involucrados con la tarea, y la reflexión sobre la propia práctica.

A su vez este rediseño de la organización de la tarea dentro de la escuela supone también la conformación de redes inter-institucionales y la intervención de actores sociales que habitualmente no han participado en el trabajo escolar.

En síntesis, el nuevo perfil organizacional replantea cuestiones centrales como:

- \* la distribución del poder;
- \* la toma de decisiones;
- \* la asignación y distribución de los recursos de todo tipo;
- \* la circulación de la información.

#### **i. La capacitación como insumo básico**

Tal como se señalara anteriormente, la capacitación aparece en forma evidente como una línea de acción predominante en el proceso de cambio propuesto.

El proceso transformador por el que atraviesa el quehacer educativo en su conjunto requiere de nuevos enfoques de la planificación y la gestión, que permitan afrontar los desafíos presentes. Por ello, por consiguiente, se requiere diseñar mecanismos ágiles que posibiliten la apropiación, por parte de los involucrados, de los conocimientos requeridos para enfrentar las responsabilidades de la planificación y la gestión con estas características.

Dichos conocimientos abarcan, tanto aquellos conceptos teóricos necesarios para la construcción de marcos de análisis adecuados, lineamientos metodológicos que permitan abordar la complejidad de la realidad sobre la cual se intenta incidir

cuanto capacidad técnicas específicas que permitan la incorporación de tecnologías aptas para el mejoramiento de procesos organizacionales.

Desde esta perspectiva la capacitación, además de alcanzar sus objetivos específicos, pone en movimiento una cantidad de elementos dentro de las instituciones, crea un cierto clima de inquietud y esencialmente se transforma en un espacio apto para la revisión crítica de las prácticas institucionales y la generación de propuestas alternativas.

En síntesis, toda acción de capacitación, más aún si es sistemática, es un elemento esencial para posibilitar el incremento en las capacidades de gestión de las organización.

#### **¿Qué características deberá tener la capacitación?**

- estructuras flexibles de capacitación que permitan transformar espacios habituales dentro de la organización. en ámbitos propicios para la reflexión conjunta sobre aspectos destacados de la gestión;
- estrategias diferenciadas complementarias para la capacitación de los diferentes actores involucrados;
- objetivos vinculados con la apropiación de saberes teóricos y en especial instrumentales que permitan transformar las prácticas institucionales en su conjunto;
- modalidades participativas de capacitación que faciliten la internalización del valor de la acción colectiva como motor de las transformaciones institucionales;
- unido a lo anterior, metodologías de trabajo que privilegien el hacer y la reflexión en conjunto, sobre la propia realidad organizacional permitiendo

**disminuir la distancia entre la decisión y la ejecución, la investigación y la acción;**

■ **en síntesis, deberán diseñarse estrategias de capacitación que permitan enfrentar los nuevos desafíos de la gestión institucional;**

■ **para ello la capacitación deberá atender a cinco ejes principales:**

- **la planificación institucional, en especial en lo referido a la formulación y diseño de proyectos institucionales;**
- **el mejoramiento de la gestión dentro de la organización.;**
- **la producción y utilización de información relevante y oportuna para la toma de decisiones;**
- **la construcción de la viabilidad de los proyectos institucionales;**
- **la generación de instancias de control interno, de evaluación permanente y de retroalimentación fluida.**



### **Parte III LINEAS DE ACCION**

En esta tercera parte el objetivo principal es desarrollar las líneas de acción principales para el desarrollo del proyecto de mejoramiento de la gestión escolar. En este sentido aún cuando aparezcan como líneas segmentadas entre sí, responden a las demandas que actualmente presentan los sistemas educativos y completan el diseño general del proyecto de mejoramiento propuesto por la Provincia.

Desde esta perspectiva estas líneas de acción recorren los principales tópicos que van desde el planteo de las innovaciones propuestas en materia de gestión de las unidades escolares, cuanto aspectos metodológicos como los proyectos institucionales o las estrategias de evaluación de impacto de las acciones transformadoras y las acciones de capacitación requeridas.

#### **A. La gestión educativa de las unidades escolares**

El mejoramiento de las condiciones de la escuela para mejorar la calidad de los aprendizajes cobra especial importancia a la luz de los estudios que indican que en los sectores más desfavorecidos de la sociedad, la influencia de la calidad de la escuela sobre el rendimiento escolar tiene mayor peso que las condiciones socioeconómicas de su familia por importantes que sean sus déficits (Cardemil, C. 1991)

Numerosas investigaciones revelan una alta correlación entre la calidad de los aprendizajes y el tipo de organización y administración de la escuela, la situación de los profesores, la disponibilidad de recursos didácticos, la calidad de la infraestructura, la participación de los padres y de la comunidad.

Uno de los aspectos para determinar la calidad dentro de una unidad escolar es su clima organizacional. Este depende en buena medida del liderazgo del director, el tipo de interacción que establece con los docentes, los espacios de participación que genera

para la toma de decisiones pedagógicas y administrativas, y el tipo de relación que establece con las familias y la comunidad.

Una escuela eficiente es aquella en la que existe un adecuado clima organizacional, que propicia el aprendizaje, se planifica en forma concertada con la participación de los diferentes actores educativos en la toma de decisiones.

En este sentido las innovaciones propuestas en términos de la gestión escolar se deben entender en el marco de un proceso de mejoramiento de diferentes aspectos organizativos, técnicos y pedagógicos de la gestión de las unidades escolares.

En este punto se intentan destacar los elementos centrales para la regulación de las innovaciones propuestas, para ello se señalan primero algunos aspectos vinculados con el contexto de la gestión en la que se insertan las innovaciones, dado que más allá de la implementación de unas u otras innovaciones el problema central que concentra los mayores esfuerzos en materia de políticas educativas es el de atender al mejoramiento de la gestión por la vía de las innovaciones y transformaciones institucionales en los diferentes niveles de gestión.

No obstante ello, aquí el nivel de gestión que nos ocupa es el escolar, es el nivel de gestión directamente vinculado con la operación, con la ejecución de las acciones educativas: la unidad escolar. En este nivel de gestión se verifica con frecuencia la coincidencia de dos lógicas de gestión diferentes; por una parte la escuela formalmente aspira a responder - y se esfuerza por ello - a las exigencias establecidas por los centros de decisión dentro del sistema, de este modo se comporta como el brazo ejecutor de las políticas educativas definidas en el nivel central. Pero por otra parte, la estructura piramidal del sistema educativo y sus deficientes mecanismos de seguimiento y control posibilitan la existencia de cierto grado de independencia posible para las unidades escolares. Allí donde la normativa no es exhaustiva, donde los controles no alcanzan, allí las unidades escolares se enfrentan a la posibilidad de generar su propio espacio de

gestión.

En este punto es necesario reiterar que la innovación en el terreno institucional aparece estrechamente vinculada con diferentes modalidades de descentralización y/o desconcentración. En todos los casos estas estrategias deben satisfacer dos exigencias básicas: la autonomía y la coordinación. La autonomía reconoce como fundamento una gestión institucional responsable y supone una importante cuota de autonomía para cada una de las unidades que integran el sistema educativo en los diferentes niveles de gestión - nivel intermedio y particularmente las escuelas -.

De este modo la transformación del modelo de gestión deberá profundizar aquellos aspectos que permitan generar una unidad de gestión con relativa autonomía capaz de:

- ◆ generar un proyecto pedagógico adecuado a las demandas de la comunidad,
- ◆ definir con criterios propios la asignación y distribución de los recursos disponibles,
- ◆ transformar en forma significativa las estructuras de decisión e información existentes,
- ◆ integrar activamente nuevos actores a la gestión de los servicios educativos según su propia propuesta pedagógica.

Como contracara se presenta la necesidad de la coordinación, una exigencia ineludible que permita garantizar la integración del conjunto del sistema educativo en un proyecto global, a la vez que multiplicar la capacidad de vinculación, comunicación y concertación horizontal y vertical dentro del sistema educativo y con la sociedad. La coordinación trae como consecuencia, a la vez, la necesidad de garantizar mecanismos de regulación, seguimiento y evaluación de las acciones del sistema.

Entre los objetivos principales para el desarrollo de acciones innovadoras en el terreno de la gestión está el de fomentar la participación de los actores educativos, es

**decir desarrollar un conjunto de actividades mediante las cuales los individuos se han presentes y ejercen su influencia en el ámbito de la institución escolar.**

**Existen, por cierto, diferentes niveles y formas de participación. Por una parte se pueden distinguir cinco niveles de participación : informativo, consultivo, decisorio, ejecutivo y evaluativo. Por otra parte también se pueden diferenciar los ámbitos o dimensiones que conciernen a la intervención participativa dentro de la unidad escolar: pedagógica-didáctica, organizacional, administrativa y financiera. En este sentido resulta imprescindible, frente a cualquier innovación en la gestión escolar que tienda a incorporar mayores niveles de participación, la delimitación clara de los niveles y dimensiones de la intervención participativa que se genera.**

**Como todo proceso participativo que convoca a múltiples actores sociales las acciones dentro del ámbito escolar reconocen algunos límites que resulta adecuado tenerlos en cuenta. Los límites más evidentes los proporcionan los propios actores y su capacidad e interés para compartir los espacios institucionales. Dicha capacidad e interés se encuentran fuertemente condicionadas por las condiciones socioculturales de los actores, el contexto de la institución y la dinámica y especificidad institucional. En este sentido cabe tener en cuenta que dichos límites entrañan un desafío adicional que significa generar las acciones compensatorias necesarias para favorecer procesos participativos en equivalencia de condiciones en términos de capacidades e intereses y evitar generar mayores diferencias entre las unidades escolares.**

**En síntesis el desarrollo de procesos participativos dentro de la institución escolar debe considerarse un medio para el logro de climas institucionales más adecuados para el cumplimiento de las funciones específicas de la institución y por ello deben crearse las condiciones favorables para su desarrollo entre las que se cuentan la definición precisa de los diferentes niveles de participación y niveles de intervención para los diferentes actores educativos.**

En este marco conceptual se inserta la delimitación del horizonte regulatorio de las innovaciones propuestas.

**a) Los consejos de escuela**

Tal como se ha visto en desarrollos anteriores, la implementación de consejos de escuela aparece como una opción válida ante los imperativos de generar innovaciones en la gestión escolar que permitan dar repuesta efectiva a las actuales exigencias en la materia.

Desde esta perspectiva, cabe señalar cuales serán los aspectos principales que deberán estar contenidos en la regulación de los consejos de escuela, de modo tal que se conviertan en un verdadero elemento transformador de la gestión escolar.

Todo esfuerzo regulador deberá contener definiciones muy claras sobre los siguientes aspectos:

\* características generales y atribuciones de los consejos de escuela: en este aspecto deberá establecerse la naturaleza colegiada del consejo y las atribuciones en general que le corresponden, es decir si el consejo funcionará como un ente deliberativo y consultivo solamente o si también incorporará atribuciones decisorias y ejecutivas en algún terreno. Conjuntamente deberá establecerse el alcance de los mismos en términos de la comunidad educativa (docentes, directivos, no docentes, alumnos y padres, por ejemplo).

\* la finalidad del consejo de escuela: en este aspecto deberá establecerse cuáles son los objetivos últimos y generales que se persiguen con la conformación de los consejos de escuela. Estos objetivos deberán estar orientados en términos de contribuciones hacia: . el mejoramiento de la calidad de la educación; . el logro de mayores niveles de equidad para garantizar una efectiva igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia y egreso del sistema ; . la promoción de nuevos modelos de gestión escolar más participativos y responsables en el ámbito institucional.

**\* funciones de los consejos de escuela:** en este caso, ya la ley provincial de educación incluye consideraciones bastante precisas sobre las funciones, no obstante ello la reglamentación de los consejos de escuela deberá orientar en el desempeño de tales funciones y procurar aportar un elemento organizador de las mismas. En este sentido se pueden organizar las funciones en grandes categorías tales como: funciones pedagógicas -es decir aquellas vinculadas con la organización de las tareas escolares, las tareas de apoyo, etc...; funciones culturales; funciones sociales - vinculadas con la distribución y asignación de servicios asistenciales entre los alumnos en función del grado y tipo de necesidades básicas que presenten los alumnos; funciones organizativas y administrativas -vinculadas con el propio funcionamiento del consejo y las relacionadas con la administración y distribución de los recursos y la organización general de las actividades escolares. En cada uno de los casos deberá definirse con claridad cuales serán los ámbitos de injerencia del consejo y los límites y formas de su intervención en cada una de las funciones previstas.

**\* los integrantes del consejo de escuela:** en este aspecto el marco normativo deberá establecer con claridad las formas de integración del consejo, número de miembros y formas de representación de cada uno de los sectores de la comunidad educativa. En cada caso la forma de integración y número de miembros del consejo de escuela puede variar según el tamaño de la escuela.

**\* el alcance de la participación de cada sector:** en este aspecto se pueden identificar los alcances diferenciales de la participación y competencias para cada uno de los sectores. Pueden establecerse atribuciones comunes para el conjunto de miembros del consejo y algunas competencias diferenciales que permitan dejar al resguardo la capacidad decisoria sobre algunos aspectos de la vida institucional de la escuela.

**\* elección de los miembros :** en este aspecto deberá establecerse e mecanismo de elección de los representantes de cada uno de los sectores y la duración del mandato.

\* **organización del consejo de escuela:** en todos los casos deberán establecerse aquellos criterios generales que regulen el funcionamiento interno de consejo, forma de trabajo, regulación interna, criterio para la coordinación de las reuniones, organización de las tareas internas, etc....

\* **consejo de administración:** si las atribuciones del consejo de escuela alcanzan la administración de recursos financieros, dentro del consejo cabría la existencia de un consejo de administración, un número muy pequeño de miembros del consejo de escuela que atienda específicamente la elaboración de un plan de inversión y gastos y formule las propuestas y gestiones para la adquisición de aquellos elementos que se estimen necesarios.

#### **b) Los núcleos educativos**

La experiencia de los núcleos educativos ha sido pensada en el caso de la provincia de San Juan como una innovación progresiva en el modelo de gestión en particular de las escuelas rurales. Surge esta innovación como una respuesta posible ante la situación de aislamiento en el que transcurre la mayor parte de la vida de estas escuelas localizadas en el ámbito rural o en poblaciones muy pequeñas distantes unas de otras.

De este modo se aspira a promover la organización de núcleos educativos como estructuras de gestión de institucionalización progresiva que tiendan a la intervencionalización de las unidades escolares.

Esta propuesta implica en definitiva incorporar grupos de escuelas - inicialmente al menos uno por región- a un sistema de relaciones entre ellas. La propuesta se orienta hacia la puesta en marcha de una estrategia operativa que facilite la vinculación de los diferentes servicios educativos entre sí y con las instituciones de la comunidad. A su vez se aspira a lograr la consolidación de una red relacional que favorezca el crecimiento y transformación de dichos servicios educativos. Esta red favorecerá la ruptura del bloqueo y aislamiento propio de las escuelas rurales y tenderán así al

mejoramiento de la calidad de los servicios y una mayor integración de la escuela con el medio que la rodea.

La implementación de esta propuesta innovadora deberá ir acompañada de un marco regulatorio general y que favorezca la implementación con un bajo nivel de institucionalización a partir del cual los docentes, directivos y supervisores puedan desarrollar el diseño básico de la forma de funcionamiento sin demasiados condicionamientos previos. Desde esta perspectiva el marco regulatorio deberá contener:

- + clara definición de los objetivos tanto generales como específicos persigue el núcleo educativo;
- + en consecuencia con lo anterior se señalará el conjunto de las funciones o aspectos de la vida escolar en los que tiene injerencia el núcleo;
- + deberá señalarse también quienes lo integran y cuál será la modalidad de funcionamiento del mismo.

En todo los casos de las definiciones precedentes se estima recomendable una estrategia de complejidad creciente dado que una estructura muy densa o compleja puede acabar tempranamente con las iniciativas innovadoras de la comunidad educativas de estas escuela. Por tanto en una primera etapa, el núcleo educativa deberá diseñarse como un espacio de relaciones e intercambio entre diferentes unidades escolares cuyos esfuerzos principales se centren en el terreno de lo pedagógico. De este modo uno de los primeros objetivos puede ser el de desarrollar en conjunto una planificación institucional -para el conjunto de las escuelas que forman parte del núcleo- que atienda a las principales dificultades detectadas en el logro de los aprendizajes escolares. Del mismo modo se pueden iniciar las acciones definiendo en conjunto las necesidades en materia de capacitación y perfeccionamiento docente y asesoramiento por parte de la supervisión o equipos técnicos especializados. En la misma línea puede establecerse criterios de acción conjuntos frente a las propuestas derivadas por ejemplo del Plan Social Educativo en la



provincia.

Una vez logrado un cierto acuerdo sobre las formas básicas de funcionamiento en conjunto y habiendo iniciado alguna de las líneas de acción sugeridas anteriormente, pueden diseñarse los núcleos educativos con un mayor nivel de institucionalización y complejidad creciente. Al incorporar la planificación y el manejo de los recursos dentro de sus funciones y atribuciones deberán definirse con precisión los canales y formas de administración de los mismos, de igual modo se requerirá mayor precisión en la definición de los roles al interior del núcleo y la forma de acceso y sustitución en cada una de estas funciones.

En términos generales se propone, pues una nueva forma de interrelación de las escuelas que consiste en la formación de una red progresivamente institucionalizada de unidades escolares de una determinada área geográfica para el logro de objetivos de mejoramiento de la calidad de la educación. En primera instancia se propone iniciar el trabajo en el terreno de las funciones pedagógico para luego ir avanzando hacia funciones administrativas, culturales y socio-comunitarias.

## **B. Los proyectos institucionales**

Como un aspecto central de la transformación de la gestión educativa en las unidades escolares aparece la planificación institucional. Esta constituye un proceso centrado en los aspectos técnico-pedagógicos y organizacionales que facilita la consecución de objetivos, mediante la utilización de los recursos disponibles y previsibles y a través de acciones sistemáticas y de la consecuente evaluación de las mismas. Este proceso de planificación se objetiva en un plan o proyecto institucional que deberá articular las necesidades propias y específicas de cada institución y los fines y objetivos generales previstos .

En este sentido la planificación institucional debe caracterizarse por:

- ◆ su adecuación a la realidad institucional y local ;
- ◆ su viabilidad en función de los recursos disponibles;
- ◆ la integración de diferentes actores a partir de una metodología participativa en el proceso mismo de planificación.

El desarrollo de la planificación institucional se plantea como uno de los mecanismos más eficaces para el logro de objetivos institucionales. Desde este punto de vista la planificación debe pensarse como una herramienta que hace posible:

- ◆ avanzar hacia el mejoramiento de la calidad de la educación revalorizando las funciones de la escuela;
- ◆ tomar conciencia de la realidad institucional e implementar los mecanismos de análisis de la misma;
- ◆ superar la rutinización y anquilosamiento propias de la tarea escolar;
- ◆ adoptar decisiones racionales en función de las necesidades detectadas;
- ◆ maximizar el uso de los recursos disponibles;
- ◆ adoptar formas de organización dentro de la escuela que tiendan a priorizar los aspectos pedagógicos y contribuir al mejor desenvolvimiento de las funciones administrativas.

Tal como se señalara antes, el proyecto institucional corresponde a un plan de acción que busca mejorar la calidad de las acciones pedagógicas y el funcionamiento interno de la unidad escolar. Desde esta perspectiva un proyecto institucional supone un modelo organizativo acorde con las necesidades y características de la unidad escolar. Se trata de entender el proyecto como una construcción colectiva en la cual las orientaciones específicas de la unidad escolar deben definir el perfil del proyecto.

Desde el punto de vista de la construcción de una unidad educativa progresivamente más autónoma, el proyecto institucional juega un papel primordial en esta definición, se ubica como elemento clave en la tensión centralización - descentralización ya que no debe encontrarse disocido del proyecto educativo provincial que le proporciona el marco general , las grandes orientaciones; a la vez que se debe diferenciar del proyecto global dado que constituye un plan de acción donde se explicitan los objetivos a corto y mediano plazo, a la vez que se expresan y definen las acciones concretas que se llevarán a cabo.

El énfasis del proyecto institucional está puesto en la acción, donde lo importante es la descripción de prácticas escolares factibles para mejorar la calidad del servicio. De este modo todo proyecto institucional:

- \* parte de un diagnóstico muy concreto que revisa la situación particular y específica de la unidad escolar en cuestión;
- \* sobre la base de este diagnóstico la unidad escolar define cuáles son sus prioridades pedagógicas y técnicas para mejorar su funcionamiento;
- \* determina las actividades para mejorar las situaciones problemáticas detectadas;
- \* fija las responsabilidades para llevar a cabo las actividades definidas;
- \* por último, instrumenta estrategias de seguimiento y evaluación para verificar el cumplimiento de las metas propuestas.

Al iniciar las tareas de diseño de un proyecto institucional resulta pertinente tener en cuenta cuáles son las diferentes dimensiones que abarca su puesta en práctica en

términos de mejoramiento de la calidad.

**a) Los resultados pedagógicos:**

La formulación de un proyecto institucional permite que la institución se responsabilice directamente por los resultados específicamente pedagógicos de los alumnos. En este sentido el diagnóstico inicial deberá centrarse en los problemas pedagógicos centrales de la institución vinculados con aspectos metodológicos de la enseñanza y fundamentalmente del desarrollo curricular. Desde este punto de vista el proyecto institucional podrá tener incidencia directa sobre: \* el nivel de rendimiento en la áreas centrales del currículo, \*el dominio de los contenidos básicos y la adquisición y apropiación de conocimientos fundamentales para el desempeño social, y \*la apropiación y formación de actitudes, valores, etc....

**b) La respuesta a demandas:**

Un proyecto institucional permite generar una capacidad de respuesta a las demandas de la comunidad educativa. Dichas demandas provienen en generar del ámbito sociocultural, sociopolítico, un proyecto institucional posibilita la mayor integración de la escuela con la comunidad a la que pertenece y genera una corriente participativa que promueve la apropiación por parte de la comunidad de los logros de la escuela como tal.

**c) El impacto social:**

En consonancia con lo anterior cabe señalar que un proyecto institucional permite una proyección de la institución educativa en su medio, en la medida en que es capaz de adecuarse a las necesidades locales. El impacto social se refiere prioritariamente a los efectos que produce en el mediano plazo es esfuerzo planificador y gestor de un proyecto institucional. Este se transforma en un instrumento cuya ejecución supone una fuerte coherencia entre los diferentes actores sociales intervinientes, entre la unidad escolar y su contexto, entre los niveles local, regional, provincial.

**d) Procesos participativos:**

El proceso mismo de diseño e implementación de un proyecto institucional estimulará el desarrollo de acciones participativas a la vez que promueve tanto el aprendizaje individual como el colectivo. Las discusiones e intercambios alrededor de los objetivos y formas de ejecución del proyecto, así como el diagnóstico de los ejes problemáticos promueven instancias de reflexión y desarrollan comportamientos y aptitudes participativas. Estos procesos tienen consecuencias directas en las formas de organizar el trabajo en el aula y de la unidad escolar en su conjunto.

En una rápida revisión, en términos operativos un proyecto institucional puede estar dirigido a resolver problemas de diversa índole, en este sentido resulta pertinente poner mucho énfasis en las fases iniciales del diseño del proyecto en donde se expliciten con claridad el tipo de problemas que tenderá a dar respuesta. De este modo podemos distinguir:

- \* aspectos pedagógicos, tales como métodos de enseñanza, estrategias didácticas, proceso de aprendizaje de los alumnos, seguimiento y orientación de los mismos.
- \* aspectos organizativos, tales como la organización del trabajo en el aula, el mejoramiento del clima escolar, administración del tiempo en la escuela y las relaciones entre los diferentes actores del sistema.
- \* aspectos administrativos, tales como relevamiento de información estadística básica, administración y definición de la planta de personal, adquisición de materiales didácticos y demás insumos, mantenimiento de la infraestructura.
- \* aspectos extraescolares, tales como actividades deportivas o recreativas, vinculación con organizaciones comunitarias, participación en acciones de desarrollo local, asociaciones de padres y alumnos, etc...

Por último cabe señalar que para la elaboración de un proyecto institucional debe estar necesariamente orientada por los lineamientos generales del proyecto educativo provincial y/o nacional; en este sentido el cuerpo directivo tiene como principal responsabilidad la de orientar dichas definiciones de nivel general y a partir de allí se inician las acciones vinculadas con la elaboración del proyecto propiamente dicho. Esta

elaboración atraviesa por diversas fases similares a las propias de la elaboración de cualquier proyecto; no obstante se considera oportuno señalarlas sintéticamente:

- 1) análisis de la situación inicial, lo que implica identificar los problemas y a la vez explicitar el modo de funcionamiento de la institución;
- 2) detección de las causas de los problemas identificados; en esta fase se delimita de algún modo el ámbito de intervención del proyecto institucional;
- 3) selección de los problemas prioritarios;
- 4) definición de los objetivos, es decir en función de los problemas seleccionados se deberán definir las características de la situación objetivo deseada;
- 5) elaboración de las estrategias adecuadas;
- 6) selección de las acciones y formas de ejecución;
- 7) programación de acciones, asignación de tiempos y responsables;
- 8) seguimiento y evaluación de las acciones.

En síntesis, un proyecto institucional es una herramienta cuyo proceso de definición misma moviliza al interior de la unidad escolar esfuerzos orientados al mejoramiento de la misma. En este sentido, y desde el punto de vista de la gestión constituye una línea de trabajo que debe promoverse al interior de las unidades escolares como una contribución efectiva al mejoramiento en términos de una gestión responsable.

**Un proyecto institucional posibilita:**

- . identificar las características de la institución, su historia, los valores comunes de sus miembros, el estilo de relación entre los mismo, etc...
- . articular las actividades de los diferentes actores sociales significativos en el ámbito escolar;
- . promover procesos de interacción participativa y constructiva entre los miembros

**de la comunidad escolar;**

- . favorecer la apropiación colectiva de los objetivos institucionales;**
- . definir en forma conjunta las líneas de acción, las prioridades y los resultados deseados, así como los modos de alcanzarlos;**
- . precisar la especificidad de la organización escolar, introducir una gestión participativa del funcionamiento global;**
- . revisar constantemente los resultados, redimensionando las metas y redefiniendo los rumbos;**
- . poner en marcha procesos de capacitación continua en servicio en aspectos vinculados directamente a la gestión escolar.**

### **C. La supervisión**

En todo proceso de innovación en el ámbito educativo un actor clave para el desarrollo exitoso del proyecto lo constituye el cuerpo de supervisores. Ubicados en el nivel intermedio de la gestión transforman rápidamente su función en central en todo proceso innovador. Desde esta perspectiva conviene considerar sus múltiples funciones con un enfoque renovado y definir así instancias de fortalecimiento de sus funciones.

Resulta pertinente llevar a cabo una revisión de las diferentes dimensiones que abarcan las funciones del supervisor:

a) el control: es una de las dimensiones de su tarea con la que más frecuentemente se asocian las acciones que lleva a cabo el supervisor. Si bien con frecuencia se asimila esta dimensión con un modelo obsoleto de supervisión es necesario reconocer que en todo proceso de gestión compeljo existen claras instancias vinculadas con el control como forma de seguimiento de las acciones y de información. En este sentido las funciones vinculadas con el control adquieren significado en tanto buscan determinar si una actividad alcanza los resultados deseados.

b) el asesoramiento: esta dimensión de las funciones del supervisor lo vincula directamente al terreno de las interacciones con los cuerpos directivos y docentes de las diferentes unidades educativas. Las funciones vinculadas con el asesoramiento propician un modelo de supervisor orientador que guía directamente las tareas de desarrollo curricular y los proyectos de innovación pedagógica para el mejoramiento de la calidad de las acciones escolares.

c) la mediación: es una dimensión de las funciones del supervisor frecuentemente no considerada, en sentido la supervisión enfatiza la función de articulación y coordinación de dos niveles de gestión diferentes dentro del sistema educativo, el organismo central y la unidad escolar. La comunicación es el principal objetivo y la



supervisión es el canal adecuado en uno y otro sentido.

d) la regulación: esta aparece como la dimensión más abarcativa en el conjunto de funciones del supervisor. La regulación pedagógica es un proceso que busca la mejora del funcionamiento y los resultados del sistema educativo a través del ajuste sucesivo de las actividades a los fines propuestos y la armonización de cada función del sistema con el conjunto de ellas. En este sentido la función reguladora lo es en relación a los componentes que forman el mismo sistema educativo y lo es también en tanto regulación entre el sistema educativo y el sistema social en el que se desarrolla. Del mismo modo la función reguladora debe garantizar la comunicación al interior del sistema, servir de agente de enlace y en cierto modo tener una responsabilidad conservadora en relación al sistema y a la vez mejorar la eficacia del sistema a través de la introducción de innovaciones.

Teniendo en cuenta la diversidad de funciones la supervisión educativa ha de ser un agente de innovación participativa y democrática del sistema escolar en orden al mejoramiento de la educación. Un modelo renovado de supervisión educativa deberá estar orientado por criterios tales como la democratización de la gestión en todos los niveles, la promoción de la participación, la apertura a las innovaciones, el desarrollo de tareas en equipo interdisciplinario, etc...

Desde esta perspectiva, una de las acciones de capacitación sistemática deberá estar dirigida a los supervisores en tanto asesores natos de las instituciones escolares.

Una línea de acción vinculada con la supervisión escolar deberá recuperar y fortalecer el rol del supervisor como asesor técnico-pedagógico, con un fuerte énfasis en las funciones de facilitador de procesos de mejoramiento y de articulador de las necesidades de éstos y los recursos disponibles de distintos niveles del sistema educativo tanto como fuera de él.

#### **D. La capacitación como requerimiento**

Como ya se definiera, la capacitación constituye un insumo básico en el desarrollo de un proceso transformador; en el caso que nos ocupa, la implementación de un proyecto innovador en el terreno de la gestión supone un alto componente de capacitación para el logro de los objetivos propuestos.

En este sentido las acciones de capacitación pueden ser entendidas como un subproyecto dentro del proyecto innovador, que deberá contar con la suficiente programación que garantice su éxito. La elaboración de una propuesta integral de capacitación y las sucesivas líneas de acción en materia de capacitación supone las siguientes etapas:

- ▶ definir con claridad la demanda real de capacitación, es decir, establecer cual es la situación inicial de la organización., el o los problemas detectados, las expectativas y los medios disponibles para afrontar la capacitación;
- ▶ definir la ubicación institucional de la capacitación, es decir, cuáles son las responsabilidades de cada uno de los actores organizacionales involucrados (direcciones, departamentos, la conducción superior del organismo, agentes externos, etc.);
- ▶ identificar las diferentes acciones de capacitación requeridos al interior del proyecto y su articulación con otras demandas de capacitación existentes en el sistema;
- ▶ determinar con claridad los objetivos generales, particulares y las metas de la capacitación;
- ▶ llevar a cabo un inventario de los recursos educativos disponibles, es decir los

individuos especialistas en una determinada materia, aquellos expertos en el dominio de alguna/s tecnologías etc.. así como también la disponibilidad de estructuras de información y operativas como recurso para la capacitación existentes en la organización.

► definición de los criterios estratégicos para la selección de las modalidades y características de la capacitación; ellos pueden ser: el grado de control sobre los contenidos y la metodología empleada, la posibilidad de evaluación precisa de los aprendizajes, el grado de apertura con respecto al resto de la organización., impacto en el corto y mediano plazo;

► definición de los criterios pedagógicos para la selección de las modalidades de la capacitación; ellos pueden ser: el rol de coordinador/animador/docente, el grado de formalización de los contenidos, la metodología predominante, el grado de participación de quienes intervienen en la capacitación y el nivel de tratamiento de los contenidos.

► definir las condiciones de éxito del proyecto de capacitación y facilitar así la evaluación del mismo.

► selección de la o las modalidades de capacitación considerada más adecuada. Las diferentes modalidades de organización de las actividades de capacitación deben ser evaluadas en términos de la pertinencia de las mismas, el tiempo requerido para su desarrollo y los recursos que insume; en general puede decirse que son complementarias entre sí, en parte, el éxito de un plan de capacitación reside en la apropiada combinación de modalidades diferentes que permitan maximizar su aprovechamiento.

En el mismo sentido, el diseño de acciones de capacitación plantea diferentes alternativas metodológicas cuya selección deberá tener en cuenta diversos aspectos tales

como: disponibilidad horaria, de recursos, disponibilidad de personal técnico capacitado para el desarrollo de las acciones, los objetivos planteados, la contribución efectiva a la viabilidad técnica del/los proyecto/s innovador/es.

En función de lo expresado se propone el desarrollo, en el corto y mediano plazo, de algunos programas de capacitación:

**a) Programa de capacitación para el fortalecimiento de la capacidad de gestión**

Este programa tiene por objetivo profundizar el análisis de los diferentes aspectos que hacen a la gestión en organizaciones complejas y desarrollar ciertas capacidades en la utilización de instrumentos aptos para el diagnóstico organizacional. Dicho programa observa diferencias según se aplique a los diferentes niveles de gestión del sistema educativo. Por ello el programa podrá dividirse en dos apartados principales, en el primero se desarrollan el marco teórico y metodológico general para el abordaje de los diferentes aspectos de la gestión organizacional:

- ◆ análisis de los procesos de definición de las estrategias, políticas y programas dentro de la organización., vinculado a estos procesos,
- ◆ la estructura de los procesos decisorios dentro de la organización, ¿quién o quénes toman las decisiones?, en ¿qué circunstancias se toman las decisiones?, ¿qué tipo de conocimientos e información se requiere al tomar decisiones?
- ◆ la división del trabajo y la tecnología dentro de la organización., es decir, la forma de distribución interna de las funciones y responsabilidades y el conjunto de saberes de todo tipo involucrados en las acciones de la organización;
- ◆ la estructura y características de los sistemas de información y

**comunicación dentro de la organización. ¿dónde se produce información?, ¿por dónde circula y por dónde no circula la información?, ¿qué información se usa y cómo?, ¿quién o quiénes la usan?;**

◆ **los beneficiarios de la organización., es decir se analizan las relaciones que establece la organización. con los beneficiarios de sus servicios, en qué medida atiende a sus demandas, de qué modo genera la oferta de servicios, etc.**

◆ **análisis de las relaciones interorganizacionales dentro del sistema educativo, es decir cuál es la forma en que la organización. se relaciona con los supervisores, las unidades escolares, los docentes, etc.**

**En el segundo apartado, el programa debe incorporar los elementos teóricos del primer apartado al análisis detallado de dos aspectos:**

◆ **el-los modelos de gestión operantes dentro de la organización., la identificación de sus características y elementos constitutivos;**

◆ **y de las estrategias posibles para la innovación y el mejoramiento de la gestión organizacional.; para ello el programa integra el entrenamiento en la utilización de diferentes instrumentos y técnicas de abordaje .**

#### **b) Programa de capacitación en las áreas de planificación y evaluación**

**Este programa tiene por objetivo generar el debate al interior de la organización sobre los diferentes modelos de planificación y la integración de ésta y los procesos de evaluación al modelo de gestión organizacional. Puede dividirse en dos partes, la primera desarrolla los siguientes contenidos:**

◆ **la planificación como herramienta de gestión, entedida como una dimensión del**

proceso de gobierno dentro de una organización. y su incidencia en los diferentes procesos organizacionales.

◆ la identificación de los modelos de planificación operantes, como primer elemento que permita introducir innovaciones en el área; a partir de ello se desarrollan contenidos más instrumentales que introducen herramientas aptas para el desarrollo de diferentes procesos de planificación:

◆ marco teórico e instrumentos de micro y macro planificación educativa;

◆ proceso de definición de planes y programas dentro de la organización., la estructura de los mismos, los procesos de decisión vinculados, la construcción de la viabilidad de los planes y programas;

◆ la formulación y administración de proyectos, técnicas para el análisis de viabilidad técnica y económica de los proyectos educativos.

En la segunda parte se desarrollan los contenidos referidos a los procesos de evaluación dentro de la organización:

◆ la evaluación como herramienta de gestión, el análisis de los procesos de evaluación dentro de la organización.

◆ los diferentes tipos de evaluación, evaluación de los procesos organizacionales, evaluación de los resultados o productos de la organización. y la evaluación del impacto de las acciones de la organización.

◆ las técnicas para el desarrollo de los procesos de seguimiento y control dentro de la organización.;

- ◆ **entrenamiento en el uso y definición de diferentes instrumentos que permitan el desarrollo de procesos de seguimiento y evaluación organizacionales;**
- ◆ **la evaluación como producción de información sobre diferentes procesos organizacionales, utilización de la información;**
- ◆ **las acciones de mejoramiento de la gestión organizacional y la evaluación de programas y proyectos de cambio e innovación.**

**c) Programa de capacitación en el área financiera y de programación presupuestaria**

Este programa tiene por objetivo instalar dentro de la organización las capacidades técnicas requeridas para la gestión financiera de los proyectos educativos, para ello, el programa incluye los siguientes contenidos:

- ◆ **el financiamiento de los proyectos educativos, las diferentes formas de financiamiento, fuentes nacionales;**
- ◆ **las fuentes externas de financiamiento de proyectos educativos, las condiciones, los límites del financiamiento;**
- ◆ **la gestión de los proyectos de inversión en educación, diferentes formas de crédito y subsidios en el sector, la organización de una unidad ejecutora local;**
- ◆ **objetivos y técnicas de negociación aplicadas a la gestión de financiamiento de proyectos;**
- ◆ **las técnicas de la programación presupuestaria;**
- ◆ **diferentes modalidades de elaboración de presupuestos;**

◆ **la formulación y administración presupuestaria por programas.**

**d) Programa de capacitación e uso e interpretación de información**

Este programa deberá tener al menos tres subprogramas diferentes en función del público al que esté destinado: funcionarios técnico-políticos, supervisores, directores y docentes. En términos generales se trata de desarrollar la capacidad interpretar información diversa. Un aspecto importante del proceso de transformación educativa lo constituye la conformación de un sistema de información adecuado a la vez que la constitución de sistemas de evaluación permanentes. En ambos casos son sistemas de producción de información muy valiosa para la conducción del sistema educativo, el establecimiento de la prioridades, de las acciones compensatorias, etc... De este modo se requiere el desarrollo de programas de capacitación que habiliten a los actores educativos en el uso y la interpretación de esta información de modo tal de enriquecer el proceso de gestión y decisión dentro de los diferentes niveles del sistema educativo.

**e) Programa de capacitación en la producción de materiales de desarrollo curricular**

Este programa deberá estar dirigido especialmente a docentes, directivos, supervisores y equipos técnicos vinculados con el área curricular. Tal como se señalara en otras oportunidades el desarrollo curricular constituye el otro eje - además del modelo de gestión institucional - alrededor del cual se construye todo proceso transformador e innovador. Por tal motivo aparece como central la posibilidad de capacitar a recursos humanos especializados en la producción y selección de materiales de desarrollo curricular, es decir materiales destinados a los docentes que permitan renovar las prácticas pedagógicas e incorporar efectivamente las innovaciones curriculares propuestas.



## **E. La evaluación como práctica compleja**

Tal como se señalara antes, la evaluación se presenta como un requerimiento básico de un nuevo modelo de gestión más adecuado. De este modo la integración de la evaluación como forma de generación de información calificada posee dos líneas concurrentes, una referida a la inclusión de la evaluación como práctica e instrumentos de la gestión institucional y la otra referida a la generación de información calificada sobre la marcha de un proyecto en especial. En ambos casos se constituye en una práctica que permite generar información que oriente más efectivamente las decisiones.

En este sentido, y desde un punto de vista más metodológico se puede reconocer en la evaluación una de las etapas más importantes dentro de un proyecto. La evaluación se presenta, entonces, como un proceso complejo que va más allá de la simple medición de los resultados en términos del cumplimiento de las metas propuestas.

### **a) Dimensiones de la evaluación de un proyecto**

La evaluación de un proyecto se transforma principalmente en una usina de información relevante y necesaria para la toma de decisiones requerida para producir transformaciones, en este sentido se pueden identificar al menos tres líneas diferentes de evaluación de un proyecto cuya diferenciación se establece a partir de precisar qué tipo de decisión se requiere tomar, lo cual remite a establecer para qué se evalúa; de este modo se puede desarrollar:

#### **◆ evaluación de los objetivos o fines de proyecto:**

En este caso el énfasis está puesto en el reconocimiento de la validez del proyecto en el sentido de su congruencia con las políticas educativas globales de la gestión. El objetivo de este tipo de evaluación es tomar decisiones a nivel general sobre la pertinencia del proyecto en marcha. Aparece como recomendable que el diseño mismo del proyecto contemple ciertas instancias de revisión en este orden.

Por otra parte es bastante frecuente que este tipo de evaluación se confunda o reduzca a una evaluación de la consistencia interna del proyecto, es decir a la revisión de la coherencia interna del mismo -de los objetivos generales con los específicos, de éstos con las líneas de acción, etc- en tanto el propósito central es la revisión del proyecto en su conjunto en términos de congruencia con el conjunto de políticas sectoriales o sociales en general en el que está incluido. En este sentido la evaluación de los objetivos o fines del proyecto nos aproxima a la idea de la viabilidad política del proyecto.

◆ **evaluación del proceso de gestión del proyecto:**

Este tipo de evaluación centra su atención en la producción de información que permita decir acerca de las formas de optimización de las operaciones de gestión de proyecto; mejoramiento en las acciones de asignación de recursos, mejor aprovechamiento de los espacios, cumplimiento de los cronogramas, etc... En la medida que este tipo de evaluación es concurrente con la implementación del proyecto constituye lo que se denomina seguimiento del mismo. Es decir, el seguimiento forma parte del proceso más complejo de la evaluación y centra su atención en el proceso mismo de gestión del proyecto. De este modo resulta imprescindible que el diseño mismo del proyecto contenga aquellos elementos que van a permitir el desarrollo de las acciones de seguimiento.

El seguimiento de las acciones y la evaluación más global del proceso de gestión del proyecto proporcionan elementos válidos para aproximarse a la viabilidad institucional/administrativa, técnica y económica del mismo. Desde esta perspectiva es que se transforma en un requisito central del diseño del proyecto la tarea de desagregación del mismo en niveles simples de programación; únicamente la previsión detallada de las acciones y operaciones, sus requisitos, resultados esperados, recursos estimados y responsables permitirán identificar aquellos aspectos en los cuales la gestión del proyecto resulta dificultosa y proceder a la intervención en la misma.

Este tipo de evaluación observa un considerable desarrollo metodológico, no

obstante ello en el ámbito de los proyectos educativos no resulta muy frecuente la utilización sistemática de tales herramientas.

◆ **evaluación del impacto del proyecto:**

Este tipo de evaluación tiene como objeto principal de análisis a los resultados, es decir, el impacto de un proyecto se visualiza en los cambios o variaciones deseados en los sujetos del proyecto; de este modo el impacto de un proyecto puede observarse en tres niveles básicos: los destinatarios directos del proyecto, el medio institucional en el cual se gesta y desarrolla el proyecto, y el contexto en el cual se inscriben las acciones a evaluar.

La evaluación de impacto permite responder a los interrogantes sobre la ocurrencia efectiva de los cambios previstos, el sentido u orientación de esos cambios, la posibilidad de ser observados, etc... Desde el punto de vista metodológico su desarrollo es bastante reciente e implica claramente la consolidación de una cultura evaluativa que permita diseñar los mecanismos permanentes de revisión de los resultados y construir parámetros que permitan evaluar efectivamente en forma integral el impacto del proyecto. Para ello es imprescindible: a) desarrollo de hábitos de registro sistemático y ordenado de las informaciones, b) la creación y perfeccionamiento de instrumentos de evaluación más sofisticados, c) la construcción de sistemas de indicadores de resultados que permitan evaluar en forma adecuada el impacto, y d) la incorporación de la evaluación de impacto en el marco de los procesos de planificación estratégica.

El desafío central de la evaluación de impacto está dado por dos elementos claves, uno de ellos es la consideración del impacto como un conjunto integral de resultados de un proyecto que incluye tanto aquellos resultados que estuvieron previstos como los que no, aquellos resultados considerados adecuados en términos de logros y aquellos que resultan negativos; es bastante frecuente observar severas simplificaciones en este aspecto.

El otro elemento clave es el vinculado con la construcción de parámetros de lo deseable. Si bien toda evaluación supone una forma de comparación de lo realizado con cierto parámetro de lo deseable, es en la evaluación de impacto en donde esto adquiere centralidad dado que -en un marco de planificación estratégica en el cual se privilegia la flexibilidad y la adecuación ante las contingencias- el proceso mismo de evaluación supone la construcción simultánea de los parámetros deseables. A continuación se desarrolla en un apartado la estrategia metodológica para evaluar el impacto social de un proyecto.

#### **b) Estrategia metodológica para evaluar el impacto social de un proyecto**

La estrategia metodológica para evaluar el impacto social es entendida por como el proceso mediante el cual se ordena y sistematiza el procedimiento que se va a seguir en el desarrollo de la evaluación y que se concreta en un diseño evaluativo.

Esta estrategia, basada en fundamentos teóricos y que permite la incorporación de avances científicos y técnicos de distintas disciplinas, supone un procedimiento de trabajo distinguible en tres fases (diseño, análisis evaluativo y toma de decisiones) que a continuación se describen brevemente:

► **1. Diseño:** es entendida como la elaboración de una descripción en la cual se define cómo se va a evaluar el impacto social. En esta fase se definen las actividades prácticas que deberán realizarse para darle contenido a la investigación evaluativa.

Se pueden distinguir dos tipos de evaluación: exploratoria-descriptiva y analítica. La primera se centra en los diseños de investigación exploratorio y descriptivo; mientras que la evaluación analítica tiene como objetivo establecer relaciones de causalidad, identificando la red de factores que inciden en la aparición y permanencia de impactos sociales.

Los elementos que deben incluirse en el diseño de una evaluación del impacto social son:

- **Parámetros:** son los criterios generales que orientan, conceptual y metodológicamente, el proceso de evaluación constituyendo el marco de referencia de la situación deseada.

- **Indicadores:** son las señales, marcas o signos de algún suceso, que permiten evaluar los cambios o variaciones buscados con la intervención planificada. Los indicadores deben establecerse en función de la naturaleza del proceso evaluado y la concepción del proceso del problema que se maneje. Por lo cual, solo a partir del conocimiento y capacidad de análisis de la realidad se podrán elaborar sistemas de indicadores acordes con las características de los procesos evaluados.

Los indicadores seleccionados deben cumplir con los siguientes requisitos: **Validez** -deben reflejar los impactos sociales buscados, de manera que éstos se puedan comprobar y no se confundan con factores externos-; **Confiabilidad** -las mediciones realizadas por diferentes personas deben arrojar resultados comparables-; **Efecto Demostración** -deben evidenciar los cambios que se desean medir-; **Objetividad** -deben ser objetivamente verificables-; **Pertinencia** -deben guardar correspondencia con los objetivos y naturaleza del proceso evaluado y con las condiciones del medio social en que se desarrollan-.

- **Fuentes de Información:** o verificadores que constituyen el medio a través del cual se pueden comprobar las señales, signos, de algún suceso, acontecimientos o proceso, que pone en evidencia la magnitud o intensidad de un problema o grado de avance de su atención. Son las fuentes que serán utilizadas para acceder a la información necesaria para reconstruir, mediante los indicadores seleccionados, los hechos sociales de interés para la evaluación del impacto social.

Según la procedencia es posible distinguir dos tipos de Fuentes: externas

**-producidas por agentes que no están directamente vinculados en el proceso evaluado- e internas -producidas por agentes directamente vinculados-.**

**• Ubicación Temporal:** se trata del establecimiento de los momentos considerados oportunos para desarrollar actividades formales de evaluación y retroalimentación. La selección debe basarse en la identificación de momentos significativos dentro del desarrollo del proceso evaluativo y no en la fijación arbitrarias de fechas.

**• Técnicas e Instrumentos de Investigación para evaluar el Impacto Social:** Son las mismas que se utilizan durante la fase de indagación empírica de cualquier investigación, constituyendo los elementos auxiliares que facilitan el proceso de recolección.

Estas técnicas se pueden clasificar de acuerdo a las características de los datos que se pretende recopilar: **Primarios o Secundarios.** Entre las **Fuentes Primarias** se distinguen: entrevistas, observación, encuestas, historias de vida, paneles, debates, etc; entre las **Secundarias:** informes estadísticos, archivos, informaciones de prensa, etc.

Desde el punto de vista metodológico es aconsejable el uso simultáneo de varios instrumentos.

**• Participantes:** En la evaluación del impacto social deben participar diferentes grupos y personas relacionados de manera directa o indirecta, con la acción evaluada. De este modo se incluirán: responsables de los niveles de decisión de la más alta jerarquía; asesores y consultores; directores de programas y proyectos; ejecutores de actividades específicas; personal de enlace y destinatarios.

**► 2. Análisis:** es aquella fase en que, a partir del diseño evaluativo, se lleva a cabo el proceso para recolectar, ordenar, analizar e interpretar las informaciones que permitan medir el impacto social y sustentar con rigor científico los planteamientos que se hacen

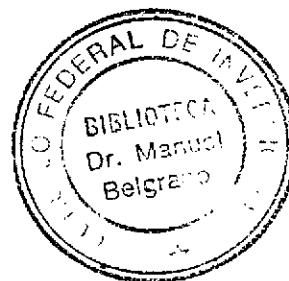
en la evaluación.

Dentro de esta se pueden distinguir tres pasos operativos:

- **Registro de los hechos sociales de interés:** se realiza utilizando las técnicas de investigación social identificadas en el diseño utilizando los instrumentos de recolección elaborados. Los datos obtenidos -informaciones- deben ser ordenados según las siguientes técnicas: tabulación; matrices de datos; sinopsis en cuadros y gráficos; diseño de mapas, planos, croquis; árbol de problemas.

Asimismo, aparece como adecuado utilizar metodologías comparativas o de contraste, con base en las cuatro situaciones identificadas al ubicar la evaluación en el contexto de la intervención planificada:

- Situación Inicial
- Situación Futura
- Situación deseada
- Situación lograda o por lograr.



- **Análisis crítico de los hechos observados:** implica el procesamiento de las informaciones y su interpretación. Durante este paso es necesario utilizar técnicas provenientes de la estadística en sus dos tipos: descriptiva e inferencial.

La selección de las técnicas estadísticas a utilizar dependerá de varios factores: la naturaleza de la evaluación -exploratoria o analítica-; el tamaño de la población informante; recursos humanos, financieros, materiales y de tiempo. Por otra parte, se señala con frecuencia la utilidad de incorporar enfoques econométricos como auxiliares para la medición del impacto social.

Una vez procesados los datos obtenidos en la recolección se realiza el análisis de los mismos, a la luz de las tipologías de impactos sociales construídas a tal fin al

**momento de determinar el objeto de evaluación.**

**• Sistematización de los resultados obtenidos para alimentar la fase de decisiones:**  
Los resultados de esta labor deben permitir elaborar conclusiones y recomendaciones válidas y oportunas para ser presentadas y discutidas en los niveles de información y decisión correspondientes y constituye la base para elaborar los informes de evaluación. La presentación de resultados de un proceso evaluativo debe incluir técnicas que permitan la comprensión rápida y cabal del mismo.

**► 3. Decisiones:** en esta etapa se identifican, proponen e incorporan las medidas preventivas y correctivas consideradas oportunas, convenientes y viables para lograr el impacto social buscado, a la luz del análisis realizado en la fase anterior.

En el caso de evaluaciones ex-ante y concurrente, las medidas preventivas y correctivas pueden incorporarse en el curso de los procesos. Cuando se trata de evaluaciones ex-post, las medidas identificadas tienen carácter de recomendaciones para procesos que se inicien con características similares.

Por último cabe señalar que, aún cuando estas etapas se expliciten en forma separada, en la práctica se realizan interactivamente según el grado de conocimiento de la realidad.

### **c) Evaluación ex-ante del impacto social**

En primer término esta evaluación se realiza antes de que el proyecto comience, tomando en cuenta, por lo tanto los factores anticipados en el proceso decisorio y centra su interés en la determinación de la viabilidad de generar el impacto social deseado. Los resultados de esta evaluación constituyen un insumo fundamental para la etapa de la formulación de las decisiones.



La meta consiste en identificar las medidas preventivas, oportunas y adecuadas. La pregunta vital es: qué requisitos deben cumplir las acciones incluidas en la trayectoria para lograr un acercamiento progresivo entre las situaciones para lograr y la situación deseada.

Tal como se señalara en el punto anterior la estrategia metodológica para evaluar el impacto social requiere de parámetros, entendidos como los criterios generales que orientan conceptual y metodológicamente el proceso evaluativo. Para la evaluación ex-ante, los parámetros fundamentales son: viabilidad y significación social.

La viabilidad es entendida como la posibilidad real y efectiva de que las políticas, programas y proyectos evaluados puedan ser ejecutados o llevados a la práctica, de acuerdo con los requerimientos y características inicialmente considerados.

En tanto que, el análisis de la significación social de las políticas, programas y proyectos en la evaluación ex-ante lo que busca es determinar la idoneidad, eficiencia y pertinencia de los mismos para generar impacto social en tres niveles básicos:

- los destinatarios reales o potenciales de las políticas, programas y proyectos.
- las instituciones u organizaciones ejecutoras de tales medidas.
- el medio social en el cual estos se inscriben

En el caso de la evaluación ex-ante del impacto social, el análisis de la viabilidad encuentra su mayor nivel de pertinencia, dado que se trata de evaluar qué tan posible es que las políticas, programas y proyectos se ejecuten. Sin embargo, no basta con examinar solamente si las acciones son posibles o no; sino también, en que condiciones o circunstancias son posibles, más aun, cuales son las probabilidades de que su ejecución genere impacto social y de que este sea positivo.

Este tipo de evaluación puede realizarse en las distintas fases de un proceso de intervención: identificación de la idea; prefactibilidad, cuando la envergadura lo

requiera; factibilidad, diseño, etc. El momento elegido para su realización incidirá en el tipo de análisis a efectuar.

Operativamente la evaluación ex-ante del impacto social debe centrarse en algunos elementos importantes, entre los que se destacan: a) disponibilidad, capacidad y posibilidad para movilizar recursos; b) capacidad ejecutiva de las instituciones y organizaciones y c) actitudes de los diversos grupos sociales. Por lo tanto, el procedimiento requerirá de la confrontación de las medidas evaluadas con los tres elementos identificado anteriormente para advertir o predecir posibles problemas o logros.

A partir de lo expresado anteriormente, el análisis de la significación social deberá evaluar: la consistencia interna del modelo de intervención para generar el impacto deseado; su direccionalidad y concordancia con la formulación y exigencias del problema que da origen a las medidas; hasta que punto los resultados esperados se corresponden con las coordenadas básicas deseadas en la imagen-objetivo.

En síntesis, los resultados de la evaluación ex-ante del impacto social constituyen un valioso insumo para la formulación, en decir, aportan elementos básicos para el diseño de las políticas, programas y proyectos y especialmente para la validación de las estrategias puede convertirse en un medio para establecer niveles comparativos entre varias opciones de intervención. En este sentido, de lo que se trata es de aportar elementos para seleccionar y priorizar el orden de ejecución de las mismas.

#### **d) Evaluación ex-post del impacto social**

La evaluación ex-post se lleva a cabo cuando el proyecto ya está en ejecución o ha concluido y las decisiones se adoptan con base en los resultados efectivamente alcanzados. Varios de los conceptos, criterios y procedimientos explicitados para la evaluación ex-ante son aplicables a la evaluación ex-post.

En síntesis, puede afirmarse que la evaluación ex-post procura es establecer, a partir de la situación inicial diagnosticada, cuáles son los cambios o variaciones generadas y hasta qué punto las situaciones logradas se acercan a la situación deseada postulada en la imagen-objetivo, tanto en términos de la calidad en los cambios logrados como de la magnitud de los mismos. Del mismo modo le cabe a la evaluación determinar hasta qué punto el impacto social logrado se debe a la naturaleza y característica de la intervención evaluada, vía la ejecución de políticas, proyectos o programas o bien a la naturaleza y características del entorno inmediato y mediato en el cual se implementaron las medidas evaluadas.

Esta forma de evaluación tienen como parámetro principal el propio impacto social, examinado la capacidad de la intervención evaluada para generar cambios o variaciones en tres niveles de acción:

► Cambios o variaciones en los destinatarios que se expresen en: • mejoras cualitativas en la situación, condición y calidad de vida de éstos, vía la satisfacción de necesidades; • mejoras en las condiciones de vida y de trabajo; • nuevas actitudes, condicionantes, aptitudes, comportamiento y mentalidades que se reflejen, por ejemplo, en el fortalecimiento de los niveles organizativos, en la ampliación de los espacios de participación democrática, etc.

► Cambios o variaciones en las instituciones u organizaciones responsables de la ejecución de las medidas evaluativas que se expresen en, por ejemplo: • la consolidación de estructuras organizativas y funcionales flexibles capaces de adecuarse y responder oportunamente a los cambios; • el fortalecimiento de liderazgos de capacidad grupal como factor que garantiza la continuidad de los impactos alcanzados; • la valorización de los impactos alcanzados en los destinatarios y la actitud de crítica permanente para introducir las medidas preventivas y correctivas adecuadas que eviten en nuevas acciones cometer los mismos errores de retardar los logros; • la incorporación del impacto social como valor institucional y de la evaluación del impacto social como perspectiva de trabajo.

► **Cambios o variaciones en el medio social o contexto en que se inscribe la acción evaluada.**

La evaluación ex-post puede realizarse, después de la ejecución, en dos momentos: Inmediatamente después de terminada la misma; o un tiempo después de finalizada la ejecución de un programa, proyecto o política. Cualquiera fuera el momento los propósitos fundamentales perseguidos serán:

1. **Evaluar el impacto social alcanzado en tres ámbitos de acción: los productos; los efectos y el impacto propiamente dicho.**

2. **Extraer conclusiones sobre la validez de los objetivos buscados y las estrategias de acción utilizadas para alcanzar el impacto social logrado.**

En la evaluación ex-post los elementos fundamentales son: eficacia, eficiencia, productividad e impacto social propiamente dicho dado que de los que se procura es hacer un balance para determinar en cuánto se ha alcanzado la situación deseada, formulada en la imagen-objetivo, y cómo ello se expresa en resultados concretos.

Se considera pertinente el siguiente procedimiento para realizar una evaluación ex-post: evaluar los resultados de la ejecución en tres ámbitos:

- **productos:** resultados concretos de la ejecución de las políticas, programas o proyectos evaluados, tales como: bienes producidos y/o servicios prestados. Las preguntas centrales por responder son: Hasta qué punto los productos obtenidos son los necesarios para garantizar el impacto social deseado; hasta qué punto los productos obtenidos fueron los idóneos para alcanzar el impacto buscado.

- **efectos:** resultados obtenidos al utilizar los productos; se diferencian de los impactos en que pueden tener un menor grado de permanencia y que su presencia por si sola no garantiza cambios importantes en la tendencia general. Los diversos tipos de efectos alcanzados son: concretos, procesales, demostrativos y multiplicadores.

• **impacto:** resultados obtenidos al utilizar los efectos, los cuales aseguran la permanencia y continuidad de los logros alcanzados, más allá de la vida útil de las políticas, programas y proyectos evaluados. El análisis del impacto social, remite a la consideración de cuatro elementos básicos:

- a) La estructura y funcionamiento institucional organizativo que dieron respaldo al proceso de intervención evaluado.
- b) La forma en cómo los destinatarios de la intervención evaluada perciben el cumplimiento de los objetivos de la misma y las variaciones experimentadas en éstos.
- c) Las estrategias de intervención utilizadas para la conducción general del proceso, es decir, la direccionalidad en que se fundamentó el proceso de búsqueda de desarrollo con impacto social.
- d) los cambios observados en el contexto en que se desarrollaron los proyectos y las acciones de los actores que impulsaron tales medidas.

Por último y a modo de síntesis cabe señalar que la evaluación ex-post centra su interés en comprobar el grado de cumplimiento efectivo y eficiente de los objetivos del impacto social buscado. El análisis debe enfatizar el aspecto retrospectivo y sustancialmente lo referente a la construcción de las condiciones de viabilidad .

## **F. Las acciones de extensión en el nivel medio**

Teniendo en cuenta las líneas de acción planteadas y la naturaleza de los proyectos de fortalecimiento institucional que se espera poder desarrollar con financiamiento externo e interno, las acciones de mejoramiento de la gestión escolar vinculadas con el nivel medio deben pensarse no ya como acciones puntuales y aisladas de carácter innovador sino como un conjunto de líneas concurrentes que tiendan a generar un proceso más sostenido de transformación y mejoramiento institucional.

No resulta pertinente, en relación a la naturaleza de este trabajo, llevar a cabo un detenido diagnóstico del nivel medio. Son ampliamente conocidas sus carencias y déficits de modo tal que puede pensarse un programa de mejoramiento del nivel medio con el objetivo general de promover un incremento sustantivo de la calidad, eficiencia y equidad de las condiciones, procesos y resultados de los servicios educativos ofrecidos. En función de ello se estima pertinente pensar en un programa que actúe simultáneamente en tres dimensiones: a) la gestión pedagógica; b) el diseño y desarrollo curricular; c) la evaluación.

A su vez un programa de mejoramiento debe contener líneas de acción concurrentes dirigidas a los tres niveles de gestión dentro del sistema educativo. Es decir el programa deberá contemplar acciones de desarrollo institucional del Ministerio de Educación que permita superar las actuales carencias en términos de producción y desarrollo curricular y de gestión y administración eficiente de los servicios educativos. Estas acciones deben proporcionar el marco definido, a la vez que dinámico y flexible al sistema educativo provincial y que permita - por tanto - dar unidad y coherencia al conjunto del sistema y establecer los límites del espacio de decisiones locales y/o regionales dentro del mismo.

Atentos a los demás niveles de gestión dentro del sistema educativo, el programa deberá contener el desarrollo de acciones directas sobre las unidades escolares. Dentro

de estas acciones se pueden diferenciar por una parte, aquellas destinadas a mejorar los procesos al interior de las instituciones, es decir aquellas acciones vinculadas directamente con la gestión pedagógica, etc... Por otra parte se identifican aquellas acciones denominadas de soporte focalizadas en las provisión e incorporación de insumos que apoyen efectivamente los procesos pedagógicos al interior de la institución escolar.

En términos generales se estima pertinente un programa cuyas principales líneas de acción estén centradas en los principales actores del proceso educativo, de modo tal de tender a introducir en las unidades escolares una capacidad de gestión pedagógica y curricular que apoye y formente la renovación permanente y la incorporación de nuevos recursos didácticos.

En forma complementaria se pueden pensar en acciones de apoyo del estilo de las vigentes actualmente en el Ministerio de Educación de la Nación en su relación con las jurisdicciones provinciales. Estas acciones de apoyo constituyen, en el marco de un programa de mejoramiento de la gestión escolar, un elemento de soporte, enlace e incentivo para el desarrollo autónomo de las instituciones escolares. En esta línea dichos mecanismos de apoyo podrían estar centrados en el desarrollo de un sistema de supervisión técnico-pedagógica fuerte, y en la formación de una red de asistencia técnica y cooperación.

En último término, no por su pertinencia o importancia sino por su viabilidad económico-financiera, cabe plantear acciones de incentivo a través de la formación de un fondo para el financiamiento de proyectos institucionales de desarrollo educativo.

En función de lo antedicho se describen a continuación en forma sintética los contenidos y características de las principales líneas de acción de un programa de mejoramiento de la gestión escolar y pedagógica para el nivel medio, teniendo en cuenta especialmente que la enunciación de diversas líneas de acción se realiza para dar cuenta de los diferentes niveles y dimensiones que tal programa deberá abarcar en tanto se

definan como líneas y acciones concurrentes.

**a) Acciones macro de desarrollo curricular**

A través de estas acciones se procura desarrollar la capacidad institucional de producción y actualización curricular en el marco institucional; fortalecer las capacidades para evaluar y adecuar permanentemente los diseños curriculares.

a.1.) **Producción curricular** : a través de esta línea de acción deberá fomentarse la producción de materiales de desarrollo curricular que sirvan de apoyo a las unidades escolares.

a.2.) **Actualización curricular**: teniendo en cuenta la pronta vigencia de los contenidos básicos comunes, es preciso desarrollar acciones complementarias vinculadas con la apropiación de este marco curricular general y sus adaptación a la realidad provincial y/o regional desde las características organizacionales y pedagógicas. En forma conjunta es posible articular una red de asistencia técnica para el desarrollo curricular y a la vez estimular la capacidad de desarrollo de proyectos institucionales con especial énfasis en lo curricular.

a.3.) **Evaluación**: en el marco de las acciones de desarrollo curricular, es preciso promover el diseño de instrumentos de evaluación que tiendan a mejorar los procesos cognoscitivos y contribuyan a perfeccionar los procedimientos didácticos que utilizan los docentes. Una estrategia sistemática de evaluación de logros en términos de objetivos terminales de los diferentes ciclos del nivel medio permite contar con valiosa información sobre los rendimientos del sistema e identificar con claridad las carencias en términos de materiales de apoyo y desarrollo curricular.

**b) Acciones directas sobre las unidades escolares**

La dirección de las acciones propuestas persiguen dos objetivos generales, por una



parte institucionalizar procedimientos de reflexión y evaluación periódica del trabajo escolar, que orienten y alimenten procesos sistemáticos de formulación e implementación de transformaciones pedagógicas; se busca promover una función docente eminentemente de carácter profesional y en equipo. Por otra parte estas acciones promueven el desarrollo de una capacidad efectiva de conducción institucional por parte del equipo directivo, centrada en lo pedagógico.

**b.1.) Mejoramiento de las prácticas pedagógicas:** La estrategia básica de esta línea de acción puede centrarse en la constitución y apoyo a funcionamiento de equipos docentes interdisciplinario y/o por departamento en cada institución escolar. El objetivo general de estos equipos es el de institucionalizar una forma de trabajo y actualización profesional centrada en la realidad de la unidad escolar en particular y sus necesidades de cambio. En este sentido se espera de esta línea de acción que contribuya efectivamente a: estimular en los docentes un proceso permanente de reflexión sobre las prácticas pedagógicas; facilitar la elaboración de proyectos de cambio, etc...

**b.2.) Gestión pedagógica:** Este conjunto de acciones tienen como destinatario específico a los equipos directivos de las instituciones escolares, el objetivo general es la de producir un proceso de revisión de las prácticas de gestión y la elaboración de propuesta que contribuyan a un manejo institucional más efectivo que apoye la calidad de los procesos pedagógicos en cada unidad escolar. En forma específica se busca perfeccionar la capacidad de gestión para liderar una unidad escolar con creciente nivel de autonomía; a la vez se busca promover una gestión escolar de mayor alcance y alavez más pertinente que la actual.

### **c.) Sistemas de soporte**

Este conjunto de líneas de trabajo, tal como se señalara anteriormente, tiene como propósito incorporar nuevos insumos como elementos de apoyo al proceso de transformación pedagógica. En este sentido es que se supone todo sistema de soporte al

proceso de transformación como acciones concurrentes en el tiempo con aquellas vinculadas con los aspectos sustantivos del quehacer pedagógico.

**c.1) Materiales didácticos:** El objetivo principal es desarrollar en los equipos docentes y directivos la capacidad para seleccionar, aplicar y evaluar materiales didácticos de modo tal de aumentar progresivamente la dotación de equipamiento y materiales de apoyo al proceso de enseñanza-aprendizaje. La dotación de materiales didácticos deberá estar acompañada de la efectiva capacitación de los agentes involucrados para el mejor aprovechamiento de los mismos.

**c.2.) Textos y bibliotecas:** Además de la disponibilidad de recursos didácticos por parte de los docentes y el equipamiento de los establecimientos educativos, puede pensarse en una línea de acción que promueva o favorezca la disponibilidad de textos, a la vez que otros recursos de aprendizaje, por parte de los alumnos.

#### **d) Mecanismos de incentivos**

Tal como se señalara anteriormente, a través de un sistema de incentivos es posible dinamizar los recursos y la creatividad de los equipos docentes y directivo de cada institución escolar, se promueve entonces cada establecimiento como una usina de proyectos que pueden ser focalizados en diferentes áreas problemáticas. Desde el punto de vista de las estrategias que permitan materializar tales mecanismos de incentivos puede pensarse en:

- ▶ apoyo técnico en la formulación de proyectos
- ▶ concurso y selección de proyectos para su financiación
- ▶ seguimiento y apoyo a la evaluación periódica de la ejecución del proyecto
- ▶ capacitación y perfeccionamiento del cuerpo de supervisores en asesoramiento para las diferentes etapas de desarrollo de los proyectos.

### **e) Mecanismos de apoyo**

Como acciones de apoyo se ubican principalmente todo aquello vinculado con el asesoramiento y la asistencia técnica. En este caso se propone la conformación de una red de asistencia técnica lo que permitirá maximizar la utilización de los recursos disponibles para el mejoramiento de la gestión pedagógica de las instituciones escolares.

En este sentido las acciones deberán comenzar por recuperar el rol del supervisor como asesor técnico pedagógico, es decir, el supervisor tenderá a incorporar una dimensión aún débilmente perfilada como es la de promover, facilitar y apoyar procesos de mejoramiento continuo de la calidad de la educación, en un rol más cercano a la gestión de recursos de información que a la del especialista en un área del conocimiento.

Por otra parte, y en forma complementaria al apoyo proveniente de los supervisores, es posible pensar una línea de trabajo tendiente a poner a disposición de los establecimientos educativos un conjunto de recursos especializados en diversas áreas relevantes para los procesos de mejoramiento de la educación media. De este modo es posible diseñar una red de asistencia técnica como fuerte y efectivo mecanismo de apoyo a los procesos de transformación de la educación media.

De este modo se presentan un conjunto de líneas de acción que en forma concurrente puedan dar cuenta de procesos sostenidos de mejoramiento de la gestión escolar, en el marco del programa de transformación global previsto por los lineamientos políticos generales propuestos por la provincia.

## **Parte IV REFLEXIONES FINALES**

Así como se señaló que esta etapa de definición de la estrategia requiere la explicitación de una serie de consideraciones como las antedichas, también en esta etapa resulta imprescindible una consideración detenida de aquellos requerimientos que implica una estrategia de cambio organizacional. La definición de la misma necesita contar con un insumo básico que es la identificación precisa de aquellos elementos que resultan indispensables para el desarrollo del cambio propuesto. Esta identificación de requerimiento y obstáculos es el eslabón principal en el proceso de construcción de viabilidad frente a la propuesta de cambio. La consideración de la viabilidad de un proyecto debe tomar en consideración varias dimensiones simultáneamente, frente a las cuales deberán definirse criterios de factibilidad que hagan posible tomar decisiones racionales frente a determinadas alternativas del proyecto. Al hablar, entonces de la viabilidad a la vez nos estamos refiriendo a:

a) la viabilidad técnico/pedagógica, que se refiere a la pertinencia en materia educativa del proyecto de cambio propuesto, es decir los criterios de viabilidad educativa deben permitir considerar la relación entre los cambios propuestos y el proyecto de mejoramiento de la calidad del servicio educativo en su conjunto. El análisis en este terreno determina la necesidad de revisar cuidadosamente la información sobre los rendimiento académicos, las áreas críticas de desarrollo educativo, etc. y generar acciones que tiendan a atender en primera instancia estos déficit en la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje;

b) la viabilidad técnica, referida a la capacidad misma de la organización en términos de recursos humanos calificados, ciertas tecnologías disponibles, etc...que garanticen la ejecución y desarrollo exitosos del proyecto de cambio. A ello contribuye directamente todas las líneas de acción tendientes a la capacitación de los equipos técnicos del sistema educativo;

c) la viabilidad administrativa, estrechamente vinculada con la anterior se refiere específicamente a la disponibilidad de un soporte logístico y administrativo apto para llevar la ejecución del proyecto, esto implica por ejemplo, la consideración de las posibilidades de adecuación de procedimientos administrativos, etc.

d) la viabilidad institucional, se refiere a la consideración de las capacidades actuales y potenciales de la organización. en su conjunto para llevar adelante el proyecto propuesto; en este sentido tienen fuerte consideración los aspectos vinculados con la historia y cultura organizacionales. que con frecuencia operan como obstáculos o facilitadores de las propuestas de cambio;

e) la viabilidad financiera, se refiere a la consideración de la capacidad financiera de la organización. que permitan hacer frente a la ejecución de proyecto y garantizar la provisión de recursos necesarios para su extensión en el tiempo. En este sentido la existencia de fuentes de financiamiento externo disponibles pueden facilitar el desarrollo del proceso transformador, no obstante ello esto plantea ciertos límites. Por una parte resulta riesgoso que todo el proceso de transformación descansa sobre el soporte financiero externo cuyo término es corto y las condiciones de su disponibilidad complejas. Por otra parte, tanto en el caso del Proyecto del BIRF conocido como Provincias I y II como el Proyecto Sectorial del BIRF, la pretensión de participar y acceder a los beneficios crediticios determina la puesta en marcha de ciertas capacidades que se vinculan altamente como la revisión del modelo de gestión vigente. Es así que dichas presentaciones requieren un conjunto de información organizada y articulada que de cuenta del estado del sistema educativo provincial y un ejercicio prolongado de propuesta y diseño de proyectos y líneas de acción posibles para el mejoramiento de la gestión en el sector.

Por último, un elemento clave en el desarrollo de la propuesta de transformación del sistema educativo así como de cualquier diseño de política educativa lo constituye la capacidad de concertación de los actores es decir la viabilidad política. Esta se refiere al

**grado de consenso que es posible lograr alrededor de la propuesta, lo cual haga posible la orientación de decisiones políticas en forma favorable hacia la propuesta de cambio;**

**El reconocimiento de la educación como una actividad cuyos resultados se vinculan con el largo plazo ha traído como consecuencia la consideración de la continuidad de las estrategias educativas como la única garantía de éxito y en este sentido se hace necesario la existencia de acuerdos en la definición y ejecución de las mismas.**

**Por otra parte, el reconocimiento de la educación como un elemento clave para el desarrollo promueve el interés de la sociedad en su conjunto, a través de sus múltiples expresiones organizativas, en la participación en las decisiones en materia de política educativa. Estas circunstancias también requieren de alguna forma de concertación de intereses y demandas diferenciales.**

**De este modo reconocer la necesidad de consensos acerca de las estrategias de transformación educativa supone en primer término recuperar la dimensión del largo plazo en el plano de las políticas educativas en particular; en segundo término evidencia el carácter prioritario de la problemática para los actores sociales involucrados y, por último significa aceptar que el logro de los objetivos educacionales no puede quedar librado a la lógica del mercado ni a la capacidad o discrecionalidad de cada grupo social para competir en dicho mercado.**

**Por el contrario, solo en un contexto de acuerdo global sobre la estrategia de transformación educativa es posible sostener un accionar efectivo ligado al mejoramiento de la calidad de la educación. De este modo es posible identificar las alianzas y los puntos de coincidencia y conflicto entre los diferentes sectores.**

**Desde el punto de vista metodológico existen varias opciones para la construcción de consensos educativos, en general las más frecuentes se vinculan con alguna forma de consulta y comisiones especiales sobre temas particulares. Estas formas metodológicas**

tienen la peculiaridad de traducir el consenso en acuerdos sobre cursos de acción concretos que comprometen directamente a los actores y le otorgan legitimidad a las propuestas de transformación.

Cualquiera sea la forma que adopte lo que aparece como muy firme es que esta constituye la única alternativa que abre las posibilidades de avanzar en términos de un proyecto educativo adecuado y viable para la sociedad. En este sentido el éxito de cualquiera de los lineamientos propuesto dependerá en gran medida de la capacidad de generar consenso alrededor de la misma los responsables de la gestión educativa provincial.

En síntesis cuatro parecen ser los elementos principales que determinan fuertemente el éxito de un proceso de transformación educativa y permitan definir criterios de viabilidad del mismo, estos son:

- \* la capacidad de coordinación y concertación de los responsables de la definición de la estrategia de cambio y de llevar a cabo la implementación de la misma. La múltiple incidencia de diferentes actores sociales dentro y fuera del sistema determina el carácter preponderante de las capacidades en este terreno.

- \* la disponibilidad de recursos humanos calificados en aspectos técnicos que posibiliten llevar adelante, por ejemplo, un adecuado proceso de planificación, seguimiento y evaluación de las acciones.

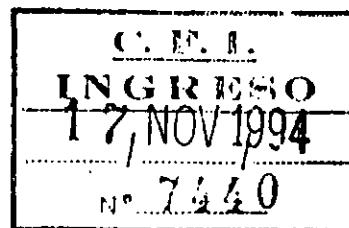
- \* el desarrollo de marcos analíticos amplios que permitan evaluar la pertinencia y significación de los cambios propuestos, las consecuencias diversas en los distintos componentes del sistema y su impacto en el mediano y largo plazo.

- \* la conformación y capacidad de decisión de la unidad de conducción del proceso de transformación educativa.

Buenos Aires, noviembre de 1994

Sr. Secretario General del  
Consejo Federal de Inversiones  
Ing. Juan J. Ciáccera  
s / d

---




Tengo el agrado de dirigirme a ud. con el objeto presentar el Informe Final correspondiente al Proyecto de Reestructuración de la Gestión Educativa de la provincia de San Juan - Etapa II - Subprograma de Mejoramiento e Innovación de la Gestión Escolar y justificar el retraso incurrido en la entrega del mismo.

Ya en notas anteriores, tanto más como de las propias autoridades de la provincia, quedaron expresadas las circunstancias en que tal subprograma debió desarrollarse lo que motivó el incumplimiento de los plazos y planes de trabajo previstos.

En este mismo sentido, ha sido intención de esta consultora procurar la mayor afinidad posible entre la propuesta general del Informe Final y los requerimientos futuros de la provincia teniendo en cuenta líneas de trabajo próximas a desarrollar; y las tareas de diseño de los proyectos sectoriales del BIRF y BID que la provincia inició y para lo cual requirió de esta consultora la provisión de un marco general que permitiera dar coherencia al diseño previsto en el área de la gestión educativa; esto ha generado demoras considerables que tuvieron por objeto generar instancias de consulta sucesiva con las autoridades provinciales, la última de las cuales se desarrolló entre los días 14 y 16 de noviembre último en la ciudad de San Juan.

En los próximos días las autoridades de la provincia se comprometieron a enviar las notas correspondientes para justificar tanto las modificaciones introducidas en el plan de trabajo y cronograma originales.

Sin otro particular y a la espera de una resolución favorable, se despide de ud. atte.

  
Lilia V. Lorenzos  
Dc en Ciencias de la Educación