



PRONAFASS

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION
DIRECCION NACIONAL DE PLANEAMIENTO
E INVESTIGACION

PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA TECNICA
PARA LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS
SOCIALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA
(Gov. Arg./BIRF/PNUD)

PROGRAMACION E INVESTIGACION
PARA LA TRANSFORMACION
EDUCATIVA

S
E
R
I
E
A
P
O
R
T
E
S
N
O.
4

Norberto Fernández Lamarca
Ana Vitar

BUENOS AIRES-REPUBLICA ARGENTINA-1991

**PROGRAMACION E INVESTIGACION
PARA LA TRANSFORMACION
EDUCATIVA**

Norberto Fernández Lamarra

Ana Vitar

BUENOS AIRES-REPUBLICA ARGENTINA-1992

NOMINA DE AUTORIDADES

Ministro de Cultura y Educación:

Prof. Antonio Francisco SALONIA

Secretario de Educación:

Dr. Luis Antonio BARRY

Subsecretaria Adjunta:

Prof. María E. ALTUBE de PEROTTA

Secretario de Cultura:

Sr. José María CASTIÑEIRA de DIOS

Subsecretarios Adjuntos:

Mtro. José Luis CASTIÑEIRA de DIOS
Dr. Jorge SCHRODER

Subsecretario de Coordinación Educativa,
Científica y Cultural:

Lic. Pablo Manuel AGUILERA

Subsecretarios Adjuntos:

Dr. Ricardo DEALECSANDRIS
Lic. Alfredo OSSORIO

Director Nacional de Planeamiento e Investigación:

Lic. Norberto FERNANDEZ LAMARRA

INDICE

1.	INTRODUCCION.....	1
2.	PROPUESTAS CONCEPTUALES Y METODOLOGICAS PARA LA PROGRAMACION DE LA TRANSFORMACION EDUCATIVA. (Norberto Fernández Lamarra-Ana Vitar).....	5
I.	LINEAMIENTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS PARA LA PROGRAMACION DE LA TRANSFORMACION EDUCATIVA.	
	1. El proceso de transformación educativa: su caracterización.....	6
	2. Desafíos para el proceso de programación.....	7
	3. La programación del proceso de transformación.....	8
	4. Los requerimientos de capacitación.....	10
II.	BASES PARA LA DEFINICION DE LOS PROGRAMAS TRANSFORMADORES.	
	1. La definición de la estructura básica del plan de transformación educativa.....	12
	2. Funciones y relaciones del MCE.....	15
	3. Criterios para la formulación de los programas.....	17
3.	ALTERNATIVAS METODOLOGICAS Y OPERATIVAS PARA EL DISEÑO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE TRANSFORMACION EDUCATIVA. (Ana Vitar).....	27
I.	EL ENCUADRE DE LA PROGRAMACION	
	1. La eficacia de la programación.....	28
	2. La participación en el proceso de programación.....	30
II.	ASPECTOS METODOLOGICOS DEL DISEÑO DE PROGRAMAS DE TRANSFORMACION EDUCATIVA	
	1. Consideraciones generales.....	33
	2. Bases conceptuales y metodológicas de la programación.....	33
III.	MODELOS DE FICHAS PARA LA FORMULACION Y SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFORMACION.....	40

4.	CRITERIOS ORGANIZATIVOS PARA LA VIABILIDAD DE UNA ESTRATEGIA DE TRANSFORMACION EDUCATIVA CONCERTADA FEDERALMENTE. (Ana Vitar).....	43
	- Hacia una política nacional de educación.....	44
	- Las prioridades de una política educativa nacional.....	44
	- El Consejo Federal de Cultura y Educación.....	45
	- El rol del Ministerio de Cultura y Educación.....	46
	- Una estrategia para el corto y el mediano plazo.....	47
	- La institucionalización de mecanismos federales para crear la transformación educativa.....	48
5.	DISEÑO DE UN MODELO INSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL AREA DE INVESTIGACIONES EDUCATIVAS EN EL AMBITO DE LA DIRECCION NACIONAL DE PLANEAMIENTO E INVESTIGACION. (Norberto Fernández Lamarra-Ana Vitar).....	50

CAPITULO I:

Algunas precisiones conceptuales:

1.	Perfil de la investigación para la transformación educativa.....	51
2.	La articulación investigación-toma de decisiones.....	53
3.	Los alcances del concepto de investigación en el planeamiento y gestión de políticas públicas.....	57

CAPITULO II:

1.	Funciones de la investigación en el MCE.....	60
2.	La definición de una política de investigación.....	61
3.	La determinación de temas prioritarios de investigación.....	63
4.	La articulación con las jurisdicciones.....	66
5.	Sistematización y difusión de investigaciones e innovaciones.....	67
6.	La organización administrativa del área.....	68

1. INTRODUCCION

El sistema educativo registra desde hace varias décadas una profunda y prolongada crisis, la que debe ser superada en forma urgente e imperiosa, a fin de poder dar respuesta adecuada a los requerimientos que tanto los propios actores y destinatarios del sistema como la sociedad global plantean a la educación. Esta crisis, si bien con diferentes características en las diversas jurisdicciones educativas es, sin embargo, común a todas ellas y al conjunto de la educación argentina.

Esta situación reclama que se lleven a cabo profundos cambios. Por ello, el Ministerio de Cultura y Educación ha puesto en marcha el proceso para la transformación educativa, en forma concertada con todas las jurisdicciones educativas.

Este proceso transformador, conlleva la necesidad de implementar una reforma curricular e institucional, generar espacios educativos no tradicionales así como reestructurar el sistema educativo nacional a partir de la integración federal del mismo y de la multiplicación de recursos. Ello implica un proceso complejo, caracterizado por la implementación de diversas acciones en múltiples aspectos del sistema. Un proceso de largo plazo, claramente orientado, pero también abierto, capaz de absorber y superar los obstáculos que la coyuntura presenta, capaz de armonizar diversas acciones propugnadas por variados actores en torno a un objetivo común.

La complejidad de la tarea que se enfrenta requiere de nuevas concepciones y metodologías de planificación capaces de promover y explicar los procesos transformadores durante el curso de su desarrollo, capaces de prescribir, pero también de anunciar nuevas realidades. Esta concepción de la planificación educativa, estratégica y dinámica, ofrece una respuesta adecuada para enfrentar los desafíos que implica una transformación como la que se busca. En efecto, ella procura viabilizar las decisiones, fortalecer el gobierno y conducción educativa y aportar información valiosa y oportuna para las diferentes decisiones que los diversos niveles de gestión deben adoptar.

Tres factores interrelacionados emergen como relevantes para la viabilidad del proceso de transformación desde la perspectiva del planeamiento: la programación, la investigación y la información educativa. Todos ellos concebidos como estrategias para la formulación, implementación y reorientación de procesos de cambio educativo.

Por ello, el Ministerio, en su proceso de reestructuración, ha

reorganizado su ámbito de planificación educativa con la puesta en marcha de la Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación. En la nueva estructura de esta Dirección Nacional se contemplan las ya citadas tres áreas: información y estadística educativa, programación e investigación.

Para el área de información se han elaborado diversos documentos y un proyecto de cooperación técnica del PRONATASS para su replanteamiento y reorganización en el Ministerio y en todas las jurisdicciones. Varios de los documentos elaborados sobre esta temática han sido ya compilados y publicados bajo el título de: "Aportes para el mejoramiento de la información educativa".

Las estrategias de programación se desarrollan en el terreno de los principios, criterios y líneas de acción del plan de transformación vehiculizando la viabilización de dicha transformación. Este proceso ha de hacer posible distribuir recursos entre múltiples objetivos señalando mecanismos y tiempos para su consecución y procurando un equilibrio dinámico entre las diversas acciones desplegadas. Por las características de lo buscado y la dinámica propia de lo social, la programación debe concebirse como un instrumento coherente con una planificación estratégica; es decir, debe incorporar la noción de proceso así como la posibilidad de lo imprevisible: debe ser, por lo tanto, participativa, continua y contener en sí misma los elementos para el seguimiento y reorientación de los procesos.

En este contexto, la investigación educativa se concibe como una herramienta para el conocimiento de los diversos aspectos de lo social y educativo que resultan de singular relevancia para el proceso de diseño y gestión de la transformación educativa. La investigación para la planificación y gestión educativa no es sólo una práctica académica, sino que unifica las dimensiones del "conocer" y el "hacer" a fin de intervenir certeramente en una realidad altamente compleja. La investigación educativa constituye así un elemento para el proceso continuo de definición de las orientaciones generales de la transformación así como para su programación.

La publicación que se presenta a continuación se ocupa de estos dos aspectos: la programación y la investigación educativa y representa uno de los aportes que la Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación, con el apoyo del Subproyecto MCE/BIRF Nro. 5 "Mejora y fortalecimiento de la gestión educativa" viene haciendo al proceso de transformación educativa encarado por el Ministerio. La publicación reúne una serie de documentos producidos por la Lic. Ana Vitar y el suscripto, durante el año 1991, y que fueron elaborados con carácter de propuestas.

Los tres primeros trabajos hacen referencia al proceso de programación del Plan de Transformación Educativa. En el primero, ambos autores, elaboramos una propuesta global de programación. Así, iniciamos el trabajo analizando los principios, criterios y líneas de

acción de la transformación e identificando los rasgos salientes de un proceso de programación coherente y eficaz. En función de ello, y de las nuevas funciones y atribuciones del Ministerio de Cultura y Educación a partir de la federalización y descentralización educativa y de la transferencia de servicios, se identifican y proponen diversas áreas programáticas así como los lineamientos metodológicos y operativos para su desarrollo.

El segundo trabajo, elaborado por Ana Vitar, se centra en el análisis del encuadre en el cual ha de desplegarse una estrategia metodológica de programación, identificando los principales problemas que representa la elaboración de programas con las características señaladas de dinamismo, flexibilidad y consecución de objetivos. A estos efectos, la autora delimita los procedimientos implicados en el proceso de programación (caracterización de los problemas, definición de la situación objetivo, determinación de opciones, selección de operaciones y definición de modalidades de seguimiento y evaluación) ofreciendo pautas y criterios metodológicos para cada uno de ellos.

También en relación a dicho proceso, el tercer trabajo ofrece criterios organizativos para viabilizar la transformación educativa a nivel federal. En este trabajo, también de la Lic. Ana Vitar, el concepto clave es el de la concertación. Sobre esta base -considerada fundamental para la viabilidad de un proceso de transformación que cuente con la participación y disposición mancomunada de energías de los diversos actores interesados en el hecho educativo-, la autora reflexiona sobre los aspectos que han de considerarse en la construcción colectiva de una estrategia de implementación de la transformación educativa.

Luego de estos trabajos sobre la programación del proceso transformador, se presenta una propuesta de organización de un área de investigaciones educativas concebida de acuerdo a los criterios de generación de conocimientos para la toma de decisiones y articulada orgánicamente en relación a las temáticas, instancias y actores comprometidos en la transformación educativa.

La inclusión de este trabajo -que hemos elaborado con Ana Vitar- en esta publicación, obedece a que esta dimensión forma parte de la perspectiva con la cual hemos venido trabajando y efectuado las diversas propuestas presentadas, que van a contribuir al proceso de programación, implementación y seguimiento de un proceso de transformación educativa.

Los trabajos incluidos en esta publicación han sido elaborados, como ya se señaló, en el marco del Subproyecto Nro. 5 (MCE/BIRF) del PRONATASS. Ellos se ofrecen para conocimiento de funcionarios nacionales, provinciales y de la MCBA, especialistas y docentes universitarios, a fin de hacerlos partícipes de estas propuestas, que los autores esperamos sean útiles al proceso transformador de nuestra educación.

Esperamos que las criticas y sugerencias que la lectura de estos documentos propicien, contribuyan a enriquecer y hacer más viable y concertado el compromiso con nuestra Patria y nuestro pueblo que todos hemos contraido: el mejoramiento y la transformación de la educación argentina.

Norberto Fernández Lamarra
Director Nacional de Planeamiento e Investigación
Director Subproyecto Nro. 5 (MCE/BIRF)

**PROPUESTAS CONCEPTUALES Y
METODOLOGICAS PARA LA PROGRAMACION DE LA
TRANSFORMACION EDUCATIVA**

Norberto Fernández Lamarra

Ana Vitar

I. LINEAMIENTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS PARA LA PROGRAMACION DE LA TRANSFORMACION EDUCATIVA.

1. El proceso de transformación educativa: su caracterización.

La actual política educativa nacional está desarrollando un proceso transformador orientado a reconceptualizar la educación, sus enfoques, sus protagonistas y su gestión.

Se han establecido principios y pautas que otorgan direccionalidad a este proceso, y constituyen el marco referencial para la formulación de las políticas y la ejecución de las acciones.

Estos principios, planteados en el documento "Bases para la Transformación Educativa" son los siguientes:

- *Afirmación de la plenitud humana.*
- *Fortalecimiento de la identidad nacional.*
- *Afianzamiento de la democracia y la justicia social.*
- *Desarrollo de la cultura del trabajo.*
- *Formación humanista y científico-tecnológica.*

La política de transformación educativa, sustentada en estos principios, se expresa en los siguientes criterios estratégicos:

- *Federalización educativa.*
- *Jerarquización de la institución escolar.*
- *Multiplicación y diversificación de las oportunidades educativas.*
- *Participación social.*
- *Optimización de recursos.*

Tanto los principios como los criterios estratégicos se traducen en líneas de acción que, en su conjunto permiten plantear una transformación global del sistema educativo.

Las políticas y líneas de acción planteadas son las siguientes:

- * Reestructurar el sistema educativo nacional con carácter federal, en el marco de los principios de integración, eficiencia y gobernabilidad.
 - . Integración del sistema educativo nacional.
 - . Reestructuración del gobierno y de la gestión.
- * Transformar estructuralmente las instituciones educativas y mejorar la calidad de las funciones, los servicios y los resultados de su acción.
 - . Reformulación curricular.
 - . Reorganización institucional.

- * Ampliar las potencialidades y la eficacia del fenómeno educativo a través de la apertura de espacios educativos no convencionales y la estrecha vinculación con la vida económica, social y cultural de la Nación.

Este recorrido desde las pautas, principios y criterios generales a la acción es el territorio en el que se ponen en práctica las estrategias de programación, vehículo que posibilitará, en buena parte, la viabilidad de las decisiones.

El desafío que se plantea se refiere a la definición de estrategias de planeamiento que resulten apropiadas para facilitar la ejecución de los programas. Al respecto, es necesario tener en cuenta que este proceso transformador destaca como prioridad criterios participativos y flexibles en la gestión del sistema educativo, desde los organismos centrales de conducción hasta las unidades escolares.

2. Desafíos para el proceso de programación.

El desarrollo teórico-conceptual y metodológico de la planificación educativa asiste, desde hace algún tiempo, a un proceso intenso de críticas y revisión. Sin embargo, aún se manifiesta cierto desfasaje con respecto a los requerimientos y el trabajo concreto de los planificadores.

Por tal motivo, resulta cada vez más imperioso aunar esfuerzos en la construcción de nuevos modelos teóricos y propuestas metodológicas que permitan avanzar en el área.

El proceso de transformación educativa en marcha se presenta como una excelente oportunidad para generar innovaciones metodológicas en la planificación, que acompañen efectivamente a los cambios propuestos.

Una concepción estratégica y dinámica de la planificación educativa resulta una respuesta adecuada para el desafío planteado.

Se requiere de la planificación que:

- facilite la viabilidad de las decisiones;
- fortalezca el proceso de gobierno y conducción educativa;
- produzca y aporte información oportuna y relevante para los diferentes niveles del gobierno y de la administración de la educación.

En definitiva, se espera que desarrolle instrumentos operativos que permitan constituirse en vehículo eficaz de ideas innovadoras.

El desarrollo de esta estrategia de planificación apunta al diseño de programas ágiles y flexibles, que:

- resulten de la coordinación de acciones múltiples de diversos protagonistas;
- se constituyan en respuestas o soluciones a situaciones problemáticas;
- contengan los mecanismos para su seguimiento, evaluación y redefinición permanentes;
- posibiliten la movilización y utilización óptima de los recursos;
- en definitiva, se conformen en elementos dinamizadores y den direccionalidad a la propuesta transformadora.

Para que la programación tienda a alcanzar estas condiciones, es necesario que los programas se desarrollen en subprogramas y en proyectos.

Los subprogramas constituirán una apertura de los programas que permitan atender a aspectos vinculados con los contenidos, con lo institucional o con lo jurisdiccional y/o geográfico.

Los proyectos como propuesta metodológica resultan "un conjunto de actividades dispuestas para llegar a un determinado resultado que se realizarán en tiempos definidos y con recursos calculados"¹ y "ocupan en un proceso de planificación el lugar más cercano a lo concreto y realizable"².

Los proyectos son instrumentos de planificación que derivan del marco global planteado y de los programas y subprogramas, y cuya formulación debe posibilitar la incorporación y la participación de los interesados directos, ya sea del propio ámbito educativo o de la comunidad. Estas modalidades participativas de gestión facilitan la ejecución y evaluación satisfactoria de los proyectos y, por ello, constituyen un instrumento eficaz e idóneo del proceso de planificación que hemos definido con anterioridad.

3. La programación del proceso de transformación.

Ya se ha señalado que tanto la estrategia de transformación educativa como el enfoque y las metodologías de planificación a utilizar son esencialmente participativas y plantean el protagonismo de todos los actores, tanto internos como externos del sistema educativo.

Esta estrategia es esencialmente diferente a las utilizadas en los procesos de reforma educativa de décadas anteriores y en la planificación tradicional donde el protagonismo lo asumían casi

¹ MURTAGH, Ricardo: "La formulación de proyectos: un aporte desde la práctica social a la planificación educativa". D.G.P.E., MEJ, 1990.-

² Idem anterior.-

exclusivamente un grupo de miembros de la conducción política y de los equipos técnicos, especialmente aquellos vinculados con el diseño y la planificación de las reformas. El resto de los integrantes de las conducciones políticas, técnicas y administrativas quedaban relegados a un papel pasivo, lo que generaba fuertes resistencias.

Muchas veces dichas resistencias fueron una de las causas principales del fracaso de las propuestas reformistas.

Este proceso de programación presenta desafíos de compleja resolución, tanto en lo político-institucional como en lo técnico-metodológico.

- a) En lo político-institucional la complejidad se agudiza frente al inminente proceso de transferencia de los servicios nacionales de enseñanza media a las respectivas jurisdicciones, ya que se modifica esencialmente el rol del Ministerio de Cultura y Educación.

Para los niveles inicial, primario y medio y los programas con ellos vinculados, el papel será esencialmente normativo, de cooperación técnica y de concertación de programas y proyectos. Es decir, un rol en que la característica principal será la credibilidad política y técnica.

La coordinación interjurisdiccional en el proceso de programación requiere, por lo tanto, la disponibilidad de nuevos instrumentos de programación, de personal capacitado para estas tareas, de recursos de información adecuados y una articulación institucional fluida.

Para el nivel superior, tanto en lo universitario como en lo no universitario, la programación incluirá acciones directas del Ministerio, las que siempre deberán ser articuladas con las jurisdicciones en lo que hace a la formación docente y la técnico-profesional y con las universidades en lo que se refiere a ese campo.

La Red Federal de Planeamiento y Gestión de la Educación se presenta como un ámbito propicio para articular estas tareas de programación interjurisdiccional e interinstitucional. La participación en esta Red del Ministerio Nacional, los ministerios jurisdiccionales y las universidades posibilita las tareas de concertación a nivel nacional, de cada región y de cada jurisdicción.

- b) Los desafíos en lo técnico-metodológico constituyen, también, un ámbito de compleja resolución. Los instrumentos de programación disponibles responden a la concepción tecnocrática de la programación, no participativa y rígida. Por ello, la nueva concepción requiere el desarrollo de nuevas metodologías e instrumentos y la capacitación para esta tarea de un alto

número de participantes en el proceso, desde el nivel central hasta el de la unidad escolar.

En este sentido el diseño y desarrollo de programas y proyectos, participativos y flexibles, con apoyo de la informática, ha tenido algunas aplicaciones de relativo éxito en experiencias llevadas a cabo por la Dirección de Planeamiento y el Subproyecto Nro. 5 en la región Noroeste - especialmente en Salta- y en la Provincia de Córdoba³. Las técnicas e instrumentos ya disponibles deberían ser complementadas y perfeccionadas en una tarea de elaboración colectiva, ya que esta estrategia de programación requiere una gran flexibilidad en las pautas y en los criterios de trabajo, en los instrumentos que se diseñen. Por otra parte, éstos serán diferentes según las características de los respectivos programas: nacionales, federales, del Ministerio, interjurisdiccionales, de una jurisdicción o institución para diversos niveles de enseñanza o para uno solo, organizacionales, técnico-pedagógicos, etc.

4. Los requerimientos de capacitación.

La estrategia de programación que se plantea para apoyar y acompañar al proceso de transformación educativa, requiere de un significativo esfuerzo de capacitación de los múltiples protagonistas en distintos niveles, jurisdicciones e instituciones.

En tal sentido, ya se ha avanzado en esa dirección en el marco de la Red Federal de Planeamiento y Gestión de la Educación con acciones de capacitación regionales y asistencia técnica a jurisdicciones sobre temas específicos. La acción más significativa y de efecto multiplicador la ha constituido la realización del Curso nacional de Capacitación y Actualización en Planificación y Administración de la Educación, con el apoyo de la OREALC-UNESCO y el Subproyecto Nro. 5. En este Curso, llevado a cabo entre noviembre y diciembre de 1990, participaron funcionarios y especialistas de diversas direcciones del Ministerio, de los ministerios provinciales y de las universidades nacionales. El Curso permitió formar un grupo importante de especialistas en el marco de la nueva concepción de planeamiento y desarrollar algunas metodologías e instrumentos de programación y formulación de proyectos, tanto en lo conceptual como en lo práctico.

Para la puesta en marcha de esta estrategia de programación de la transformación educativa será necesario llevar a cabo en los distintos niveles de conducción y en las diversas jurisdicciones

³ MURTAGH, Ricardo: Hacia un marco de referencia para identificación y evaluación de proyectos innovadores en la región NOA - Informe de avance-, 15 de octubre de 1990.-

múltiples y generalizadas acciones de capacitación que favorezcan la efectiva participación de todos los actores involucrados en el proceso.

La estrategia de capacitación debe incluir, entre otras, las siguientes acciones:

- Seminarios-talleres en el ámbito del Ministerio para capacitar a los grupos técnicos responsables de las tareas de programación en ese ámbito; se utilizaría la modalidad de formar, en primer lugar, a los formadores o multiplicadores, para que éstos repliquen estas acciones de capacitación en sus respectivos organismos;
- organización de cursos de capacitación para grandes regiones del país (por ejemplo, Norte (Nordeste y Noroeste, Centro-Cuyo y Patagonia), con participación de funcionarios provinciales y universitarios. Para el desarrollo de estos cursos se cuenta con el aporte de los funcionarios que han sido capacitados en el Curso Nacional y los que han llevado a cabo el Curso Latinoamericano de Formación de Formadores en Planeamiento y Administración de la Educación, organizado por OREALC/UNESCO en Santiago de Chile;
- preparación de documentación para la capacitación no presencial en programación y formulación de proyectos de los niveles descentralizados de cada jurisdicción (directores zonales o regionales, supervisores, directores de núcleo o unidad escolar, etc.).

Esta estrategia de capacitación debe desarrollarse simultáneamente con la del proceso de programación e implementación de la transformación educativa.

La misma debe conducir en un plazo de uno o dos años a la organización de un sistema federal de programación, concertación, complementación y cooperación técnica que perfeccione y complemente a la actual Red Federal de Planeamiento y Gestión de la Educación en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación.

Las bases normativas y los lineamientos organizativos de este sistema federal podrían incluirse en la futura ley de educación y en los convenios a establecerse entre la Nación y las jurisdicciones para la transferencia de servicios educativos.

II. BASES PARA LA DEFINICION DE LOS PROGRAMAS TRANSFORMADORES.

Las tareas de programación de la transformación educativa implican la consideración de las siguientes cuestiones: la definición de la estructura básica del plan de transformación educativa; las funciones del MCE y el tipo de relaciones que se establecerán con las jurisdicciones y organizaciones sociales; los criterios establecidos para la formulación de los programas y la identificación de mecanismos de seguimiento y evaluación de los mismos.

1. La definición de la estructura básica del plan de transformación educativa.

El diseño y desarrollo del proceso de transformación requiere la determinación de objetivos y áreas estratégicas de intervención, que orienten la formulación de los programas y la secuencia de las acciones en el periodo 1991-1995. No se trata de formalizar estructuras rígidas, con descuido de las variaciones contextuales y de las condiciones de viabilidad que se presentarán en el mencionado periodo. Más bien, se trata de establecer una estrategia global, que fije las pautas y trayectorias a recorrer, con la suficiente flexibilidad para reorientar anualmente la programación operativa.

A partir de los principios, criterios estratégicos y líneas de política explicitados en el documento "Bases para la Transformación Educativa" se puede derivar la siguiente estructura básica del proceso de transformación:

IMAGEN PROSPECTIVA

¿Hacia dónde vamos?

Desarrollar un proceso permanente que permita conceptualizar la educación, sus enfoques, sus protagonistas, su gobierno y su gestión.



OBJETIVOS Y AREAS ESTRATEGICAS

¿qué queremos alcanzar?
¿cuáles serán nuestros centros de intervención?



El macro sistema educativo:

Reestructurar el sistema educativo nacional, con carácter federal, en el marco de los principios de integración, eficiencia y gobernabilidad.



La institución escolar:

Transformar estructuralmente las instituciones educativas y mejorar la calidad de las funciones, los servicios y sus resultados.



La articulación del sistema educativo con las organizaciones sociales y con otras áreas de gobierno:

Ampliar las potencialidades y la eficacia del fenómeno educativo a través de la apertura de espacios educativos no convencionales y la estrecha vinculación con la vida económica, social y cultural de la Nación.



SITUACIONES PROBLEMATICAS

¿Cuáles son los problemas?
¿Cuáles son las posiciones de los distintos actores?
¿Qué se podría hacer?
¿Qué se debería hacer?



↙
-Problemas referidos a la desarticulación y falta de integración del sistema educativo nacional; problemas que dificultan el gobierno de la gestión.

↓
-Problemas referidos al funcionamiento de la institución escolar y las desigualdades de las oportunidades y posibilidades de aprendizaje.

↘
-Problemas referidos a la desvinculación escuela/comunidad y a la falta de aprovechamiento de los recursos educativos de la sociedad.

↓
PROGRAMAS Y ESTRATEGIAS

¿Cuáles son las soluciones?
¿Cómo lo vamos a lograr?

↙
-En el área de la reestructuración del sistema educativo nacional.

↓
-En el área de mejoramiento de la institución escolar.

↘
-En el área de la educación no formal.

↓
OPERACIONES Y ACCIONES

¿Qué debemos hacer?
¿Cómo y cuando lo vamos a hacer?
¿Quiénes son los responsables?
¿Qué recursos necesitamos?

↓
Las operaciones y acciones corresponden a los subprogramas y proyectos. Sólo podrán ser desagregados para el año 1992 (plan de acción '92), puesto que los resultados que vayan obteniéndose y las condiciones educativas, sociales y políticas imperantes en 1993 incidirán en la formulación de nuevos planes operativos.

2. Funciones y relaciones del MCE

La conformación que habrá de adquirir la educación argentina con la transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias y a la MCBA plantea al MCE la definición de nuevos roles y atribuciones, tanto en el gobierno de la educación nacional como en el proceso de transformación de la misma.

El desarrollo de la transformación, desde el MCE, implica en este marco relacionar políticas básicas, áreas estratégicas y funciones del MCE. De acuerdo con ello, la formulación e implementación de los programas de transformación plantea al MCE distintos tipos de intervención y relacionamiento con las jurisdicciones y la sociedad.

Se presenta a continuación un cuadro en que para cada una de las funciones del MCE -según lo propuesto en la documentación elaborada por el Subproyecto MCE/BIRF Nro. 2- se desarrollan posibles acciones y relaciones con otras jurisdicciones e instituciones.

FUNCIONES DEL NCE

1. AGREGACION

Detección de demandas y aspiraciones de la sociedad y el sistema educativo.

2. ARTICULACION

. Definición de políticas nacionales.

. Articulación de planes y programas a nivel nacional.

. Seguimiento y evaluación de planes.

. Seguimiento y evaluación de la calidad de la educación.

3. PROVISION DE CAPACIDADES Y RECURSOS.

. Asistencia técnica a las provincias.

. Diseño y desarrollo de programas nacionales.

. Desarrollo de fondos o ayudas especiales.

. Implementación de programas en el NCE.

. Incorporación del componente educativo en programas sociales y económicos.

ACCIONES DEL NCE

-Sistematización de información estratégica, externa e interna al sistema educativo.

-Circulación de dicha información a los usuarios demandantes de la misma.

-Elaboración de propuestas de política educativa: lineamientos, prioridades, metas, etc.

-Establecimiento de mecanismos que permitan contar con información sobre marcha de programas de transformación a nivel nacional.

-Sistematización de mecanismos de comunicación de dicha información.

-Organización del sistema nacional de evaluación de la calidad.

-Articulación de la acción educativa en otras áreas del gobierno y organizaciones sociales y económicas.

-Organización de programas de desarrollo institucional, a propósito de la transferencia de servicios.

-Implica el desarrollo de programas derivados de las Bases para la Transformación Educativa. Por lo tanto, habrá que definir en cada caso el tipo de inserción y funciones del NCE.

- Implementación de programas y/o proyectos específicos.

-Aluden al desarrollo de programas para reestructurar el NCE.

-Desarrollo de programas intersectoriales (gubernamentales y no gubernamentales) y sociales.

RELACIONES DEL NCE

-Relaciones con las provincias, otros ámbitos gubernamentales y organizaciones sociales y económicas.

-Concertación en el CFC y E.

-Relaciones con las provincias y la NCBA.

-Concertación en el CFC y E.

-Relaciones interinstitucionales e intersectoriales.

-Acuerdos y/o convenios con provincias y NCBA.

-Concertación en el CFC y E.

-Acuerdos y/o convenios con provincias y NCBA.

-Acuerdos y/o convenios con otros ámbitos gubernamentales y organizaciones sociales y económicas.

3. Criterios para la formulación de los programas.⁴

La formulación y ejecución de programas para dar respuesta a los objetivos estratégicos antes mencionados plantea la necesidad de considerar una serie de aspectos, en función de cada una de las grandes políticas explicitadas por el MCE.

POLITICA 1: REESTRUCTURACION DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL.

La reestructuración del sistema educativo nacional está planteada en función de dos áreas programáticas:

- a) La integración del sistema.
- b) La reformulación de la gestión.

A su vez, cada una de estas áreas abarcan diversos programas y subprogramas.

PROGRAMA 1: Integración y gobierno del sistema educativo nacional (SEN).

En la medida que la integración del SEN involucra aspectos políticos, jurídico-legales, organizacionales, pedagógicos y económico-financieros, se requiere formular subprogramas que den cuenta de esas diferentes dimensiones de la integración.

De este modo, se podrían señalar los siguientes subprogramas:

Subprograma 1: Reorganización del MCE.

Objetivo:

Establecer las facultades y competencias del MCE teniendo en cuenta la transferencia de los servicios educativos a las jurisdicciones.

Líneas de acción:

- Revisión de los proyectos de Ley General de Educación enviados al Congreso. Posible reformulación del proyecto enviado por el P.E.N.
- Análisis y revisión de la estructura y funcionamiento del MCE.
- Reflexión y capacitación para la nueva estructura y funciones de los funcionarios políticos y técnicos.

⁴ Los lineamientos programáticos planteados en este punto reflejan lo explicitado en el documento "Bases para la Transformación Educativa" y las opiniones vertidas por los funcionarios del MCE.

Subprograma 2: Replanteo del Consejo Federal de Cultura y Educación.Objetivo:

Promover instancias de reorganización de CFC y E, en función de la inserción y facultades del MCE en el cuerpo, a propósito de la transferencia de servicios educativos.

Subprograma 3: Actualización y revisión de la normativa.Objetivos:

- Promover la sanción de Ley Federal de Educación, Ley Universitaria y Ley sobre Estatuto del Docente.
- Actualizar y flexibilizar el cuerpo normativo regulador (incumbencias, equivalencias, acreditaciones, etc.).

Subprograma 4: Aspectos económicos de la educación.Objetivos:

- Reordenar la dimensión económico-financiera de la educación, en función de la transformación educativa y de los criterios generales de la Reforma de la Administración Pública, a fin de incrementar la eficiencia en el uso de los recursos disponibles y favorecer la complementariedad de recursos provenientes de fuentes alternativas.

Líneas de acción:

- Reformulación de los criterios de asignación y distribución de recursos económico-financieros en la educación, de acuerdo con parámetros de equidad y calidad.
- Análisis de los costos de la educación.
- Captación de fuentes complementarias de recursos.
- Aprobación de un nuevo régimen rentístico para las universidades nacionales.

Subprograma 5: Articulación federal para el intercambio y la cooperación técnica.Objetivo:

Promover formas de articulación y organización de equipos técnicos del MCE y los ministerios provinciales y de la MCBA con el propósito de favorecer la programación federal de la transformación educativa, el mejoramiento de los sistemas de información socio-educativa, el desarrollo de investigaciones y la promoción de innovaciones para el

mejoramiento de la calidad de la educación.

Puede advertirse que, en la mayoría de los casos, los Subprogramas implican el logro de estos resultados:

- atribución de facultades y competencias a organismos;
- acuerdos político-institucionales;
- sanción de normativa;
- establecimiento de criterios organizacionales.

PROGRAMA 2: Mercosur Educativo-Cultural

Objetivos:

- Promover la formación de una conciencia ciudadana favorable al tema.
- Articular educación y trabajo a escala de los países integrantes del MERCOSUR, a fin de favorecer la formación y reciclaje de trabajadores para la nueva conformación de un mercado laboral ampliado.
- Compatibilizar y armonizar los sistemas educativos de los países integrantes del MERCOSUR.

PROGRAMA 3: Reformulación de la gestión educativa

Este programa presenta, también, un conjunto de Subprogramas, que aluden a líneas de trabajo en las distintas áreas de la administración educativa. Comprende, además, dos centros de intervención: por un lado, el MCE de la Nación y, por el otro, los ministerios provinciales y de la MCBA.

Subprograma 1: Descentralización y participación social.

Objetivos:

- Contribuir a la formulación de encuadres conceptuales, organizacionales, metodológicos y operativos para favorecer la descentralización de la gestión educativa en sus dimensiones política, administrativa y pedagógica.
- Proponer formas y mecanismos de participación social en los diversos niveles de gestión (central, regional o zonal, de establecimiento escolar).

Líneas de acción:

- Descentralización política y administrativa.

- Mecanismos de integración.
- Organización del sistema educativo descentralizado.
- Programación institucional.
- Participación municipal.
- Participación intersectorial.
- Supervisión y equipos directivos.
- Gestión de recursos en el sistema descentralizado: personal, equipamiento, económico-financieros.

Subprograma 2: Apoyo al desarrollo institucional de los ministerios de educación provinciales.

Objetivo:

Asesorar a funcionarios político-técnicos y brindar capacitación para la reorganización y fortalecimiento de la capacidad de gestión de los ministerios provinciales, sobre todo teniendo en cuenta que la transferencia de servicios planteará nuevos requerimientos de gestión.

Líneas de acción:

- Sistemas de información y estadística socioeducativa.
- Sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación.
- Promoción de la participación.
- Nuevo rol de los municipios en materia educativa.

Subprograma 3: Desarrollo institucional del MCE.

Objetivo:

Iniciar procesos de desarrollo institucional en el MCE que fortalezcan la función técnica, en función del mejoramiento de la calidad de la educación en todo el país.

Líneas de acción:

- Mejoramiento de las estadísticas educativas.
- Medición y evaluación de la calidad de la educación.
- Investigación socio-educativa para la toma de decisiones.

- Programación federal de la transformación educativa.

Como se observa, los tipos de resultados y de acciones para reformular la gestión educativa difieren de los requeridos para lograr la integración del sistema educativo nacional. En este caso, se trata de procesos de desarrollo institucional y, como tales, requieren de análisis y propuestas alternativas, de la puesta en marcha de esas propuestas y de la capacitación de los equipos técnicos.

POLITICA 2: TRANSFORMACION DE LA INSTITUCION ESCOLAR Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD.

El desarrollo de esta política se plantea en función de dos áreas programáticas:

- a) Reformulación curricular.
- b) Reformulación institucional.

Estas áreas constituyen dos importantes programas pero, a su vez, inciden en otros programas y subprogramas. Es decir, cumplen un papel de doble dimensión: vertical, como programas en sí mismos, y horizontal, integrándose en otros (por ejemplo, aquellos referidos a cada uno de los niveles de enseñanza y al de la formación docente).

PROGRAMA 4: REFORMULACION DE LOS MODELOS CURRICULARES.

Como se ha señalado, la reformulación curricular constituye tanto un área programática como un programa en sí mismo.

Como programa apunta a los siguientes objetivos:

- Brindar nuevas modalidades de diseño y de desarrollo curricular, atendiendo a las pautas y criterios de la transformación educativa.
- Favorecer la experimentación y la innovación permanente en materia de currículo.
- Desarrollar los lineamientos curriculares básicos comunes para todos los niveles y modalidades y para todas las jurisdicciones, concertadamente con ellas y con aprobación del CFC y E.
- Posibilitar la actualización permanente de los contenidos curriculares y su incorporación en los procesos de enseñanza-aprendizaje.
- Articular la reformulación curricular con la producción de libros de texto y de materiales de enseñanza por parte de la industria editorial.

- Brindar especial énfasis a los contenidos y metodologías de enseñanza vinculadas con el trabajo y la producción y con la formación científico-tecnológica.

- Favorecer la utilización de nuevas tecnologías de enseñanza (como por ejemplo, la informática) y de formas innovadoras de organización del proceso de enseñanza-aprendizaje.

PROGRAMA 5: REFORMULACION DE LOS MODELOS DE INSTITUCION ESCOLAR.

Como programa , en esta área se propone desarrollar los siguientes objetivos:

- Promover nuevos modelos institucionales referidos a:

* nuevas modalidades organizativas de las unidades escolares: estructura institucional (experiencias cooperativas, microemprendimientos, etc.); estructura académica (pasantías, alternancia, créditos, carreras a término, etc.).

* conformación de equipos de conducción, asesoramiento pedagógico, de supervisión, etc.

* modelos de vinculación entre las unidades escolares (nuclearización, por ejemplo).

PROGRAMA 6: TRABAJO Y PRODUCCION.

Si bien este aspecto está contemplado en otros programas, especialmente en los de reformulación curricular e institucional y en los referidos al mejoramiento de los distintos niveles de enseñanza, por la especificidad y significación de esta temática, convendría su formulación y desarrollo a través de un programa específico. El mismo se propondría los siguientes objetivos:

- Redefinir la noción de trabajo en el currículo escolar de todos los niveles y modalidades.

- Articular la educación con el sector de la producción.

- Promover actividades productivas en las instituciones escolares.

Este programa presenta dos grandes líneas de acción. Una, que atiende a la reformulación curricular y, la otra, que plantea modificaciones en la organización institucional de la escuela.

PROGRAMA 7: TRANSFORMACION DE LA FORMACION Y LA CAPACITACION DOCENTE.

Objetivos:

- Proponer un nuevo diseño curricular para la formación inicial de los docentes y para la redefinición de los institutos formadores.
- Promover estrategias de desarrollo curricular en los institutos de formación docente.
- Definir una política de capacitación del MCE, que permita organizar una Red Nacional de Capacitación Docente.
- Implementar estrategias de capacitación de docentes que atiendan distintos momentos de la capacitación:

capacitación in situ;
 perfeccionamiento;
 actualización;
 reciclaje⁵

PROGRAMAS 8, 9 y 10: MEJORAMIENTO DE LA EDUCACION INICIAL, PRIMARIA Y SECUNDARIA RESPECTIVAMENTE.

En lo que se refiere a los programas por nivel de enseñanza, que reciben los insumos de los programas 4 a 7, convendría distinguir las funciones que el MCE cumpliría y los componentes básicos de cada programa.

En cuanto a las funciones cabe señalar:

- una función político-normativa: que implica: i) la aprobación de lineamientos curriculares básicos de cada nivel de enseñanza; ii) la aprobación de normativas reguladoras en los niveles de enseñanza donde resultara pertinente (por ejemplo, en el nivel inicial).
- una función técnico-pedagógica: implica la medición de la calidad y acciones orientadas a incrementarla (por ejemplo, superación del fracaso escolar, orientación escolar, desarrollo de investigaciones, etc.). Esta función técnica debería ser realizada en todo el país, a través del asesoramiento y la elaboración de propuestas transformadoras.
- una función compensadora, que atiende a la reducción de las desigualdades educativas de las distintas regiones del país y

⁵ Estos "momentos" de la capacitación se plantean en el documento "Política de Capacitación" elaborado por el equipo técnico del Subproyecto Nro. 11 de transformación de la formación docente -MCE/BIRF.-

los grupos sociales. En este punto, se destaca la provisión de mayores recursos a los que están en condiciones de pobreza crítica, de modo de generar condiciones que posibiliten paulatinamente mejorar la calidad de la educación que reciben todos los argentinos.

Aunque resulte obvio, se entiende que estas tres funciones son complementarias, ya que la transformación de la educación argentina necesita del cumplimiento de las mismas por parte del MCE.

De acuerdo con lo anterior, se presentan en cada programa por nivel (inicial, primario, secundario y superior) los siguientes componentes:

- Definición del diseño curricular básico del nivel. Estos lineamientos deberían funcionar como parámetros de calidad del nivel.

- Medición/evaluación de la calidad de la educación; no sólo de logros de aprendizaje de los alumnos, sino también de los procesos de enseñanza y gestión.

- Mejoramiento de la calidad de la educación. Esto supone el establecimiento de acciones en los siguientes campos:

- * desarrollo curricular (contenidos, metodologías, evaluación de los aprendizajes);
- * capacitación de los docentes;
- * orientación escolar (de los aprendizajes, vocacional y laboral);
- * superación del fracaso escolar (atención de grupos poblacionales diversos: urbano-marginales, rurales, etc.).
- * reformulación del trabajo escolar; articulación de la escuela con el sector productivo; iniciación y desarrollo tecnológico;
- * incorporación de la informática como recurso de aprendizaje;
- * desarrollo de investigaciones que provean insumos para mejorar la calidad de la educación.

Algunas consideraciones sobre los programas de reformulación curricular:

- * En el programa correspondiente a Expansión y mejoramiento del nivel inicial, cabe destacar que la acción del Ministerio se orienta no sólo a la contribución del incremento de la calidad de los jardines de infantes, sino también a promover la expansión, en el marco de encuadres pedagógicos, del jardín maternal.

- * En el ámbito de la educación superior, uno de los programas prioritarios debería apuntar a la articulación e integración del nivel (universitario y no universitario).
- * La reformulación curricular abarca, además, propuestas para la educación técnica especial, la educación física y artística, las que deberán integrarse con su especificidad en los distintos programas y subprogramas, a fin de tender a la articulación del sistema. Sin embargo, podría ser conveniente en algunos casos, por razones institucionales o de prioridad político-educativa, diseñar programas específicos para algunas de estas áreas.
- * Todo lo referente a educación de adultos, debería constituir un programa específico que contemple lineamientos correspondientes a las Políticas 2 y 3 (Documento Bases para la Transformación Educativa). Cabe destacar, en este sentido, la necesidad de atender prioritariamente a la formación profesional y la articulación de la misma con los programas de reestructuración de la economía y de la administración pública.

POLITICA 3: NUEVAS DIMENSIONES DE LA EDUCACION.

En este campo, la formulación de programas atiende a las siguientes funciones del MCE:

- Articular y promover acciones en las organizaciones sociales y económicas y en los medios de comunicación social.
- Elaborar, favorecer y ejecutar programas en el campo de la educación no formal;
- Sistematizar, evaluar y promover experiencias de educación no formal.
- Articular las acciones educativas no formales con las formales.
- Elaborar propuestas para el reciclaje de docentes; para trabajar en acciones educativas no formales;
- Proveer recursos humanos, materiales y/o económicos para el desarrollo de programas educativos no formales.

De acuerdo con esto, podría contemplarse la formulación de programas que atiendan los siguientes aspectos:

- * Programas para poblaciones que no asistieron o desertaron de la escuela.

- * Programas de capacitación profesional para la reconversión productiva.
 - . reciclaje y capacitación
 - . promoción de microemprendimientos

- * Programa de educación a distancia.

- * Propuestas de utilización de los medios masivos de comunicación como apoyo a la transformación educativa.

- * Sistematización y evaluación de experiencias de educación no formal.

- * Análisis del impacto de los programas educativos realizados a través de los medios de comunicación social.

El diseño de esta área programática y de los respectivos programas deberá llevarse a cabo en consulta con organizaciones sociales de la producción (empresarios y sindicales), de la comunicación social y de la comunidad.

Los programas de esta área deberán ser de diseño y ejecución concertada con estas organizaciones y con otras áreas gubernamentales (Ministerios de Salud y Acción Social, Trabajo, Economía, Secretarías de Estado, empresas y organismos descentralizados) como, asimismo, con las provincias y la MCBA.

**ALTERNATIVAS METODOLÓGICAS Y OPERATIVAS
PARA EL DISEÑO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS
DE TRANSFORMACION EDUCATIVA**

Ana Vitar

I. ENCUADRE DE LA PROGRAMACION

El proceso de transformación educativa requiere de un método para la toma de decisiones, de forma tal que sea posible la distribución de recursos entre múltiples objetivos, se maximicen los beneficios y se alcancen equilibrios dinámicos entre los diferentes actores del sistema educativo y la sociedad.

De acuerdo con esto, dos cuestiones centrales se presentan en el análisis de las metodologías de programación adecuadas para llevar adelante / la transformación educativa: la eficacia y la naturaleza socio-política.

1. La eficacia de la programación:

La actual situación educativa -signada por la escasez de recursos y la / gravedad y complejidad de las situaciones problemáticas a atacar- plantea la adopción de criterios de eficiencia y eficacia en la toma de decisiones. Cabe aclarar, sin embargo, que en el espacio educativo eficiencia no implica el mero hecho de "gastar menos", sino la perentoria necesidad de "gastar mejor"; esto es, distribuir los recursos disponibles en la ejecución de acciones prioritarias.

En tal sentido, se señala un conjunto de factores que pueden contribuir / a la eficacia de la programación de la transformación educativa.

1.1. Un esquema básico de programación:

Para que esto sea posible, es preciso discriminar con claridad qué es / lo que se quiere lograr, cómo debe ser realizado y con qué recursos // hay que contar. En consecuencia, hay que establecer un esquema básico / para la formulación de programas y proyectos. El hecho de contar con / estas matrices de programación facilitará analizar la coherencia entre los distintos programas y la distribución de los recursos de una forma más racional.

1.2. La asignación de responsabilidades:

Para cada programa es necesario identificar el organismo o grupo responsables por su implementación. De hecho, la manera como se conforma la estructura del MCE tiene mucho que ver con esas responsabilidades y, por / lo tanto, la identificación de las mismas a posteriori de la formulación de los programas ha de resultar fácil y directa.

Sin embargo, ello no es así cuando no existe un organismo identificable / con el programa o, bien, cuando las responsabilidades son compartidas. / En el primer caso, ha de decidirse la factibilidad de creación de un ente especializado, si se conforma un equipo de trabajo o se otorga la responsabilidad a una oficina ya existente. Cualesquiera de las opciones // presenta ventajas y escollos; por ende, será necesario determinar en cada situación específica la modalidad más conveniente, de modo tal de no

obturar los circuitos orgánicos de decisión y generar mayores niveles / de ineficacia.

En el segundo caso, cuando la responsabilidad es compartida, se impone / la necesidad (de acuerdo con las enseñanzas que han dejado experiencias previas) de designar un único responsable.

1.3. El camino crítico de las decisiones:

Los programas de transformación educativa constituyen un conjunto de de / cisiones que alguien debe tomar. A su vez, esas decisiones requieren o / tras, anteriores o posteriores, lo cual genera cadenas de acción que de / ben ser convenientemente explicitadas.

Es necesario establecer con precisión estas cadenas, identificar sus // puntos críticos, los eslabones y responsabilidades. De esta forma, se / favorecerá la eficacia de las ejecuciones y el control de gestión de // las mismas.

1.4. La relación programa-presupuesto:

Esta relación constituye uno de los factores primordiales para el éxito / del proceso de transformación educativa.

En teoría, la relación adecuada da cuenta de lo siguiente: las Bases pa / ra la Transformación Educativa establecen los lineamientos generales, / los programas concretan metas y recursos necesarios; el presupuesto a / signa los fondos.

Sin embargo, en la práctica organizacional el proceso no siempre sigue / esta lógica. Los conceptos del P.P.B. (Planning, Programming, Budgeting) / florecieron, pero raramente fueron incorporados a la gestión.

La experiencia indica, en este caso, que más allá de las modalidades // que se adoptaren, hay que tener en cuenta lo siguiente: la voluntad po / lítica de asignar fondos a los programado; y la definición de un plan / de acción anual, que permita discriminar con precisión los recursos ne / cesarios.

1.5. La sanción legal:

A fin de asegurar el cumplimiento del plan se puede optar por la vía de / la sanción normativa, haciéndose así de cumplimiento obligatorio para / las instituciones y los individuos.

Esta posibilidad es muy atractiva, puesto que genera condiciones para / plasmar los programas en realidades. Sin embargo, esta alternativa debe / ser manejada con sumo cuidado.

Si la vía elegida es la sanción de una ley, el peligro consiste en la / rigidez que puede llegar a adquirir el proceso de transformación educa / tiva. Mientras el plan es flexible, dinámico, sujeto a modificaciones /

permanentes, la reformulación de una ley es un proceso mucho más lento/ y engorroso. Por otra parte, se puede caer en la continua tentación de/ promover nuevos cuerpos legales para implementar propuestas, lo cual a- /carreará consecuencias en algunos casos hasta contradictorias.

Tal vez el camino más adecuado consista en la identificación de aquellos campos o áreas de la transformación educativa que, por su importancia y complejidad, requieran una sanción normativa. Tal es el caso, por ejem- /plo, de cuestiones de aplicación general en todo el país: un diseño cu- /rricular básico y común para cada uno de los niveles de enseñanza; las / facultades y competencias del MCE en la educación nacional, etc. (1).

1.6. La revisión periódica de los programas:

La programación debe ser revisada con frecuencia, dependiendo de la evolu- /ción de la problemática tratada, ya que los factores y fenómenos pueden / ir cambiando a la vez que la orientación política que quiere imprimírse- /les.

Estos ejemplos no agotan la variada gama de circunstancias que pueden // tornar obsoleta una programación, sólo se incluyen para dar cuenta de la / importancia que el tema tiene.

La revisión, por esto, no debe ser un momento aislado, sino un proceso / continuo. El seguimiento, por otra parte, no implica un mero procedi- / miento formal. Por el contrario, debe estar acompañado de actividades de / búsqueda de información significativa y confiable y desarrollo de metodo /logías más eficaces.

2. La participación en el proceso de programación:

La referencia de la naturaleza socio-política del proceso de programa- /ción supone la consideración de la participación. Se plantea la necesi- /dad, en consecuencia, de establecer cuáles son los criterios y los pro- /blemas más importantes que en este tema se pueden presentar.

Antes de explicitarlos, es conveniente aclarar que se parte de la afirma- /ción de la existencia de voluntad política para ejecutar los programas / de transformación educativa, puesto que éste es uno de los factores pri- /mordiales.

En este punto, se plantea en el proceso de programación la delimitación/ de diferentes niveles o ámbitos geográficos: nacional, provincial, regio

(1) Estos problemas se plantean puesto que el CFC y E es un órgano que no tiene capacidad res- /olutiva; esto es, los acuerdos se derivan en recomendaciones. En consecuencia, se presen- /ta la necesidad de replantear su estructura y funcionamiento o, bien, promover sanciones / legales para aquellos temas que requieren ser ejecutados en todo el país.

nal (1) y de institución escolar, que implica alternativas participativas de programación.

Evidentemente, la participación e inserción de los actores de cada ámbito es diferencial, planteándose especificidades en cada caso. A su vez, en cada ámbito hay que analizar la participación de los niveles de conducción y de los actores más directamente involucrados con el desarrollo de las acciones.

2.1. La participación de los niveles de decisión:

Una de las primeras medidas a tomar para garantizar el éxito del proceso de transformación educativa es la participación de los niveles / de decisión en la programación.

En términos operativos, esto significa la realización de reuniones de los gabinetes político y político-técnico para el tratamiento de estas cuestiones, así como la presentación de los programas de transformación que promueve el MCE en el Consejo Federal de Cultura y Educación para el debate y la concertación con los ministerios provinciales y la MCBA.

2.2. La participación de los actores del sistema educativo:

Se ha señalado reiteradamente que la transformación educativa sólo podrá concretarse en la medida que se oriente hacia el núcleo de la acción educativa: la enseñanza y el aprendizaje escolar.

El MCE está realizando un proceso de programación orientado a promover cambios en la educación nacional, lo que implica la intervención / en distintas áreas y la participación de un gran número de actores.

En este esquema de programación es conveniente distinguir dos componentes: las acciones que son responsabilidad directa del MCE y las actividades de promoción que realiza el MCE, que implican ejecuciones / por parte de otros actores, por ejemplo los pertenecientes al ámbito / de la institución escolar.

Los programas formulados a nivel central constituyen un marco de referencia para la institución escolar, puesto que cada unidad deberá desarrollar su propio proyecto y dar cuenta de sus resultados. De esta forma, diversos actores tendrán participación en el proceso de transformación educativa, dándose lugar a un efectivo proceso de construcción colectiva de la nueva educación.

(1) Una región puede tener diferentes acepciones: un grupo de provincias (por ejemplo NOA, / Cuyo, etc.); una delimitación territorial al interior de una jurisdicción provincial o / municipal; un esquema programático, definido como tal a los fines de desarrollar o coordinar determinadas acciones.

2.3. La presentación y difusión a la sociedad:

El proceso de transformación promueve la participación social como medio y finalidad del cambio educativo.

Esto implica que la difusión de la propuesta constituye un eje vertebral del proceso. En este punto, resultará conveniente atender a dos// cuestiones: las características de la difusión y el análisis de viabilidad socio-político.

Con respecto al primero de los temas, el referido a la propuesta de difusión, uno de los criterios centrales debe ser el de la comunicabilidad. Esto trae a colación la elaboración de un documento corto, sencillo, de fácil lectura y comprensión, otorgando importancia al impacto/visual de la presentación.

En la elaboración de este documento debe tenerse presente la discriminación existente entre los esquemas de programación utilizados en el / MCE para la asignación de responsabilidad y recursos y la forma (más / bien expositiva) en que ese esquema de trabajo y sus resultados son comunicados a la sociedad (o a otros organismos del sector).

En cuanto a la viabilidad socio-política, las acciones de difusión y / articulación con sectores y organizaciones sociales deberán estar presididas por un análisis en el que se detecten los actores y sus grados / de interés o preferencia (positivo o negativo), a fin de superar escollos y actuar en consecuencia.

II. ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL DISEÑO DE PROGRAMAS DE TRANSFORMACION EDUCATIVA.

1. Consideraciones generales:

Los criterios metodológicos están orientados a integrar de manera dinámica el proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, de modo que los programas sean producto de las acciones y no un "documento-libro" elaborado en forma desarticulada de la toma de decisiones.

En el diseño del proceso de transformación en el MCE se distinguen dos momentos:

- * La elaboración de los lineamientos generales, con responsabilidad de los niveles superiores de conducción (Bases para la Transformación Educativa).
- * La estructuración y compatibilización de los programas y proyectos // con sus respectivas operaciones (actividades), las cuales son responsabilidad de los equipos político-técnicos y se realiza con el apoyo/ y la coordinación de la unidad de planeamiento.

En la primera fase, de establecimiento de los lineamientos generales, / se precisaron los objetivos y áreas estratégicas así como las directrices fundamentales: cómo será el nuevo sistema educativo; qué se quiere/ alcanzar; cómo se lo logrará.

En la segunda fase, hay que diseñar los programas, que se desprenden de los lineamientos generales y operan como instrumento de ordenamiento // institucional y de cohesión interna de las acciones. Es el momento de / la determinación de operaciones, su compatibilización y elaboración del programa de financiamiento.

2. Bases conceptuales y metodológicas de la programación:

En el enunciado de cada programa se presentan dos criterios fundamentales: Primero, la intencionalidad u objetivos que se persiguen. Segundo, el nivel de agregación que comprende el programa y que determina la especificidad de las acciones.

El diseño de un programa es un proceso integral que involucra los siguientes procedimientos:

- . caracterización de los problemas,
- . definición de la situación objetivo,
- . determinación de opciones (subprogramas, proyectos),
- . selección de operaciones (actividades),
- . definición de modalidades de seguimiento y evaluación.

2.1. La caracterización de los problemas:

Constituye uno de los ejes metodológicos de los programas, ya que establecen lo que se quiere resolver y determinar, por ende, la evaluación de la eficacia de las actividades.

Para la caracterización de los problemas hay que tener presente:

- el asunto a resolver, centro del análisis,
- los indicadores que dan cuenta del estado del problema,
- las causas que operan en su aparición,
- un patrón de comparación, conforme a los ejes y principios estratégicos establecidos en los lineamientos generales, que permita establecer la brecha entre la situación actual y la deseada,
- las restricciones y oportunidades para su solución.

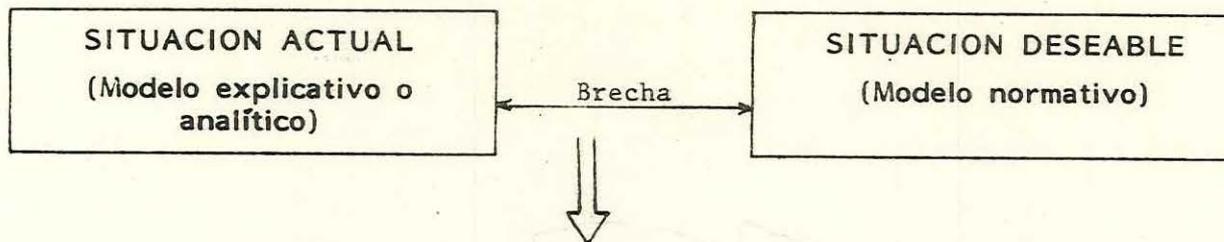
Existen una serie de instrumentos de planificación que resultan útiles para la elaboración del diagnóstico (o explicación de la situación problemática), tales como flujogramas causa-efecto; modelos sistemáticos y matemáticos, matrices de interrelaciones; árboles de jerarquías. La utilización de estos instrumentos puede dar lugar a procesos sofisticados, pero también puede bastar el conocimiento y la experiencia.

Una forma bastante simple de elaboración de estos modelos consiste en el trabajo con matrices cuya variable dependiente es aquella cuyo comportamiento se desea explicar (o sea, lo explicado, los indicadores o síntomas del problema) y las variables independientes, todas aquellas que pueden considerarse como explicativas (lo que explica la aparición del problema). Mediante un proceso iterativo se conoce la medida en que los factores explicativos (sus relaciones y combinaciones) explican la aparición del problema.

El análisis de la situación problemática debe ser comparado con patrones de funcionamiento deseables, a fin de establecer la magnitud y complejidad de la brecha. Por ende, se señala la necesidad de complementar los modelos explicativos con modelos normativos.

En un gran número de casos, estos patrones están predefinidos por la experiencia, por estudios específicos o por normas internacionales aceptadas por los países. En otras ocasiones, el patrón deseado debe ser analizado a la luz de procesos políticos, sociales o culturales.-

La comparación entre el modelo explicativo y el normativo tiene por función establecer criterios para orientar la toma de decisiones.



Explicaciones y comparaciones que permitan tomar decisiones para avanzar hacia el logro de las metas.

Criterios a tener en cuenta:

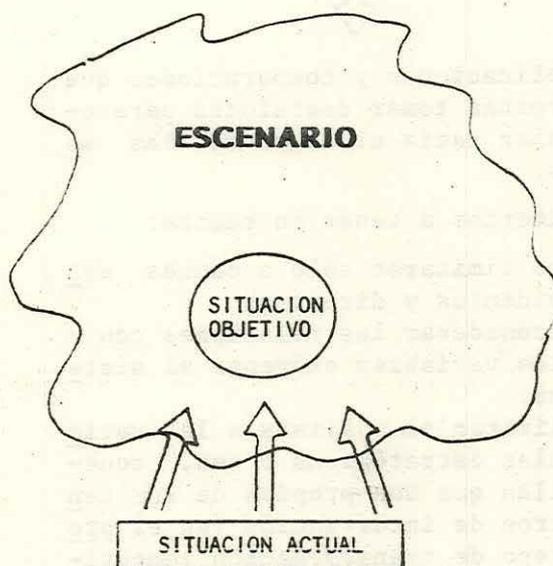
- * no limitarse sólo a causas evidentes y directas.
- * considerar las relaciones con / las variables exógenas al sistema.
- * limitar el análisis a las variables estratégicas o sea, aquellas que son propias de los centros de intervención (en el proceso de transformación educativa: el macro sistema educativo; la escuela; las relaciones sistema educativo/sociedad).

2.2. La formulación de los objetivos:

Consiste en el bosquejo de un cuadro general del futuro deseable y posible, hacia donde se orientan las operaciones.

Resulta necesario en la formulación de los objetivos distinguir los / escenarios y la situación objetivo. Los escenarios representan un conjunto de grandes condicionantes del futuro, que no son "objeto planificable" en el proceso de transformación educativa pero que la condicionan.

La situación objetivo, en cambio, expresa globalmente el conjunto de los objetivos a alcanzar en el plazo estipulado. No puede ser considerada algo rígido, sino un punto de referencia a perseguir en términos globales, ya que pueden presentarse rodeos impuestos por lo coyuntural y modificaciones en la medida en que ello resulte necesario.



La definición de los objetivos de cada programa se inscribe dentro de esta lógica, esto es, deben presentar la flexibilidad adecuada para / reorientarlos si fuera necesario. Sin embargo, no debe caerse en formulaciones vagas y ambiguas, que impidan visualizar los logros y establecer con claridad las líneas de acción y los supuestos de funcionamiento.

En tal sentido, se puede complementar la formulación de objetivos con la identificación de los factores de éxito correspondientes.

FACTORES CRITICOS DE EXITO	OBJETIVOS			
	Obj ₁	Obj ₂	Obj ₃	Obj ₄
		.		
		-		

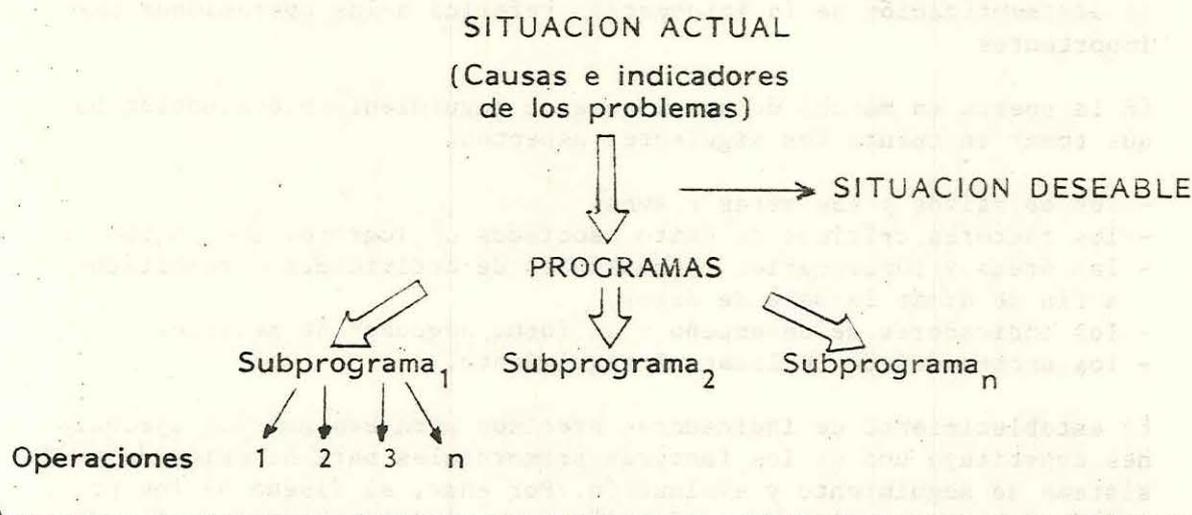
- . importante
- poco importante

2.3. La determinación de las opciones

Implica la determinación de la trayectoria y las líneas de trabajo / que han de conducir al logro de los objetivos. En su definición están presentes las causas y manifestaciones del problema que se quiere resolver, de conformidad con los principios fundamentales de la política educativa.

En la generación de opciones se plantean las distintas posibilidades / que existen para resolver el problema. A su vez cada opción (subpro- / grama) puede descomponerse en varias líneas de acción.

Para la determinación de opciones es necesario realizar una evalua- / ción que permita comprobar: la consistencia para enfrentar los facto- / res críticos del problema; su eficacia direccional para alcanzar la / situación deseada y la viabilidad de implementación.



Criterios para definición de opciones (subprogramas y actividades u operaciones):

- * coherencia de las actividades con los objetivos.
- * intervención en los factores críticos del problema. Esto puede hacerse de / dos maneras: operaciones que abarcan / directamente las causas u operaciones que generan viabilidad para atacar // las causas.
- * viabilidad de la implementación, que / depende de:
 - factibilidad política, técnica, fi- / nanciera, jurídico-administrativa y socio-cultural.
 - compatibilización de actividades de / cada gama y entre los diferentes pro / gramas.

-complementariedad de actividades a fin de que se refuercen en el tiempo y en los centros de intervención.

2.4. La definición de las operaciones:

Este momento persigue concretar los objetivos de cada subprograma ya que se establecen los compromisos y responsabilidades (directos e indirectos) de cada organismo así como las consecuencias de la ejecución de las operaciones seleccionadas.

Debe realizarse "un balance de las condiciones para su cumplimiento, que contemple: secuencia y tiempos, recursos y supuestos.

2.5. Seguimiento y evaluación de los programas:

Los procesos de seguimiento y evaluación de los programas se basan en la sistematización de la información referida a las operaciones más importantes.

En la puesta en marcha de un sistema de seguimiento y evaluación hay que tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- los objetivos y las metas claves,
- los factores críticos de éxito asociados al logro de los objetivos,
- las áreas y funcionarios responsables de actividades y resultados, a fin de armar la base de datos,
- los indicadores de desempeño y la forma adecuada de medirlos,
- los encargados de realizar el seguimiento.

El establecimiento de indicadores precisos para evaluar las ejecuciones constituye uno de los factores primordiales para el éxito de un sistema de seguimiento y evaluación. Por ende, el diseño de los programas debe ser realizado en función de estas precisiones, a fin de poder evaluar si las acciones ejecutadas responden a la orientación determinada (direccionalidad); si resultan eficaces para atacar las situaciones problemáticas; y si es que la implementación responde a los tiempos y la asignación de recursos esperada.

La definición de indicadores para el seguimiento debe contemplar, además, la distinción entre los niveles de gestión. Esto es, hay indicadores que son utilizables por los funcionarios del máximo nivel de conducción, otros pertinentes para la dirección de los programas y finalmente, los adecuados para el control de las operaciones.

Las actividades de evaluación y seguimiento garantizan que las acciones respondan a la direccionalidad, eficacia, ritmo y eficiencia esperados en el diseño de los programas. Cada uno de estos criterios responde a propósitos específicos y conlleva al uso de instrumentos diferentes.

EVALUACION Y SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS: (1)		
CRITERIOS	PROPOSITOS	INSTRUMENTOS
DIRECCIONALIDAD/ EFICACIA	<ul style="list-style-type: none"> . Determinar si se está avanzando en dirección de la situación <u>ob</u>jetivo. . Reorientar programas o subpro-gramas. 	<ul style="list-style-type: none"> . Sistema de indicadores so-bre factores críticos de <u>é</u>xito y de desempeño. . Reformulación de objetivos, áreas estratégicas o líneas de acción.
RITMO	<ul style="list-style-type: none"> . Establecer el cumplimiento de los plazos estipulados. . Determinar factores determi-nantes del incumplimiento de plazos. . Implementar correctivos 	<ul style="list-style-type: none"> . Reportes periódicos de avan-ce. . Matrices de relaciones en-tre subprogramas y progra-mas. Diagramas de supuestos de funcionamiento. . Cambios operacionales y co-rectivos.
EFICIENCIA	<ul style="list-style-type: none"> . Determinar si la ejecución se realiza de acuerdo a costos estimados. . Determinar factores que oca-sionaron el incumplimiento. . Implementar correctivos. 	<ul style="list-style-type: none"> . Reportes periódicos de cos-tos. . Cambios organizativos y rea-signación de recursos.

(1) IVEPLAN: Instituto Venezolano de Planificación. Caracas. 1990.-

III. **MODELOS DE FICHAS PARA LA FORMULACION DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFORMACION.**

A continuación se presentan un conjunto de esquemas que pueden utilizarse para el diseño de los programas:

MODELO DE FICHAS PARA FORMULACION
DE LOS PROGRAMAS

Ficha 1 (nivel Programa)

1. Denominación del programa:
2. Justificación:
3. Objetivos:
4. Componentes (Subprogramas):
 - (1) -
 - (2) -
 - (3) -
 - (4) -
 - (5) -
 - (6) -
5. Responsable (s) directo (s) del programa:
6. Alcance o cobertura:

MODELO DE FICHAS PARA FORMULACION
DE LOS PROGRAMAS

Ficha 2 (nivel **Subprograma**)

1. Denominación del subprograma:

2. Programa al que corresponde:

3. Objetivos:

4. Líneas de acción: a.
b.
c.
d.
e.

Metas a alcanzar

Para líneas: "a" "b" "c" "d" "e"

5. Responsable (s) directo (s)
del subprograma:

Nivel de respon-
sabilidad:

.....
.....
.....

.....
.....
.....

6. Relación con otros programas o subprogramas:

Es insumo para:

Requiere resultados o aportes de:

7. Supuestos de funcionamiento:

MODELO DE FICHAS PARA FORMULACION DE LOS
PLANES OPERATIVOS (Anuales)

Ficha 3 (nivel de actividades)

1. Subprograma y línea de acción a los que corresponde:
2. Actividades:

ACTIVIDADES	PRODUCTO O RESULTADO ESPERADO (de cada actividad o grupo de activid.)	CRONOGRAMA	RESPONSABLE OPERATIVO
(1)			
(2)			
(3)			
(n)			

3. Relación entre actividades y productos:

ACTIVIDADES	TIPO DE RELACION		
	No depende de ninguna	Depende de	Es insumo para
(1)			
(2)			
(3)			
(n)			

4. Supuestos de funcionamiento:
5. Recursos necesarios (para las diversas actividades o productos);

**CRITERIOS ORGANIZATIVOS PARA LA VIABILIDAD
DE UNA ESTRATEGIA DE TRANSFORMACION
EDUCATIVA CONCERTADA FEDERALMENTE**

Ana Vitar

HACIA UNA POLITICA NACIONAL DE EDUCACION

1. La transformación educativa constituye un reto que no puede soslayarse en la Argentina actual, puesto que la aceleración de la crisis educativa reclama que se lleven a cabo profundos cambios, a fin de // responder adecuadamente a los desafíos y las necesidades de expansión de la sociedad.

La concreción de estos cambios requiere modificar tanto la estructura como la dinámica y el enfoque de la educación. Los graves problemas que se enfrentan, en gran parte, producto de la persistencia de modelos y concepciones del siglo pasado, ya que la falta de evolución del sistema educativo ha desconocido las realidades del presente. Por ello, a los problemas de arrastre se agregan nuevas difuncionalidades.

2. Los problemas educativos se presentan a lo largo y a lo ancho del // país con características similares, si bien se rescata el hecho de // las especificidades que presenta cada situación, regional o provincial. La desarticulación y desintegración se da tanto en el ámbito // del macro sistema nacional como al interior de cada jurisdicción. // Las desigualdades de la oferta y de los logros de aprendizaje de los alumnos se presenta en ámbitos geográficos (áreas rurales y urbano - marginales) y en grupos sociales (los más afectados por la pobreza). La desjerarquización de la escuela, la desactualización del currículo y la falta de profesionalización de los docentes constituyen, entre // otras, las notas más salientes de un modelo que debe ser progresiva // y generalizadamente sustituido.
3. El desafío de transformar la educación, de conformar un nuevo proyecto involucra al conjunto del país y constituye una tarea que de // be ser encarada con urgencia. En tal sentido, resultará necesario de // finir los tópicos y las prioridades de una política nacional de educación, a fin de establecer consensos sobre la direccionalidad y sentido de los cambios.

LAS PRIORIDADES DE UNA POLITICA EDUCATIVA NACIONAL

4. Será necesario consolidar la unidad y la cohesión del sistema educativo nacional; otorgar prioridades en congruencia con otras políticas // gubernamentales, a las poblaciones en situación de pobreza y marginalidad; lograr la excelencia en la transmisión del saber; articular la acción educativa con los procesos que ocurren en el mundo del trabajo, la ciencia y la tecnología; reorganizar el proceso de conducción/

a partir de la redistribución del poder de decisión, la participación social y la reforma de las estructuras técnicas y administrativas; lograr una real profesionalización de la docencia en el marco del respeto de sus derechos laborales básicos y la mejora de sus condiciones de formación y perfeccionamiento.

Se impone también generar una concepción global de la educación, que recupere el prestigio de la escuela y lo enriquezca con los procesos educativos que ocurren en la sociedad. Los procesos contemporáneos nos llevan a pensar la educación en un tiempo cada vez más dinámico y en un mundo cada vez más interrelacionado. La rápida evolución científica y tecnológica, el vertiginoso desarrollo de las comunicaciones, la apertura del horizonte geográfico y la dinámica de los requerimientos sociales no pueden quedar ajenos a la educación. Se trata de buscar nuevos espacios de integración y nuevos tiempos demarcando el ritmo de los cambios. Se trata de comprender el pasado para intervenir en la transformación del presente y para construir el futuro. La educación deberá ser un arma capaz de suscitar nuevos sentidos del mundo en cada miembro de la comunidad y será uno de los puntos de partida para la edificación de un nuevo orden social.

EL CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACION

5. Las exigencias de la hora actual requieren que este proceso tenga alcance nacional, esto es, que involucre al Ministerio de Cultura y Educación y a las jurisdicciones provinciales y municipal. Es necesario también articular acciones con otros sectores del aparato gubernamental, con organizaciones no gubernamentales y con la comunidad en su conjunto.
6. El Consejo Federal de Cultura y Educación expresa este ámbito de concertación política y de coordinación de programas y proyectos de las jurisdicciones del país. Democratizarlo y fortalecerlo permanentemente apuesta a garantizar el cumplimiento de sus funciones efectivas. Su dinamización no solamente activará una instancia de acuerdos políticos sino que generará los vínculos necesarios para que la actual dispersión de fuerzas y heterogeneidad estructural del sistema educativo encuentre formas apropiadas de integración y enriquecimiento mutuo.
7. La existencia de una estrategia de transformación concertada ayudará a convertir al sistema educativo en un espacio propicio para las innovaciones y los cambios, en la medida que posibilite abrir ámbitos de discusión, brindar un marco global al conjunto de las innovaciones en marcha, optimizar e integrar las reformas ya existentes y generar programas de trabajo allí donde resultaren necesarios.

Por esta razón, la concertación constituye un aspecto importante del proceso; remite a un tipo de articulación que se desarrolla en marcos más amplios que los del Estado. Dicho de otro modo, supone la idea de pacto entre actores estatales y sociales -organizaciones comunitarias, gremios, partidos políticos- a fin de establecer procesos de deliberación que puedan generar consensos colectivos para enfocar la resolución de los problemas de la educación.

Esto implica que los acuerdos se construyen y consolidan en la medida en que las conducciones educativas de las distintas jurisdicciones avanzan en el proceso. Lo mismo vale para los grupos sociales: / en condiciones de diversidad socio-cultural sería ilusorio suponer / sujetos homogéneos y ya organizados colectivamente; más bien, la integración constituye una meta que paulatinamente se va alcanzando.

EL ROL DEL MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION (1)

8. En este contexto de federalización educativa, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, al ir delegando progresivamente sus responsabilidades en la gestión educativa directa, irá asumiendo funciones de integración y síntesis. Es así como el sistema educativo, de naturaleza federal, tendrá en el Ministerio Nacional una estructura político-técnica y administrativa que exprese y represente al conjunto de la Nación.

Esta descentralización acarreará grandes ventajas a la educación nacional, pero también obligará a prestar suma atención las eventuales amenazas a la integración, la articulación y la cohesión del sistema así como a la acentuación de las desigualdades y las disparidades entre regiones y establecimientos.

Por ello han de desarrollarse líneas de acción complementarias y articuladas a partir de cambios a operarse en la estructura y funcionamiento del Ministerio de Cultura y Educación.

La consolidación de un proceso de integración progresivo, sistemático y consensuado opera en esta dirección y debe ser implementado a partir de la coincidencia entre las políticas, programas y acciones iniciados por el Ministerio de Cultura y Educación y los generados desde las instancias provinciales o municipal.

Las facultades y competencias del MCE consistirán en asegurar la integridad y coherencia del sistema educativo, el desarrollo de la educación, la igualación de oportunidades, la afirmación de los principios y valores que inspiran la transformación educativa y el logro de niveles básicos de rendimiento y calidad en todo el sistema.

(1) Subproyecto Nro. 2 - Redefinición de la estructura y funciones del MCE de la Nación y sus relaciones con las instancias provinciales - MCE/BIRF-Arg. 88/005.-

Para ello debe disponer de una alta capacidad para establecer estrategias y lineamientos generales, evaluar los resultados de la acción educativa ejecutada por las instancias locales y disponer de una // fuerte capacidad de acción para apoyar a las unidades locales que no logren por sí solas alcanzar los objetivos básicos.

En este sentido, se parte del concepto de "governabilidad" como rol/ fundamental que ha de cumplir el Ministerio de Cultura y Educación / de la Nación, como responsable de preservar y desarrollar la unidad / y la coherencia del sistema educativo nacional.

9. Este requisito implica inducir la constitución de los mecanismos y / modalidades más idóneas para la representación de intereses. El Mi- / nisterio deberá constituir -en su interior- los mecanismos que le // permitan desarrollar las funciones de articulación que competen al / Estado Nacional.

Además, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación deberá cap- / tar las necesidades, inquietudes, intereses y expectativas educati- / vas del conjunto de la sociedad, desarrollando mecanismos institucio- / nales que estimulen la conversión de los múltiples interlocutores, / en un número representativo de las posiciones e intereses en juego.

UNA ESTRATEGIA PARA EL CORTO Y EL MEDIANO PLAZO

10. El diseño y la implementación de esta estrategia federal de transfor- / mación requiere la determinación de un horizonte temporal de mediano / plazo a fin de que las acciones se ejecuten durante un período soste- / nido durante el cual puedan ir concretándose y madurando.

Las características que presenta la acción educativa hacen necesario / definir períodos prolongados ya que los cambios en el sector se re- / suelven a partir de la síntesis de múltiples componentes y relacio- / nes.

En este sentido, la revisión de las experiencias del pasado muestra / que la ejecución de las innovaciones aisladas impide la articulación / de esfuerzos y la generalización de los cambios. Por eso, trabajar / con un horizonte temporal hasta 1995, posibilitará la elaboración de / una propuesta estratégica que sirva de marco orientador e integrador / de las políticas, programas y proyectos de los distintos niveles y / áreas del sistema educativo.

**LA INSTITUCIONALIZACION DE MECANISMOS FEDERALES
PARA CONCRETAR LA TRANSFORMACION EDUCATIVA**

11. En la viabilización de este emprendimiento será necesario tener en cuenta:
- La posibilidad de establecer pactos que conjuguen o sintetizen / las diversas opciones (nacionales, regionales, provinciales y de los diversos grupos sociales).
 - El establecimiento de canales y mecanismos -institucionales, jurídicos, económicos, etc. -que permitan sortear las dificultades que la tarea conlleva.
 - La generación de un ambiente social favorable a dicho proyecto, / que propicie la participación y el compromiso de actores significativos.
 - La consideración de que no hay una única forma de concertación / posible, ya que se puede pensar en la existencia de un continuo / que parte de acciones limitadas hasta llegar a la definición de / las decisiones que afectan cuestiones estructurales.
12. Entre los mecanismos institucionales que resultan apropiados para / la ejecución federal de los programas de transformación educativa / cabe mencionarse las redes de cooperación e intercambio. Se destaca, en tal sentido, la de educación de adultos y de capacitación / docente. Asimismo, sería necesario conformar otras, que atiendan a temáticas de especial relevancia.
- En cuanto a la Red Federal de Planeamiento y Gestión Educativa, podría tener a su cargo tareas de programación, de sistematización y circulación de información y de coordinación de investigaciones.
- Cabe señalar, por otra parte, que será necesario prever mecanismos para articular el funcionamiento de las redes con el Consejo Federal de Cultura y Educación, a fin de evitar superposiciones y la / fragmentación de las actividades.
13. Una adecuada ejecución de los programas de transformación puede / requerir el establecimiento de mecanismos jurídicos o legales que garanticen el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el CFC y E. Al respecto, se presentan algunas alternativas: replanteo // del CFC y E, sanción de normativas especiales para el proceso de / transformación educativa, entre otras.
14. Es necesario también tener en cuenta el establecimiento de meca- / nismos que otorguen viabilidad económica-financiera al proceso de

transformación. En tal sentido, puede señalarse el establecimiento de fondos federales o la asignación de presupuestos para proyectos especiales.

15. En lo que se refiere a la formulación o diseño de los programas de // transformación a ejecutarse a nivel federal, habría que tomar en cuenta lo siguiente:
- En el CFC y E se establecen acuerdos sobre objetivos y áreas estratégicas, y principales líneas de acción.
 - Cada provincia realiza las especificidades que considera necesario, en función de su calidad educacional.
 - En cada jurisdicción, a su vez, opera un mecanismo similar al existente en el ámbito nacional; esto es, cada región o unidad escolar/ debe realizar las adecuaciones correspondientes, de acuerdo con sus características y necesidades.
 - El seguimiento y la evaluación federal de los programas de transformación educativa deben permitir: i) determinar la direccionalidad/ o el grado de avance de los programas hacia los objetivos esperados; ii) establecer la eficacia de alternativas distintas, lo que conlleva la necesidad de efectuar análisis comparados de los procesos y / estrategias adoptadas en cada jurisdicción.

**DISEÑO DE UN MODELO INSTITUCIONAL Y FUNCIONAL
DEL AREA DE INVESTIGACIONES EDUCATIVAS EN EL
AMBITO DE LA DIRECCION NACIONAL DE
PLANEAMIENTO E INVESTIGACION**

Norberto Fernández Lamarra

Ana Vitar

1. PERFIL DE LA INVESTIGACION PARA LA TRANSFORMACION EDUCATIVA

La investigación constituye una función relevante y necesaria para la toma de decisiones en materia de política educativa. Sus resultados pueden servir como insumo para la definición de las grandes orientaciones y de los cursos de acción, así como para la evaluación y/o reorientación de las implementaciones. Sin embargo, la utilización de la investigación educativa en la formulación e implementación de las políticas ha sido limitada y su conexión con los organismos de decisión bastante débil.

Se puede señalar, en términos generales, una serie de factores que han incidido en esta situación:

a. En las administraciones educativas:

La prioridad política otorgada a la función de investigación ha sido débil. Este hecho se vincula, además, con la vigencia de estilos de gestión cuyos rasgos característicos han operado como neutralizadores de la utilización de la investigación en la toma de decisiones: separación de la política y la técnica; espontaneísmo; cortoplacismo; centralización en la toma de decisiones.

b. En las áreas u organismos de investigación:

Se ha operado en forma aislada, dando lugar a proyectos desarticulados entre sí y de las necesidades del aparato gubernamental; las investigaciones realizadas no han sido oportunas en relación con los requerimientos políticos; se han utilizado modelos y metodologías que muchas veces no resultaron adecuados para el estudio de una acción de gobierno transformadora; los mecanismos de difusión de las investigaciones han resultado insuficientes.

La superación de estos problemas -entre otros importantes que aquejan a la educación argentina- debe ser uno de los ejes efectivos para el replanteamiento del planeamiento y la investigación en el proceso de transformación educativa.

En tal sentido, cabe mencionar que desde algunos años - particularmente a partir de la reinstauración de la democracia- se ha ido conformando en el país y en América Latina un movimiento de reconceptualización del planeamiento educativo que brinda importantes aportes para el intento de redefinir estas funciones.

Así por ejemplo, Inés Aguerro¹ plantea que desde sus orígenes se

¹ AGUERRONDO, Inés. Investigación para el planeamiento en el campo de la educación. Exposición realizada en el Seminario Nacional de Planeamiento de la Educación. MCE/CFI, Bs. As., 1989.-

ha aceptado que la planificación representó la posibilidad de agregar racionalidad dentro de un acontecer social de por sí muy complejo. Los paradigmas originales de planificación entendieron que el problema de agregar racionalidad para el ordenamiento de lo social se resolvía planteando de manera teórica cómo debería ser el curso o desarrollo de los procesos, y de esta manera se conseguiría que se desarrollaran de acuerdo con lo planeado.

Sin embargo, la dinámica de los sistemas educativos y de los procesos de cambio demostraron que la "lógica" y los supuestos con que se manejaban los planificadores resultaban inadecuados para intervenir en la realidad y modificar las tendencias.

Los paradigmas clásicos de planeamiento interpretaron la dinámica de funcionamiento de los grupos sociales, del Estado y de los procesos de cambio de un modo estático y lineal². El planificador se situaba "fuera" de los procesos para describirlos y delinear cursos de acción. La realidad demostró, en cambio, la necesidad de investigar y planificar "desde adentro", promoviendo y explicando los procesos transformadores durante el curso mismo de su desarrollo.

Este viraje tiene consecuencias para el tema central de este documento, o sea, la articulación entre investigación y toma de decisiones. En los modelos tradicionales de planeamiento y gestión, la investigación constituye un aspecto importante. Pero, como se señalara anteriormente, la relación es casi inexistente porque los términos en los que estaba planteada no favorecía la promoción de cambios en el sistema educativo.

La investigación que se requiere para un planeamiento transformador difiere en lo fundamental del modelo convencional promovido por la ciencia social positivista. La investigación que se requiere para crear nuevos conocimientos, nuevas situaciones sociales, puede denominarse anunciatoria. La investigación misma es una acción para crear realidad, es experimental en el sentido correcto del vocablo, de ser vinculada con la experiencia, siendo el experimento mismo la generación o la creación de nuevos conocimientos.

El planeamiento y la investigación adquieren -en el marco de un proceso transformador- una nueva impronta. No se trata de "encarar el cambio" sino de "hacerlo"; por ende los nuevos conocimientos resultan necesarios para construir nuevas realidades y situaciones y no sólo para explicarlas o comprenderlas.

² FERNANDEZ LAMARRA, Norberto y VITAR, Ana. Planificación y descentralización educativa. CFI. Bs. As., 1989.-

³ MC GINN, Noel. Investigación y planeamiento educacional para el cambio en América Latina. CINTERPLAN, Venezuela, 1987.

2. LA ARTICULACION INVESTIGACION-TOMA DE DECISIONES

La articulación investigación-toma de decisiones plantea una serie de cuestiones que merecen ser destacadas:

2.1. La existencia de dos lógicas distintas.

Hacer referencia a la relación que hay entre investigación y toma de decisiones y, sobre todo, cómo se da esta relación al interior de los ministerios de educación, implica recordar -en primer término- las características particulares que cada campo de actividad representa.

La investigación y la política son prácticas que proceden y operan en base a lógicas distintas. Mientras una está atravesada por la lógica del "conocer", la otra se impregna de la lógica del "hacer", de la viabilidad y la posibilidad. Por lo tanto, el vínculo no es espontáneo ni difícil.

El interés, en un caso, está dirigido a averiguar por qué se presentan determinados fenómenos; en el otro, está focalizado hacia la discriminación de qué hacer ante tales fenómenos.

Las características de estos perfiles profesionales, del investigador como intelectual y del decisor como político tal vez ayude a comprender parte de las dificultades existentes para la utilización del conocimiento almacenado en los programas y políticas.⁴

Deben plantearse, entonces, algunas cuestiones significativas, referidas a la aplicabilidad de los recursos científicos en la formulación de planes para la acción y a la búsqueda y ensayo de fórmulas que permitan articular ambos tipos de lógicas en la gestión gubernamental.

En tal sentido, pueden señalarse determinados procesos que otorgan viabilidad a la incorporación de la investigación como método de gestión.

* Motivación para el uso de los hallazgos y métodos de investigación.

* Existe en los grupos políticos y técnicos disposición e iniciativa para acudir a fuentes y procedimientos que les permitan lograr una comprensión más profunda, con fundamentos teóricos suficientes, de las situaciones problemáticas que enfocaban.

* Claridad acerca de los modos de utilización de la investigación:

⁴ GARCIA, Walter. Algunas consideraciones sobre las relaciones entre investigación y toma de decisiones en Brasil. Documento presentado en la Consulta Regional sobre investigación en educación y toma de decisiones en América Latina. UNESCO/OREALC. Lima, Perú, mayo 1987.-

Aún cuando existe motivación para utilizar la investigación, se requiere tener resueltos otros tipos de cuestiones: i) si es que se van a aplicar nuevos conocimientos, producidos en otros ámbitos o para otros casos; ii) si es que se plantea aplicar directamente métodos de investigación para colaborar en la resolución de las situaciones problemáticas.

En el primer caso, los problemas a resolver son la posibilidad de aplicación de los resultados de investigación a decisiones y acciones y cómo informar los resultados de investigación para que los decisores estimen su valor práctico y actúen en consecuencia. En el segundo caso, la problemática se refiere a la pertinencia, confiabilidad y validez de los resultados obtenidos; esto es, probar si las alternativas planteadas son correctas o aplicables a una situación específica.

En cualquiera de los dos casos, se presenta uno de los procesos más importantes de utilización de la ciencia: la incorporación del investigador a los equipos de planeamiento y ejecución. Una eficaz utilización de la investigación requiere una interacción cara a cara con el científico, quien se desempeña como asesor e intérprete de las operaciones. Tal asesor no es sólo un productor de investigaciones, sino que desempeña un rol múltiple: colabora en la reformulación de los diagnósticos; pondera las probables consecuencias de distintas líneas de intervención; se desempeña como capacitador, contribuyendo a la adopción de una actitud o enfoque investigativo para pensar y actuar en la realidad educativa.⁵

El avance progresivo hacia estilos de gestión que cuenten mecanismos favorecedores de estas articulaciones entre funcionarios e investigadores implica, por ende, la superación de la fractura tácita entre el científico y el decisor. Hasta el momento, las verificaciones muestran que la inserción de la investigación se da en mayor grado en las fases de diagnóstico y de planeamiento. Las fases de ejecución, seguimiento y evaluación cuentan, en cambio, con una participación relativamente menor de investigadores.⁶

2.2. Quiénes son los que toman las decisiones?

La toma de decisiones opera en el sistema educativo en múltiples espacios: en el nivel central (nacional y provincial/municipal), en cada escuela, en cada aula.

La distribución del poder de decisión o, más bien, de la competencia de los distintos estratos de administración educativa en la toma de

⁵ LIKERT, R. y LIPPITT, R. La utilización de la ciencia social. En Festinger, L. y Katz, D. Los métodos de investigación en las ciencias sociales. Paidós. Bs. As., 1972.-

⁶ GARCIA, Walter. op. cit.-

diversos tipos de decisiones tiene implicancias tanto en la formulación y ejecución de políticas cuanto en la función de investigación.

En tal sentido, es necesario distinguir los diversos tipos de mediación que ocurren entre las formulaciones de macropolítica y las de micropolítica de la escuela o del aula. Esto incide, por ende, en la conformación de modalidades de investigación propias de cada nivel y en la identificación de los actores que en cada caso las realizan.

La incorporación sistemática de la investigación como uno de los componentes fundamentales del proceso de transformación educativa encarada a nivel nacional requerirá, obviamente, el desarrollo de estas temáticas en función de las políticas y líneas de acción básicas; de las competencias y responsabilidades del MCE de la Nación en el tema; y de las condiciones de la situación social y educativa y de formación profesional y desempeño que tiene hoy el sector docente en Argentina.

2.3. Quiénes son los interlocutores o los destinatarios de la investigación?

Existe una amplia gama de usuarios de la investigación: políticos, docentes, comunicadores sociales, opinión pública.

La tarea de acercar los resultados de la investigación a cada sector de usuarios implica discriminar con relativa claridad el tipo de utilización o de impacto esperado. En consecuencia, está implícita la tarea de elaborar, a partir de estos resultados, un conjunto de productos específicos para cada tipo de público.

Los hallazgos e interpretaciones destinados a decisores políticos requieren la elaboración de un proceso de "traducción" tendiente a clarificar preguntas tales como: ¿qué significan estos hallazgos para las tareas de planificación y ejecución? ¿los nuevos conocimientos permiten realizar diagnósticos más precisos y ejecuciones más eficaces? ¿cuáles son las investigaciones que pueden colaborar en la comprensión de los problemas y en la definición de nuevas alternativas de intervención?

La utilización de la investigación en la transformación educativa plantea, por ende, la necesidad de discriminar tales productos y de diseñar e implementar mecanismos organizacionales y operativos que posibiliten una adecuada circulación de los mismos. Esto señala la necesidad de organizar canales de comunicación adecuados, que vinculen los recursos significativos de la investigación con sus usuarios potenciales.

Los productos de la investigación pueden también ser valiosos para el público en general. Esta utilización tiene como objetivo ayudar a los ciudadanos a comprender la dinámica de la realidad educativa y los cursos posibles de acción para mejorarla. En momentos en que se

plantea la participación social en la educación esta tarea es relevante para la viabilidad de los cambios necesarios.

La identificación de los interlocutores de la investigación educativa quedaría incompleta si es que no se plantea la relación inversa, esto es, quiénes son -desde el campo gubernamental- los sectores privilegiados para ofrecer información al investigador. Desde esta perspectiva, será necesario establecer mecanismos que permitan a los investigadores contar con información fehaciente sobre cuáles son las variables y/o factores que están interviniendo en los procesos decisorios.

⁷ El hecho de contar con una política de investigación claramente definida en los ámbitos ministeriales facilitaría esta interlocución entre decisores políticos e investigadores.-

3. LOS ALCANCES DEL CONCEPTO DE INVESTIGACION EN EL PLANEAMIENTO Y LA GESTION DE POLITICAS PUBLICAS.

El proceso de gobierno de la educación -entendido en sus tres dimensiones: política, planeamiento y administración-⁸ requiere la función de investigación como uno de sus componentes fundamentales.

En el punto anterior se señalaban aspectos inherentes al perfil que debe adquirir la función de investigación en el marco de una gestión de los sistemas educativos que propicie la transformación. Corresponde ahora explicitar cuáles son los alcances que recibe el término investigación en la acción de gobierno.

El concepto de investigación abarca en el campo de la formulación y ejecución de políticas públicas un alcance más amplio que aquél que convencionalmente se le otorga. Implica no sólo la investigación académica o disciplinaria sino también otros esfuerzos de producción de nuevos conocimientos, surgidos a partir de necesidades más pragmáticas. Ejemplo de ello constituyen las evaluaciones sobre la puesta en marcha de procesos de transformación o innovaciones, la elaboración de instrumentos o tecnologías para intervenir en la realidad educacional, etc.

De ahí que surja la necesidad de ampliar los alcances del término, a fin de establecer modalidades de investigación que permitan obtener información oportuna sobre aquellas esferas de acción de gobierno que no estuvieran cubiertas por la investigación clásica. Los resultados de la investigación académica y de la descripción estadística sobre educación sólo representan una parte de la información necesaria y deseable para formular políticas, definir estrategias de cambio y evaluar las ejecuciones.

Para propiciar el desarrollo y consolidación de estilos de gobierno educativo que favorezcan procesos de transformación es necesario incorporar nuevas modalidades de investigación educativa, sin descuidar por ello parámetros de calidad, validez y confiabilidad. No se trata de negar la importancia de la investigación académica, sino de plantear con claridad cuál es el tipo de investigación que resulta adecuado para la lógica de funcionamiento del aparato gubernamental.

La investigación se presenta como una función fundamental para la incorporación de los aportes de diversos campos de conocimiento a la orientación y desarrollo de los sistemas educativos. En tal sentido, se señala algunos de los propósitos con que puede ser utilizada.

* Explicación de los problemas prioritarios a los que se debe dar respuesta.

⁸ FERNANDEZ LAMARRA, N. y AGUERRONDO, I. La Planificación Educativa en América Latina. UNESCO/CEPAL/PNUD. Proyecto DEALC. Fichas I. Bs. As., 1977.-

- * Evaluación de innovaciones que hayan sido adoptadas.
- * Desarrollo teórico de nuevos modelos curriculares y didácticos.
- * Implementación de innovaciones con carácter experimental.
- * Identificación de factores de diversa índole que deben ser tomados en cuenta para optimizar las innovaciones pedagógicas.
- * Realización de análisis comparados de innovaciones efectuadas en el país y en América Latina.

A título de ejemplo pueden mencionarse algunas líneas de acción que podrían contribuir a otorgar mayor racionalidad a diversos tipos de decisiones:

3.1. En el campo de la formulación de políticas educativas.

- diseñar formas de presentación de resultados de la investigación académica y de la descripción estadística que resulten adecuadas para los que toman decisiones.
- desarrollar la investigación prospectiva y la construcción de escenarios.
- adoptar metodologías de diagnóstico cualitativo a fin de complementar los diagnósticos cuantitativos.
- realizar consultas y/o estudios de opinión para alimentar la formulación de políticas.

3.2. En lo referido a la definición de estrategias de cambio:

- establecer procedimientos e instrumentos para ser utilizados en la simulación de situaciones.
- desarrollar técnicas de evaluación formativa (o de procesos) para identificar los parámetros y tendencias que reflejan las estrategias de cambio educativo que han resultado exitosas.
- desarrollar modelos iterativos de formación de hipótesis, pruebas rápidas y reformulación de estrategias de cambio.

3.3. En el campo del seguimiento y evaluación de programas y de la medición y evaluación de la calidad de la educación:

- desarrollar metodologías de investigación participativa y de investigación-acción.
- elaborar metodologías de análisis cualitativo adecuadas para obtener información de distintas áreas y niveles de gestión.

- desarrollar proyectos para evaluar y/o ponderar el impacto o los efectos de las actividades educativas en las poblaciones beneficiarias.
- establecer nuevas modalidades para el seguimiento y evaluación de la eficiencia y eficacia de los programas.

3.4. En el campo de la práctica profesional docente:

La difusión de la investigación como componente de la capacitación docente se presenta como uno de los grandes desafíos de la transformación educativa.

En el documento "Política de capacitación"⁹, la misma es entendida como preparación para el desempeño de las tareas profesionales, en el marco del análisis reflexivo de la práctica docente, realizado al interior de dicha práctica, a fin de facilitar a los docentes la construcción y el fortalecimiento de sus esquemas de decisión.

En tal sentido, la investigación debe constituir una tarea continua en la práctica profesional del docente. Su generalización y fortalecimiento dependerá, por ende, de la implementación de estrategias de capacitación, de la difusión de resultados de investigación y de innovaciones educativas en las escuelas y de la generación de condiciones en el contexto institucional que favorezcan la reflexión sobre la práctica y la adopción de decisiones por parte de los docentes.

Cabe señalar que el Subproyecto Nro. 5 ha incorporado, a través de sus acciones de capacitación, la problemática de la investigación para la toma de decisiones de política educativa.

En el Seminario Nacional de Planeamiento y Primer Encuentro Académico de Planeamiento, Política y Administración Educativa, realizado en junio de 1990, se planteó la temática de la investigación y se incorporaron a los docentes universitarios del área, de modo de ir generando articulaciones que favorecieran el desarrollo de la investigación. Del mismo modo, en el Curso Nacional de Actualización en Planeamiento y Administración de la Educación, organizado en noviembre de 1990, la problemática volvió a ser tratada en los paneles por especialistas, contándose también con la presencia de profesionales universitarios.

⁹ Política de Capacitación. Documento preparado por el equipo técnico del Programa MCE/BIRF/Transformación de la Formación Docente.-

1. FUNCIONES DE LA INVESTIGACION EN EL MCE.

La organización del área, prevista recientemente en la nueva estructura del MCE, posibilitará el desarrollo de una importante tarea para la transformación educativa a la vez que permitirá sistematizar y optimizar los esfuerzos actualmente aislados.

En el funcionamiento de dicha área puede distinguirse:

- la realización de investigaciones en el propio MCE, destinadas fundamentalmente a obtener información significativa para el proceso de transformación educativa;
- la articulación con organismos y especialistas a fin de solicitarles la realización de estudios específicos;
- la sistematización de los nuevos conocimientos en educación y la elaboración de informes adecuados para su utilización por los decisores y los responsables de los programas de transformación educativa.

No hay una respuesta única para la pregunta relativa a cuáles temáticas o fenómenos deben ser analizados por el MCE o por otros organismos. La respuesta dependerá del problema y de la situación. No obstante, es posible hacer algunas observaciones o criterios que pueden resultar útiles para decidir en situaciones específicas quiénes son los que realizan las investigaciones.

- Quiénes son los que están en mejores condiciones para centrar la investigación en las dimensiones fundamentales del tema a analizar? Obviamente, esto dependerá del nivel de conocimiento que se tenga sobre el problema y sus ramificaciones.
- Quiénes pueden recibir plena colaboración de los grupos comprometidos en la investigación? Por ejemplo, si la investigación se realiza en una escuela se requerirá el apoyo de los docentes.
- Quiénes presentan mayor capacidad para hacerse cargo económica y administrativamente de la investigación?
- Quiénes ejercen mayor poder o tienen mayor legitimidad o influencia para la utilización efectiva de los resultados que se obtengan de la investigación?.

2. LA DEFINICION DE UNA POLITICA DE INVESTIGACION EN EL MCE.

Una de las primeras tareas a encarar para la organización del área de investigación en el MCE es la fijación de pautas para la definición de una política de investigación. Dichas pautas atienden a lo siguiente: el establecimiento de consensos básicos, la articulación con centros y organismos de investigación, la programación de acciones en el área y la determinación de criterios presupuestarios.

* El establecimiento de consensos básicos:

En cuanto al establecimiento de consensos básicos, sería necesario propiciar debates y acuerdos que permitan avanzar hacia mayores niveles de coherencia entre los temas que ocupan a los investigadores que realizan su trabajo en organismos especializados y los problemas que deben enfrentar los decisores.

Existen diversos dilemas frente a los cuales los funcionarios del gobierno educativo, la clase política, los profesionales del área y la opinión pública debieran ir pronunciándose, lo cual implica, a su vez, la provisión y el análisis de una adecuada información.

Se presentan temas controversiales, tales como los referidos a economía y financiamiento de la educación; descentralización y modalidades orgánicas de participación social; nuevas orientaciones para la educación superior, en función de las tendencias macroeconómicas previstas para el decenio; lineamientos nacionales, regionales y locales del currículo de los distintos niveles de enseñanza.

Otros temas, en cambio, no tienen características tan polémicas. Constituyen problemas más complejos, menos visibles y, por lo mismo, requieren abordajes distintos. Por ejemplo, el aprendizaje; las causas pedagógicas y nuevas líneas de acción para abordar el fracaso escolar; la construcción de significados y el papel que estos sentidos cumplen en los diversos procesos de "mediación" de las políticas educativas.

Tales abordajes no se harán espontáneamente y requerirán de la formulación de interrogantes pertinentes y de información adecuada. Esto lleva a considerar el papel de una política de investigación del MCE, uno de cuyos aspectos centrales estaría dado por la promoción de debates y acuerdos nacionales sobre estos temas.

* La articulación MCE/centros de investigación:

La generación de estos consensos nacionales sobre educación requieren la organización de las relaciones entre el MCE y los centros productores de nuevos conocimientos.

Una de las tareas del área de investigación del MCE es la de promocionar la formación de una red federal de investigación educativa, que nucleee a las universidades, las áreas de investigación de los gobiernos provinciales y los centros privados. Simultáneamente, estas actividades deberían ser apoyadas con campañas de difusión pública sobre la temática.

* La formulación de un programa de investigaciones:

En la medida que se consolide la generación de consensos básicos y las relaciones entre los organismos de investigación, será factible iniciar programaciones en materia de investigación para el corto y el mediano plazo.

Esta programación puede involucrar a distintos sectores: los organismos gubernamentales, las universidades y los centros de investigación del sector privado.

La idea es la de identificar un conjunto de prioridades y necesidades en la materia y la de lograr una activa participación de diversos organismos en la realización de los estudios.

* El financiamiento de las investigaciones:

El hecho de contar con este tipo de programaciones permitirá fortalecer los presupuestos dedicados a la investigación. Dicho incremento presupuestario podría proceder tanto de fuentes gubernamentales, de los organismos internacionales e incluso del sector privado.

La organización de una red nacional de investigación permitirá un uso óptimo de los recursos disponibles y la cooperación entre las jurisdicciones y los distintos sectores.

3. LA DETERMINACION DE TEMAS PRIORITARIOS DE INVESTIGACION

Determinar áreas problemáticas prioritarias en investigación educativa tiene sentido en la medida en que estas investigaciones puedan contribuir a la fijación de políticas educativas transformadoras.

La definición de estas prioridades ha de ser encarada teniendo en cuenta básicamente las líneas de política educativa expresadas en los programas de transformación que está encarando el MCE. En tal sentido, habría que desarrollar estas temáticas a partir de las siguientes políticas:

- Reestructuración del sistema educativo nacional.
- Transformación de las instituciones educativas y mejoramiento de la calidad.
- Promoción de nuevos espacios educativos.

En cuanto a la primera línea se presentan algunos temas posibles:

- * Evaluación de las experiencias de regionalización y descentralización en el país y otros países latinoamericanos en relación a sus propósitos básicos de obtención de una elevación de la calidad de la educación.
- * Sistematización de experiencias innovadoras en materia de planeamiento y gestión de la educación.
- * Sistematización y/o evaluación de la creación de sistemas nacionales de seguimiento y evaluación de la calidad de la educación.

En cuanto al mejoramiento de la calidad de la educación se puede plantear:

- * Análisis y evaluación de Programas de Alfabetización de Adultos en poblaciones desfavorecidas, tendientes al aumento de la participación económica, política y socio-cultural.
- * Análisis y evaluación de propuestas innovadoras en educación maternal y preescolar.
- * Revisión de metodologías y enfoques cuantitativos y cualitativos para el abordaje de fenómenos educativos (en especial los referidos a fracaso escolar).

- * Análisis del rol docente, en relación a:
 1. su función e influencia en la calidad de la educación y la práctica educativa;
 2. la representación de dicha función;
 3. la adecuación e inadecuación a las necesidades educativas de los sectores sociales marginales urbanos y rurales;
 4. las actitudes frente a los procesos de cambio y de participación.

Desde esta perspectiva de la promoción de nuevos espacios educativos, puede mencionarse:

- * Análisis y evaluación del aprovechamiento de los medios de comunicación social para fines educativos y culturales.
- * Registro y sistematización de acciones educativas de carácter no formal.

Resulta obvio aclarar que este listado no agota la problemática que es necesario revisar. Será necesario definir con precisión las necesidades que surjan a partir de la implementación de los programas de transformación.

Por otra parte, conviene mencionar cuáles son algunos acuerdos internacionales que sobre el tema ha efectuado el país.

De acuerdo a las prioridades de política educativa que surgen del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, como resultado de acuerdos intergubernamentales, retomadas en la reunión de Lima en 1987¹⁰, las situaciones de mayor urgencia en la Región son las siguientes:

- Erradicar el analfabetismo.
- Asegurar una educación mínima de 8 a 10 años para todos.
- Mejorar la calidad de la educación.

Asimismo, las recomendaciones de los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, convocados por la UNESCO en la IV Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación realizada en Quito en abril de 1991 señalan lo siguiente:

¹⁰ "Consulta Regional sobre Investigación en Educación y Toma de Decisiones en América Latina", Lima, Perú, 11-15 de mayo de 1987 -UNESCO-OREALC.-

- estimular la realización de investigaciones de impacto regional y de intercambio de experiencias en temas tales como la identificación de necesidades básicas de aprendizaje; los factores y procesos que inciden en el rendimiento escolar y en otras dimensiones de la calidad de la educación, incluidas las innovaciones en materia de gestión y tecnología de la educación; el estudio del analfabetismo funcional, con el propósito de determinar sus características principales en los campos de la lectoescritura, las ciencias y las matemáticas y de las competencias sociales y laborales, así como estudios de demandas y de experiencias innovadoras en la modalidad de educación básica de adultos.

- activar y potenciar el papel de las universidades en el desarrollo de investigaciones educacionales referidas a las prioridades del Proyecto Principal en lo que concierne al desarrollo científico, la búsqueda y creación de nuevas teorías pedagógicas y la experimentación de nuevas alternativas metodológicas y de gestión educativa. De manera especial, instar a las universidades a que empeñen sus mejores esfuerzos a fin de realzar la calidad de los centros de formación docente.

4. LA ARTICULACION CON ORGANISMOS JURISDICCIONALES DE INVESTIGACION EDUCATIVA.

A este nivel se plantean las siguientes necesidades:

- * El montaje de un sistema de interconexión con las jurisdicciones del país para la ejecución de Programas de Investigación Educativa coordinando recursos profesionales, técnicos y financieros.
- * La organización de una red de información sobre investigación e innovación educativa que registre información de todo el país y difunda los resultados obtenidos.
- * El fortalecimiento de la capacitación técnico-profesional del personal que se desempeña en el área de la investigación educativa en las jurisdicciones provinciales y municipales.
- * El apoyo a las instituciones escolares para la realización de investigaciones que aporten información significativa sobre los procesos pedagógicos.

Esta línea de trabajo constituye uno de los retos más importantes, puesto que implica una condición básica para la transformación de la escuela.

En tal sentido, será necesario promover acciones de capacitación a los directivos y docentes; organizar canales sólidos de circulación de información a las escuelas y reorganizar las tareas de asesoramiento a las mismas que cumplen los organismos de apoyo técnico-pedagógico.

5. SISTEMATIZACION Y DIFUSION SOBRE INVESTIGACION E INNOVACION EDUCATIVA

Esta tarea tiene como propósito la apertura de canales de comunicación intra y extra-institucionales entre las unidades de investigación y los decisores y actores de la práctica educativa.

La sistematización y difusión de resultados de investigación y de innovaciones posibilitará:

- * Contar con información actualizada en la materia, a partir de la formación de una base de datos computarizada, que permita detectar temas, centros, autores, etc.
- * Presentar experiencias que permitan a los decisores y docentes profundizar el conocimiento sobre los obstáculos y facilitadores que se presentan en las innovaciones educativas.

6. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL AREA

En este nivel se plantean cuestiones tales como las siguientes:

- * La posibilidad de contar con un sistema flexible de contratación de personal, que posibilite la constitución de equipos por periodos breves para la realización de estudios específicos.

Dicha modalidad permitiría la conformación de equipos interdisciplinarios ad-hoc, en función de los requerimientos específicos de cada tipo de estudios. La flexibilidad del sistema de contratación haría posible la rotación de estos equipos, en función de los diversos requerimientos que fueran presentándose.

- * La constitución de los equipos, tarea que implica la capacitación del personal en función de las modalidades de investigación que desarrollaría el MCE.
- * El nivel jerárquico y la inserción de los equipos de investigación en el MCE (planificación e interpretación de los resultados obtenidos).

El desarrollo de las actividades en el área permitirá ir progresivamente reorientando las modalidades organizativas del área. Además y, fundamentalmente, se contará con información valiosa para conformar un cuerpo integrado de saber respecto de cómo aplicar la investigación para transformar la educación. Disponer de metodologías de gestión que incorporen la función de investigación y lograr la generalización de la misma en los diversos niveles y áreas del sistema significará un logro de especial relevancia para el mejoramiento de la calidad de la educación.

OTRAS PUBLICACIONES EDITADAS POR LA
DIRECCION NACIONAL DE PLANEAMIENTO E INVESTIGACION

- SERIE DOCUMENTOS 1: La planificación y la administración en el marco de la transformación y la educación en la Argentina. Experiencias, problemas, perspectivas.
Norberto FERNANDEZ LANARRA.
- SERIE DOCUMENTOS 2: Hacia una planificación para la transformación de la educación. Informe del Encuentro Nacional Académico y del Seminario Nacional de Planeamiento de la Educación.
- SERIE DOCUMENTOS 3: La formulación de proyectos: un aporte desde la práctica social a la planificación educativa. Apuntes para una reflexión-acción.
Ricardo MURTAGH.
- SERIE DOCUMENTOS 4: Curso Nacional de Capacitación y Actualización en planificación y Administración de la Educación.
Informe Final.
- SERIE DOCUMENTOS 5: Nuevas perspectivas de la planificación en un proceso de transformación de la educación.
Norberto FERNANDEZ LANARRA.
- SERIE DOCUMENTOS 6: La planificación educativa en las provincias y en la MCBA. Aportes para la construcción de un modelo emergente.
- SERIE ESTUDIOS 1: Análisis del gasto público en educación.
Pablo HENSEL - Mónica LEVCOVICH.
- SERIE ESTUDIOS 2: Las innovaciones curriculares provinciales como aporte a la transformación de la educación.
Inés AGUERRONDO - Beatriz URALDE - Leticia WALTHER.
- SERIE APORTES 1: Qué se propone enseñar la escuela primaria? Análisis de los contenidos curriculares.
Alberto M. IARDELEVSKY - Elena ESTRADA.
- SERIE APORTES 2: Modelos participativos en educación. Una aproximación a partir de las experiencias provinciales y de la MCBA.
Germán CANTERO.
- SERIE APORTES 3: Aportes para el mejoramiento de la Información Educativa.