
Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red

Inés Aguerrondo

IIPE/UNESCO
Sede Regional Buenos Aires



UNESCO: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación



Inés Aguerrondo

Socióloga, especialista en educación. Ex secretaria de Programación Educativa, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Argentina. Consultora del IIPE, Buenos Aires.

© Copyright UNESCO 2002

International Institute for Educational Planning
7-9 rue Eugène-Delacroix
75116, Paris,
Francia.

IIPE/UNESCO - Sede Regional Buenos Aires
Agüero 2071
(C1425EHS) Buenos Aires
Argentina

IIE/2006/PI/H/16

Índice

1. Introducción	5
2. La organización del estado central en el área educación. <i>Inés Aguerrondo</i>	9
3. Comentarios al documento “La organización del estado central en el área educación”	49
3.1. Los problemas de la transición. <i>Juan Carlos Tedesco</i>	49
3.2. Una nueva gestión pública para afianzar las escuelas. <i>Juan Eduardo García Huidobro</i>	51
4. Organización de los ministerios de educación. Patrones de organización para un cambio sustentable en educación. <i>IIPÉ-UNESCO, París</i>	61
5. Descentralizar las escuelas no es suficiente. Del modelo de estado central jerárquico al modelo sistémico en red. <i>Inés Aguerrondo</i>	67
6. Organización de los ministerios de educación y capacidades institucionales. <i>Mahieddine Saidi</i>	81
7. Perspectivas	91

1. Introducción

En paralelo a las presiones que sufren los países en desarrollo como consecuencia del proceso de globalización, cuyo principal resultado está siendo el incremento de la inequidad, América Latina se enfrenta con una tarea urgente: la de modificar la estructura de sus Estados para hacer posible la conducción de los procesos de cambio que le son requeridos asegurando gobernabilidad a estos procesos.

Los países en desarrollo necesitan incrementar por un lado su capital social, y por otro, obtener mayores niveles de competitividad para poder insertarse exitosamente en el mercado internacional. Esto requiere de una acción indudable del sector privado, pero también, y al mismo tiempo, de un denodado esfuerzo por parte del Estado¹.

La historia del Estado en América Latina signa de un modo particular sus posibilidades de reforma. A diferencia de lo ocurrido en otras latitudes, en particular en los países centrales, en esta región el Estado no ha sido producto de la nación, sino que la constituyó. Su fuerza instituyente pudo ejercerse gracias a un modelo de Estado centralizado que desplegó su poder a lo largo y a lo ancho de los territorios nacionales.

La educación, como bien público indiscutido, fue una de las áreas en las cuales se hizo sentir con más importancia la necesidad de dirección desde un Estado central. Sea como consecuencia de la preexistencia de población aborigen o como producto de grandes procesos inmigratorios, la integración de estas sociedades requirió de un modelo hegemónico central alrededor del cual se organizara el proyecto de país. Por otro lado, a pesar de que no se basó en un crecimiento económico que la sustentara adecuadamente, la oferta educativa fue creciendo y, con el desarrollo del Estado de Bienestar desde mediados del Siglo XX, formó parte de la oferta de servicios generales para toda la población.

Parece cada vez más claro que el nuevo modelo de desarrollo que se perfila en el mundo tiene como elemento básico la centralidad del conocimiento, y por ende de la educación. Los procesos de transformación educativa iniciados en todo el mundo, y también en los países de la región, son sinónimo de la centralidad educativa para responder a estos desafíos.

1. TUSSIE, D y WAGNER, M (1991). Las negociaciones comerciales de la Argentina en un contexto de ajuste externo. Documentos e Informes de Investigación, N° 125, FLACSO, Buenos Aires.

En relación con la educación, los cambios a realizar se refieren a dos grandes compromisos: por un lado es necesario realizar las modificaciones al interior de los sistemas educativos en lo que hace a los diferentes componentes de su propuesta pedagógica básica (contenidos, metodologías, niveles de obligatoriedad, creación de sistemas de compensación de diferencias), por el otro se requiere generar las estructuras institucionales de gobierno – sea en el ámbito regional como central – que posean las competencias adecuadas para conducir estos procesos de manera sustentable.

Pero la eficacia de los sistemas educativos no se consigue en forma automática, ni sirven ya para lograrla los modelos de gobierno y administración que le dieron origen. Los sistemas educativos actuales son la resultante de las necesidades de una sociedad que ya no existe como consecuencia de los fuertes cambios ocurridos en el contexto social de los orígenes de los sistemas educativos hasta el presente. Y esto está implicando también nuevos y variados compromisos con que se enfrenta la educación en el presente, que determinan por ejemplo que hay funciones que se redefinen, como la del control de calidad medido en términos de resultados de aprendizaje y no solamente en función del funcionamiento de las escuelas hecho solo sobre la base del modelo de la supervisión personal e in-situ, como fue tradicionalmente. La expansión y diferenciación de los sistemas escolares, consecuencia de una nueva relación de la educación con su entorno, tienen un papel importante en el hecho de que esto hoy no alcance, y que las viejas prácticas se tornen casi inoperantes y seguramente obsoletas.

Alcanzar altos niveles de competitividad en una economía globalizada requiere de un Estado ágil, dispuesto a proveer respuestas flexibles a las demandas de una economía local e internacional altamente volátil. Como se aprecia, los recursos humanos ocupan un lugar preponderante en el nuevo modelo de desarrollo, pero no basta con tener una población altamente escolarizada. Importa también en qué clase de sistema educativo se la incluye y para esto se requiere alta capacidad de control y dirección por parte del Estado, así como la integración de la sociedad toda en torno de un proyecto².

Como consecuencia de esto, los Estados nacionales se encuentran hoy en el medio de un nuevo centro. Ya no se trata del ser el centro de una situación hecha de homogeneidades, o de la necesidad de un Estado que

2. OTTONE, E (1998) ¿Qué educación para el siglo XXI en América Latina?, documento presentado en el Foro " La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina" , IIPE-Buenos Aires, 11 y 12 de noviembre de 1998

debe liderar el proceso hacia la homogeneización y la integración. Más bien se trata de todo lo contrario. Se trata de recuperar la centralidad de la educación atendiendo a la mejora de la calidad de los servicios, pero a partir de afrontar la heterogeneidad de situaciones presentes al interior de todos los países de la región y de todas las escuelas.

Frente a estos nuevos requerimientos, la primera respuesta ha sido la descentralización y transferencia de servicios educativos a las jurisdicciones de menor rango (provincias, estados, departamentos, municipalidades) en el supuesto de que acercar la administración de las escuelas a la población mejora la búsqueda de respuestas más adecuadas y subsana las dificultades burocráticas registradas en el clásico modelo de educación centralizada.

En paralelo con los procesos de reforma educativa, la década de los '90 se caracteriza por el surgimiento de nuevas funciones para los ministerios nacionales que permitan dar coherencia interna a la totalidad del sistema y fortalezcan el papel de garante de la equidad y de la calidad. Como correlato de estas políticas, algunos ministerios nacionales han comenzado un proceso de reformulación de objetivos y de reestructuración de su estructura orgánica, para adaptarlo a su nuevo papel.

Esta preocupación, si bien presente, ha sido más bien latente, implícita, dado que no ha suscitado de manera generalizada una reflexión sistemática. No obstante, cada vez aparece como más necesario formalizar estos problemas y abrir escenarios diferentes que den base a nuevas alternativas. Haciéndose eco de estas situaciones, desde hace un tiempo el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE-UNESCO) está abriendo espacios para avanzar en esta reflexión.

Esta publicación presenta algunos de los elementos centrales tratados en dos seminarios llevados a cabo por esta institución. El primero de ellos, sobre el tema "Un Ministerio para la Educación del siglo XXI. Experiencias de Modernización de Ministerios de Educación", organizado por el IPE/UNESCO-Sede Buenos Aires, tuvo lugar en Santiago de Chile, durante los días 20 y 21 de octubre de 2000. El marco general fue el proceso de reforma de la educación chilena y la necesidad de encarar, una vez logrados una serie de avances en la reforma educativa, un proceso de cambio en la estructura y la organización del ministerio de educación nacional.

Teniendo en cuenta la escasez de experiencia sobre el tema en la región latinoamericana, y la casi inexistencia de reflexión académica, el

IIPE/UNESCO-Buenos Aires encaró una descripción comparada de las estructuras y la organización de una serie de ministerios de educación de algunos países del mundo, fundamentalmente aquellos con larga tradición de manejo descentralizado de la educación. El resultado de este esfuerzo fue un trabajo presentado por Inés Aguerrondo en el seminario anteriormente señalado, que se presenta en el punto 2 de esta publicación. Los comentarios a ese trabajo, realizados por Juan Carlos Tedesco y por Juan Eduardo García Huidobro, constituyen el punto 3 de esta publicación.

Esta reflexión se amplió a un marco más general en el Foro de Políticas sobre "La organización de los Ministerios de Educación. Patrones de organización para un cambio sustentable en educación", organizado por el IIPE/UNESCO, Sede París, entre el 20 y 21 de Junio de 2001. El punto 4 presenta la Nota Introdutoria producida para esta convocatoria y, en los dos puntos siguientes, se reseñan las presentaciones hechas por Inés Aguerrondo (punto 5) y por Mahieddine Saidi (punto 6) en esa reunión.

Finalmente, el punto 7 presenta algunas preocupaciones que quedan abiertas a partir de estos materiales de base para esta discusión.

2. La organización del estado central en el área educación³.

Inés Aguerrondo

2.1. El estado y su reforma. Las reformas de segunda generación

En América Latina, todos los países enfrentan en la actualidad la necesidad de producir cambios importantes en el Estado. Los nuevos escenarios y las nuevas demandas requieren conseguir resultados a partir de estrategias y en áreas diferentes de las tradicionales. Para ello, es necesario incrementar su capacidad técnica y administrativa muy por encima de sus niveles históricos. El avance de estas nuevas demandas está obligando a redescubrir el Estado.

La difícil tarea de crear o rehabilitar las instituciones indispensables del sector público se ha venido rezagando muy por detrás de las necesidades de las nuevas estrategias económicas. La primera resultante de las reformas del Estado ha sido que los países desmantelaran algunas oficinas públicas y, sobre todo, que trataran de reducir su tamaño. El motor fundamental de estos movimientos fue responder a los requerimientos del nuevo modelo económico, y por ello lo más común fue que, tanto las decisiones como los criterios para el recorte, se basaran en las lógicas de la organización empresarial.

Aunque se discute ampliamente sobre la pertinencia del Estado en los temas económicos, no hay ninguna duda acerca de que su responsabilidad radica en que se cubran las necesidades sociales de la población. Entre éstas, la educación. Sin embargo, si bien todas las perspectivas acuerdan en las diferencias sustantivas entre los fenómenos económicos y los sociales, las reformas del Estado se plantean habitualmente solo desde la visión y los criterios de la economía dejando de lado la especificidad de cada sector, sobre todo en el caso de los sectores sociales.

3. Ponencia presentada en el Seminario "Un Ministerio para la Educación del siglo XXI. Experiencias de Modernización de Ministerios de Educación", organizado por el IPE/UNESCO-Sede Buenos Aires, Santiago de Chile, 20 y 21 de octubre de 2000.

La mayoría de las veces se da por supuesto que la única vía para cambiar el Estado es achicarlo eliminando programas, organismos y empleados. Pero en el gobierno la ineficiencia no está restringida a un sector. Forma parte del estilo de gestión. Osborne plantea que las ideas viejas priorizan como importante *cuánto* gobierno tenemos y no *qué clase* de gobierno tenemos. Por esto, se acepta el modelo antiguo como un dato “pero el problema de hoy no es si demasiado o poco gobierno, el problema es *la clase errónea* de gobierno que tenemos. (Lo que se necesita) no es más o menos, sino *mejor* gestión de gobierno. El instrumento es obsoleto.” (Osborne y Gaebler, 1984)

La crisis del Estado de Bienestar ha provocado dos movimientos de reforma bien diferentes, llamados en la literatura reformas de “primera” y de “segunda” generación, cada uno de ellos con características distintivas y diferenciadas. En el caso de las reformas de primera generación, su característica central es que el Estado restringe su ámbito de competencia, es decir, deja de hacer ciertas cosas. Lo típico de este proceso son las privatizaciones. Se trata de correr las fronteras entre el Estado y la sociedad sin necesariamente producir cambios importantes en las modalidades de gestión porque el objetivo es minimizar el aparato estatal. Esto significa que no se requiere demasiado la participación de fuerzas políticas.

Las reformas de primera generación son típicas de los procesos de reforma macroeconómica, que fueron adoptadas con poca participación o escasa influencia de las legislaturas nacionales, los tribunales, las autoridades regionales o locales, los sindicatos del sector público, la burocracia pública (Naim,1995). Los actores son externos, los instrumentos son jurídicos y financieros, los costos y beneficios son inmediatos y requieren tiempo corto. (Oszlak, 1999)

Las “reformas de segunda generación” tienen características totalmente diferentes. En ellas el objetivo es que el Estado cambie de rol, o sea que pase de ser un estado administrador a uno centrado en la función de regular para garantizar el bien común. En este sentido, se trata de reformas “hacia adentro” del Estado que tienen como meta mejorar substantivamente su gestión. Requieren mucha participación de las fuerzas políticas y, en todo caso, interviene un número mucho mayor de participantes institucionales con compromisos políticos, tales como las legislaturas y otros. Los actores son internos, los instrumentos son tecnológicos y culturales, los costos son inmediatos y los beneficios inciertos y a largo plazo, y requieren largo tiempo.

Se destacan en la literatura las coincidencias acerca de las diferentes complejidades de estas reformas. Oszlak presenta la hipótesis de trabajo de

que son más fáciles las primeras que las segundas debido a que dejan entrar otros actores que se adueñan del espacio. (Oszlak, 1999). Otra fuerte diferencia es que en la reforma económica (de primera generación) "Las nuevas medidas de política entrañaban el *desmantelamiento* de muchos organismos públicos existentes, sin que tuvieran que ser *reemplazados* de inmediato por nuevos organismos". (Naim, 1995)

La tarea que queda es inmensa. Hoy las estructuras de gobierno clásicas creadas para administrar, que han sufrido un proceso de burocratización, deben ser reemplazadas por organismos más ágiles, capaces de gerenciar. Se trata de re-crear y re-habilitar las instituciones de gobierno para que ganen en pertinencia y especificidad. Para esto, es imprescindible concentrarse en la infraestructura organizativa del Estado desde una mirada global, pero que debe tener la suficiente flexibilidad como para reconocer las particularidades de cada uno de los sectores o problemas que se deben gerenciar.

2.1. La especificidad del sector educación y de su reforma

Hoy no caben dudas acerca de la necesidad de reformar la estructura y la organización del Estado tradicional para transformarlo en un real instrumento de gobierno. Esto incluye, por supuesto, la reforma del sector educación. Los avances más conocidos en este tema tienen que ver con la descentralización de la estructura jerárquica y burocratizada, línea que hoy está generalizada en toda América Latina. La propuesta aboga por la mayor autonomía de las unidades escolares y por el traspaso de poder de decisión a instancias intermedias locales o regionales.

Los estudios sobre el tema se centran en las modificaciones de las funciones y de los resultados de las unidades escolares, y en las consecuencias de rediseñar procedimientos como el nombramiento de los docentes o el modelo de financiamiento. Mucha menor atención se ha prestado a la necesidad de rediseñar la instancia central del gobierno.

Los avances que se presenten en esa dirección no pueden, sin embargo, desconocer que cada sector contiene particularidades que deben ser tenidas en cuenta. Por esto, la redefinición de la instancia central de conducción de la educación requiere, como primer contexto, ser pensada desde la especificidad del sector. Una serie de rasgos lo caracterizan.

- Es una *‘gran organización’*

Como consecuencia de la universalización de la educación, los sistemas educativos abarcan una porción muy importante, que se calcula en alrededor de un tercio de la población total del país. Esta característica ha llevado a decir que es la *‘empresa’* más gigante del país con un peso relativo de los más importantes, si no el más importante, dentro de la administración general del Estado. Este es un dato relativamente nuevo, ya que la expansión masiva del sistema escolar se produjo recién desde la segunda mitad del Siglo XX.

Apareció así el problema de como gerenciar este *gran número*. La respuesta casi única ha sido la descentralización, quizás en un intento de transformar la *‘gran empresa’* en una constelación de *‘pequeñas y medianas empresas’*. Es sabido que la problemática de las escuelas descentralizadas ha provocado y provoca discusiones desde hace unas décadas, y que esto ha motivado que se haya avanzado un largo camino en su conocimiento ya que existen muchas experiencias y amplia bibliografía sobre cómo deben organizarse las escuelas para ello. Pero no se ha discutido de la misma manera cómo deben cambiar nuestros ministerios centrales (organizados desde la lógica de la organización burocrática jerárquica centralizada) para adecuar sus funciones, su organización y sus procedimientos a la nueva realidad de escuelas con mayor autonomía.

- Su tamaño es *irreductible*

La cuestión del gran tamaño presenta un rasgo muy diferenciador de otros sectores, que es la *irreductibilidad* de los sistemas educativos, tema de suma importancia en el contexto de la reforma del Estado. Queremos significar que todavía no ha terminado su expansión. Por ello, no parece probable que en el futuro se achiquen los sistemas educativos sino que, por lo contrario, tanto las propuestas de los especialistas como las promesas de los políticos, plantean que deben seguir expandiéndose agregando la atención de nuevas edades y nuevos grupos sociales, ya que deben prestar servicios a *‘toda la población a lo largo de toda la vida’*.

- Es *personal intensivo*, con mucha diversidad de perfiles

La tecnología central de la enseñanza se basa en las relaciones interpersonales. Aún cuando se incluyan Nuevas Tecnologías de la Información (NTI), por ahora éstas no reemplazan el lugar del docente. De hecho, en América Latina el gasto en salario representa entre el 85% y el 90% del presupuesto de la educación.

Además, como se trata de una empresa muy compleja y diversificada (ya que hipotéticamente debe atender a todas las personas de un país durante toda la vida), los servicios deben segmentarse por edad, por dificultades de aprendizaje, por áreas de conocimiento, por diferencias socioeconómicas, etc. Esto explica la cantidad y diversidad de perfiles que deben incorporarse como agentes de la educación.

- Sus resultados se caracterizan por la *intangibilidad*

Otro rasgo característico y diferenciador es el carácter intangible de los resultados educativos. Esta intangibilidad se manifiesta a través de una serie de dimensiones. Por un lado tiene que ver con la naturaleza netamente cualitativa de los resultados de la educación, característica que genera problemas cuando se trata de buscar 'medidas' para probar la eficacia o la eficiencia de la educación (de las escuelas, o de la gestión educativa del Estado).

En segundo lugar, también tiene que ver con el hecho de que sólo se puede evaluar a largo plazo. Nuevamente, esto hace que el producto de la educación sea difícil de medir, lo que genera muchas discusiones debido a que es difícil de establecer la eficacia y la eficiencia de la gestión educativa.

- Responde a un *imaginario incuestionable*

El sentido común vigente en el imaginario social define que la educación tiene características diferentes del resto de las actividades (empresarias, políticas, etc.). Esto no deja avanzar en que se apliquen a este sector esquemas que se aceptan como válidos para otras áreas, tales como exigir resultados, pensarlos como una 'empresa', etc.

Según este 'sentido común' vigente, las características que debe tener la organización de la educación son las que tiene hoy. Y estas son vistas como rasgos propios, que no son pasibles de ser evaluados con criterios tales como eficiencia y eficacia.

Estas características no son tenidas en cuenta en las propuestas de descentralización de la educación. La necesidad de avanzar hacia una descentralización de nuestros aparatos estatales, históricamente jerárquicos y centralizados, se ha centrado en las unidades escolares y ha dado como resultado propuestas de escuelas diferentes, autónomas, descentralizadas. Pero no se ha llegado a plantear cómo debe reorganizarse la estructura central de conducción del Estado para hacer posible la existencia de unidades de oferta del servicio (escuelas) descentralizadas. Las experiencias de descentralización de las escuelas no han sido acompañadas de propuestas

de reorganización de los ministerios de los cuales ellas dependen.

La discusión sobre centralización-descentralización ha tenido otras características. Quizás porque se gestó fuera del campo de la educación, con frecuencia se ha utilizado esta categoría - que remite al campo de la administración - como elemento para explicar la calidad y los resultados del sistema educativo, desconociendo la complejidad de factores que inciden en ello. Desde esta mirada, las propuestas parecen girar en torno al papel del Estado en la educación, y la discusión parece dividirse entre un Estado responsable de la educación (centralizado) o un Estado desresponsabilizado de la educación (descentralizado).

En esta presentación se trata de superar este abordaje de esta problemática, que creemos que presenta una visión limitada y sólo a partir de categorías excluyentes, para avanzar hacia una mirada menos centrada en la tensión centralización-descentralización y más en la necesaria complementación de estos polos de manera de lograr una propuesta equilibrada, en la cual se asume que para una mayor eficiencia y eficacia del Estado todos los actores deben modificar su organización y su comportamiento.

Para lograrlo, es menester tener en cuenta tanto la problemática de las reformas de segunda generación, cuanto las características propias del sector educación que constituyen su especificidad.

2.3. Modalidades de organización de la instancia central del estado en un sistema educativo descentralizado

La importancia de la instancia central de gobierno

Es imposible pensar que un nuevo modo de gerenciar la educación será cumplido por las instituciones que conocemos. La dimensión organizativa de una institución se constituye, muchas veces, en la condición de posibilidad de las opciones que se expresan desde la política. Para ser consistentes y llevarlas a la práctica, se necesita "nada menos que volver a inventar la manera de hacer las cosas". (Hammer y Champy, 1994).

Lejos de negar una instancia central de gobierno, superar el modelo jerárquico centralizado no implica su desaparición. Se trata, más bien, de redefinirlo. Además de las razones teóricas que pueden sostener esta postura,

existen evidencias de que los resultados de la descentralización salvaje⁴ no han sido siempre positivos. Así lo señala Moisés Naim, haciendo expresa referencia al caso de la educación: "Paradójicamente, la tendencia hacia la descentralización regional... contribuyó a empeorar las crisis organizativas del sector público.... A corto plazo, la descentralización con frecuencia ha conducido a un debilitamiento del sector público. Las decisiones improvisadas y las presiones políticas han recargado súbitamente la escasa capacidad administrativa de los gobiernos regionales y locales con tareas que no pueden desempeñar adecuadamente... La descentralización también ha hecho más complejo el manejo de los asuntos federales por parte del gobierno central, recargando aún más su menguada capacidad coordinadora dentro del sector público... Los servicios de atención sanitaria y educación de muchos países se resienten por la excesiva fragmentación institucional y la debilidad organizativa a nivel local." (Naim, 1995)

Una propuesta que supere la tensión entre dos polos opuestos (centralización-descentralización) conjuga la necesidad de coexistencia de una instancia de *operación descentralizada* (las escuelas) con una instancia de *dirección central*, cada una de las cuales debe estar adecuadamente organizada e instrumentada para poder dar cuenta de las tareas que le corresponden.

En el caso de instancia operativa, las escuelas, el compromiso básico es que sean capaces de ofrecer un servicio adecuado para las características de la población objetivo. Dada la diversidad de poblaciones hoy incorporadas al sistema educativo, esto implica la necesidad de que su propuesta de enseñanza, sus rutinas, sus materiales, etc., no sean uniformes sino que puedan estar adaptados a esta diversidad. De ahí la ventaja de la mayor autonomía institucional que posibilitan los modelos descentralizados.

En el caso de la instancia central de gestión de la educación, su tarea está definida por un doble compromiso:

- a. La necesidad de que todas las unidades operativas (escuelas) superen la atomización, y se puedan constituir en un *sistema*.
- b. La necesidad de que ese sistema sostenga una *'dirección'* a lo largo de los cambios que supone la dinámica de la historia. (Matus, 1987)

4. Entendemos como descentralización 'salvaje' a las concepciones que sostienen que descentralizar es suprimir la instancia central del Estado.

Para cumplir con el primer compromiso, tres parecen ser las funciones básicas a desarrollar:

- i. resguardar *la unidad* en función de la integración;
- ii. resguardar *la calidad* en función de las necesidades de la sociedad;
- iii. resguardar *la equidad* en función de las tendencias del mercado diferenciador.

Para cumplir con el segundo compromiso, la instancia central debe tener capacidad:

- i. de tener propuesta, o sea de *innovar*⁵;
- ii. de saber cuál es la situación, o sea de *medir resultados*;
- iii. de controlar los desvíos, o sea de *sancionar*.

Cada una de estas funciones genera espacios de gestión que deberán estar previstos en el modelo organizacional.

Modelos alternativos: de la estructura jerárquica a la estructura sistémica

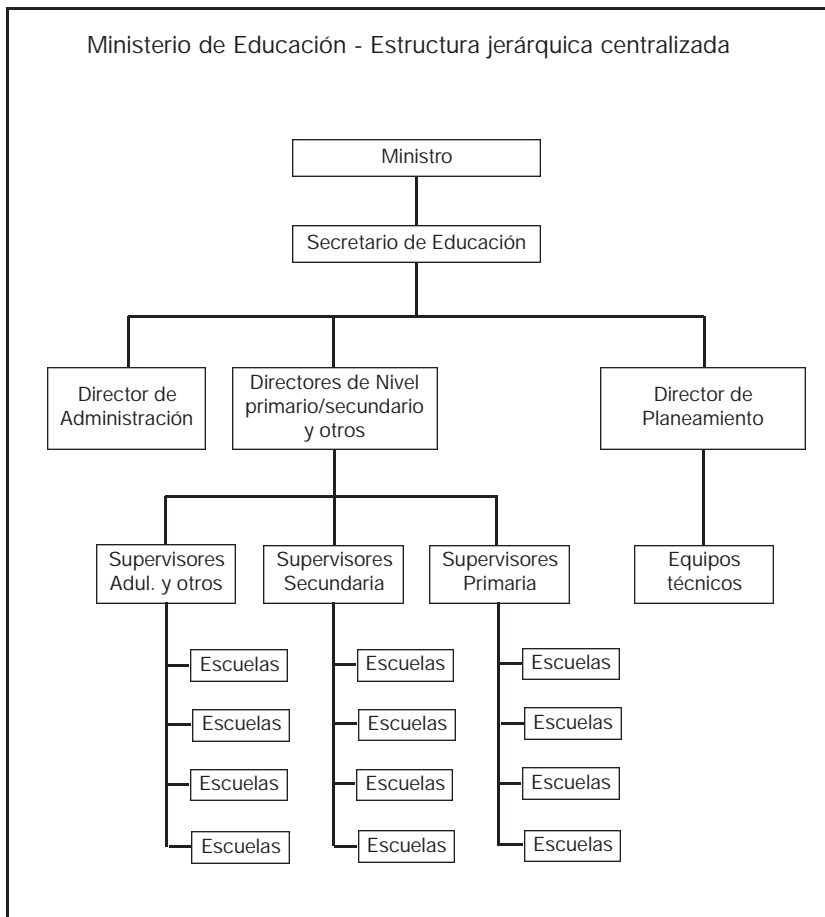
Como parte del modelo hegemónico de organización del Estado, la estructura de los ministerios latinoamericanos se caracterizó por seguir, en términos generales, la lógica de la burocracia jerárquica típica de los demás organismos del Estado⁶. La estructura jerárquica del sistema educativo se correspondía con el requerimiento de una relación de total dependencia de las escuelas de la instancia central. Sólo en ella se tomaban las decisiones de todo tipo, fueran éstas pedagógicas, de creación de escuelas, de asignación de personal, de construcción de edificios o de provisión de equipamiento.

5. Cf. Brunner, 2000

6. No obstante, hubo situaciones en que la organización de la conducción de la educación no siguió la pauta general, como en Argentina en el caso del Concejo Nacional de Educación, o en Uruguay, con la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP).

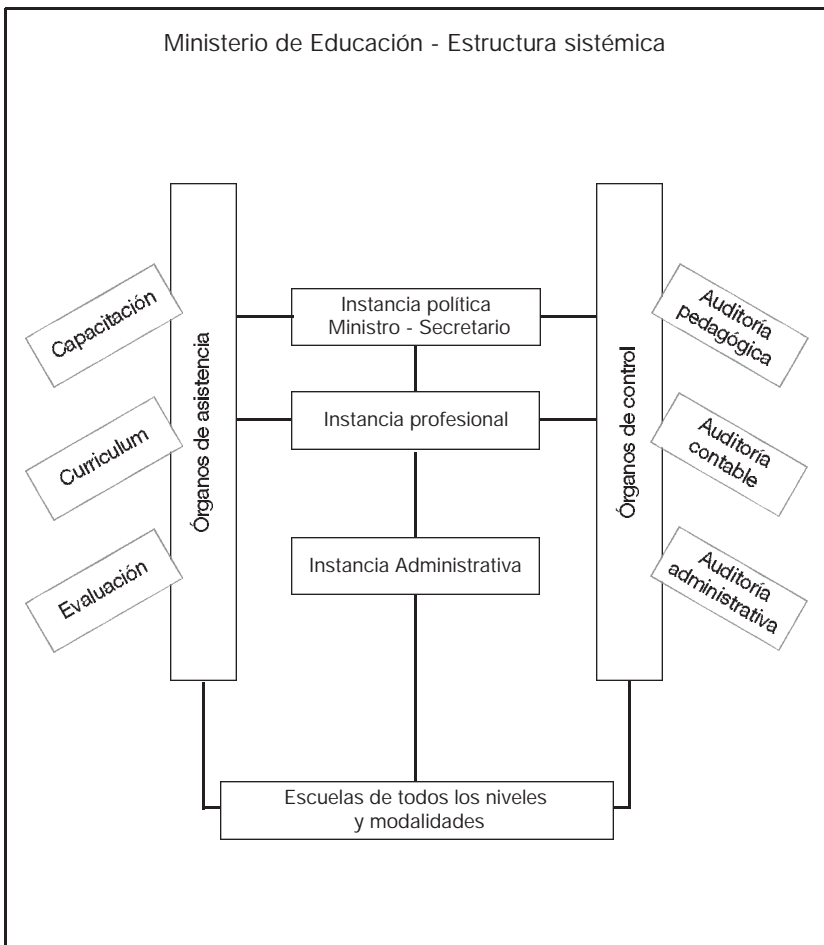
La estructura típica sigue el siguiente esquema:

Gráfico 1: La estructura jerárquica



Un análisis de los ministerios con tradición descentralizada muestra una forma de organización diferente⁷. En ellos se puede reconocer algunas líneas interesantes que perfilan un modelo de organización sistémica.

Gráfico 2: La estructura sistémica



7. Para este modelo se ha tomado como insumo la estructura de los Ministerios de Educación de Australia, British Columbia (Canadá), Dinamarca, Israel, Gran Bretaña, Holanda y USA.

En términos generales, se puede decir que el modelo sistémico está conformado por tres grandes componentes, cada uno de ellos con una orientación definida:

- Un componente ejecutivo
 - Un componente de asistencia
 - Un componente de control
-
- El componente ejecutivo

Del mismo modo que en el caso del modelo clásico, en la estructura sistémica hay una línea de relaciones jerárquicas ejecutivas que incluye diferentes instancias:

a. La instancia de gobierno y decisión política. Esta instancia política es la que rige de manera indiscutible la estructura de la organización.

b. La instancia profesional. Cuya función básica es organizar información de distinto tipo para la toma de decisiones. Esto es, información estadística básica pero también todo tipo de información, yendo desde investigaciones cualitativas sobre el estado de la educación, encuestas varias y estudios de opinión sobre la gestión, así como estudios sobre la situación financiera del sector. Genera también los estudios sobre la innovación para direccionar los procesos.

c. La instancia administrativa. En esta instancia se atienden los temas de administración de recursos humanos, presupuesto, compras y recursos administrativos. Tiene improntas diferentes según el grado de descentralización vigente. En los casos en que las escuelas contratan personal y compran materiales y equipamiento, solo cumplen con un trámite administrativo. En los casos en que las escuelas toman esas decisiones pero no las administran, esta instancia se encarga de todo el procedimiento administrativo.

d. La instancia de operación. La instancia siguiente está constituida por los establecimientos educativos que dependen, política y administrativamente, del ministerio central (sea éste nacional o estadual). Si bien se encuentra fuera de la estructura del organismo central, mantiene una relación jerárquica con éste.

- El componente de asistencia

Además de esta línea central de instancias escalonadas, que puede representar la ejecución, existen dos grupos de organismos que no tienen función de ejecución sino que cumplen otras dos grandes funciones: por un lado la asistencia técnica y por el otro el control, al parecer requisitos cuasi-indispensables para la gestión adecuada de sistemas descentralizados.

La necesidad de la función de asistencia técnica a las escuelas desarrollada desde el organismo central tiene que ver con la cuestión de la escala, o sea de la característica de 'gran organización' descentralizada. La responsabilidad por una educación de calidad requiere de insumos varios y complejos, tales como producción de materiales, asistencia para el mejoramiento del currículo, capacitación, orientación, etc. Generar todos estos insumos desde cada unidad operativa resulta inviable tanto en términos de capacidad profesional como en costos.

La existencia de estos organismos de asistencia se justifica también en términos de la responsabilidad del gobierno central por la dirección hacia el cambio y la innovación. A través de ellos, el ministerio central genera programas, apoya determinado tipo de iniciativas, asiste para avanzar en las líneas propuestas, pudiendo además diferenciar la asistencia en función de la equidad, atendiendo así a otra de sus responsabilidades.

- El componente de control

De manera complementaria a las ayudas que se prestan, existe por otro lado una serie de organismos que tienen como tarea controlar que las unidades operativas funcionen de acuerdo con las directivas establecidas. La función de control tiene que ver con la responsabilidad del estado central de asumir la dirección política de los procesos, pero también con la responsabilidad de rendir cuentas (accountability) de todo el Estado, tanto del gobierno central cuanto de las instancias menores de gobierno.

Los organismos de control son variados, y se trata de no descuidar ninguno de los elementos que hacen al buen desempeño de la tarea educativa. Se incluyen entre ellos el control pedagógico, el control administrativo, el control presupuestario, el control de títulos y certificados, etc..

- Relaciones entre los componentes

La estructura general del modelo sistémico se encuentra organizada a partir de tres grandes componentes: el componente ejecutivo, el de asistencia y el de control. Los organismos que integran los dos componentes no ejecutivos guardan relación diversa con la estructura central, según los países. Las variaciones encontradas oscilan entre una situación extrema en la cual todos estos organismos son parte sustantiva del ministerio respectivo, hasta otra situación opuesta en la cual la gran mayoría de ellos son brindados por servicios privados, contratados a tal efecto por el Estado.

Existe, asimismo, la situación intermedia en la cual se generan organizaciones mixtas (Estado-sector privado) ad-hoc que desarrollan esta función. En estos casos no es raro que haya más de una organización que desarrolla cada función, lo que genera una 'competencia' entre ellas para 'vender' sus servicios a las escuelas públicas u otros interesados tales como escuelas privadas, universidades, otros países, etc.

También existen diferencias entre los países en la calidad de la relación de las escuelas con las instancias ejecutivas del ministerio, lo que está determinado por la definición administrativa específica de la descentralización. Siempre desde el supuesto de la autonomía relativa de la escuela, las diferentes situaciones se resumen en el locus en que se toman las diversas decisiones, sean estas pedagógicas, de personal, de financiamiento.

- a. Decisiones pedagógicas

Ningún proceso de descentralización lleva a que las escuelas tengan total autonomía. En todos los casos existen lineamientos nacionales y las escuelas tienen decisión sobre los aspectos operativos. Las diferencias están en el grado en que pueden decidir sobre los desarrollos curriculares específicos, sobre la capacitación que requieren sus profesores, sobre los materiales de enseñanza, sobre la organización interna de la rutina escolar, sobre el equipamiento, etc.

- b. Decisiones sobre el personal

En general, las escuelas tienen participación directa en la elección del personal de enseñanza, de todos los niveles. Los mecanismos son diversos y abarcan una gran gama de actores (consejo local, directivos de la escuela, comunidad, etc). La instancia escolar puede llegar a decidir desde emplear y rescindir el contrato docente⁸, hasta la cantidad de personal que requiere y

8. Aunque en todos los países se señala que esta situación no es muy frecuente y está muy regulada por las condiciones contractuales y los acuerdos sindicales.

el salario que se paga⁹. Hay países en que el trámite específico de alta y baja del personal se realiza en el nivel de la escuela, otros en que se hace en el ámbito de la autoridad local, y finalmente otros en los que es responsabilidad de la administración central

c. Decisiones sobre la administración del presupuesto

Las escuelas tienen un presupuesto anual adjudicado, que es comunicado a la institución y que funciona como límite para la operación. Existen diversas situaciones con relación a como se efectúa el gasto, desde países que giran el dinero a la escuela y en ella se realiza toda la operación, hasta otros en los cuales la instancia central administra cuentas específicas correspondientes a cada institución.

En resumen, la realidad estudiada muestra que las relaciones entre los componentes del modelo sistémico son muy variables y que cada país ha resuelto su situación atendiendo por un lado a sus necesidades pero por otro también a sus tradiciones. Una descripción algo más detallada puede, quizás ayudar a su comprensión.

Descripción de los componentes del modelo sistémico

Los ministerios revisados muestran, como se ha dicho, una serie de rasgos comunes. Reconociendo diferencias, el elemento en común es que gestionan sistemas descentralizados y que, con sus particularidades, se encuentran en ellos reflejadas muchas de características presentadas en lo que hemos denominado modelo sistémico.

Una revisión global de cada componente puede ayudar a delinear sus características. En este apartado se ha incluido una muestra de los organismos centrales que forman parte de cada componente. Necesariamente se ha realizado una selección resumida de todos ellos. A los efectos de mayor detalle, se describen en los Anexos algunos casos a modo de ejemplo.

I. El componente ejecutivo

a. *La instancia de gobierno y decisión política*

Estos cargos forman parte del gabinete político y tienen claro perfil político. Sin embargo, esta función política pareciera incluir explícitamente nuevas dimensiones, fundamentalmente relativas a espacios de relación con los

9. Esto se realiza dentro de 'franjas' salariales acordadas por convenio sindical.

actores involucrados en el proceso educativo. Tal es el caso de la oficina del Subsecretario de Israel, que es responsable de contestar demandas de los estudiantes (a través de una Línea Abierta) y de responder preguntas del público relativas al sistema educativo. Esta instancia tiene también como función la evaluación de escuelas y de otros diversos tópicos en educación con el fin de proveer retroalimentación para la toma de decisiones.

b. La instancia profesional

Es una instancia donde se desarrollan los apoyos técnicos para la toma de decisiones en función de la unidad, la calidad y la equidad. Algunas de las oficinas que se encuentran de manera reiterada en este nivel son las siguientes.

Planificación

Provee soporte estratégico al equipo central de gestión estableciendo y manteniendo un ciclo de planeamiento y presupuesto estratégico dentro del ministerio. Trabaja en colaboración con el nivel ejecutivo y de gestión senior del ministerio para asegurar que el ciclo de planificación y presupuestación alinee las prioridades y las operaciones de cada departamento, división y rama con los objetivos fijados y con los objetivos estratégicos del gobierno y del ministerio.

Investigación y análisis

Tiene la función de mantener actualizado el sistema, incorporar nuevas ideas, monitorear la ruta que se sigue, en función de objetivos de innovación. Se concibe tanto como una función de retroalimentación interna que provee servicios de investigación y análisis al resto del ministerio, cuanto desde la necesidad de apertura al exterior del ministerio.

En este sentido, se coordinan y apoyan las iniciativas externas de investigación, y se proveen informes ad-hoc para clientes del ministerio. Desde esta oficina también se financia investigación que sirva al desarrollo del sistema educativo, y que enriquezca el cuerpo de conocimientos sobre educación, mientras se monitorea la calidad.

Los hallazgos y conclusiones de estos estudios, así como la información científica en los campos relevantes, se presentan en foros especiales como la base de los lineamientos políticos, abriendo de este modo el ciclo de retroalimentación hacia y desde el exterior del ministerio.

Estadísticas

Tiene como función la recolección y el análisis de la información de base sobre el sistema educativo y su marcha regular. En muchos casos, en relación con las dos funciones anteriores, desarrolla modelos para la planificación, el desarrollo y la aplicación de modelos que sirvan al sistema educativo, basados en estadísticas y desarrollos metodológicos de las ciencias sociales.

Programas especiales

También se encuentran en esta instancia una diversidad de oficinas que se ocupan de temas como compensación de diferencias, cuestiones relativas a las poblaciones indígenas, o subsidios especiales como el caso de subsidios para textos educativos, para materiales de enseñanza, etc. Es interesante señalar que estos programas, centrados en resguardar la función de equidad del gobierno central y en el compromiso del gobierno central con la innovación de la educación, llegan de manera directa a las escuelas a pesar de tratarse de sistemas educativos con larga tradición de descentralización.

c. La instancia administrativa

El nivel administrativo de la instancia central tiene diferentes funciones, según el grado de descentralización que tengan las escuelas, sobre todo en lo presupuestario y en el manejo del personal. En términos generales, se encuentran las siguientes oficinas.

Manejo del presupuesto descentralizado

Existen fuertes diferencias entre los ministerios en función del grado de descentralización presupuestaria con que estén organizados. Cuando se trata de un sistema totalmente descentralizado, hasta en lo presupuestario, los aspectos relacionados con la organización de los subsidios constituyen la parte central de estas oficinas.

Las funciones principales tienen que ver con la planificación económica, la decisión de los componentes del presupuesto y la formulación de criterios de asignación, la determinación de los costos del sistema educativo y la clasificación económica de los gastos del Ministerio.

En ocasiones la planificación y determinación del presupuesto y de los programas de trabajo, de acuerdo con las prioridades y políticas del ministerio, se realizan desde acá.

Administración

La administración controla el desarrollo financiero y físico del presupuesto en relación con las previsiones presupuestarias durante el año y la asignación de estos recursos. Existen casos en que dentro de las responsabilidades de la administración está la recolección y la integración de las estadísticas generales del sistema educativo, el procesamiento y la publicación de los datos existentes y la dirección del plan de trabajo de la Oficina Central de Estadísticas.

Informatización del ministerio y del sistema (escuelas)

La preocupación por la modernización permanente de los procedimientos administrativos da como resultado la existencia de oficinas especiales que se ocupan de mejorar la informatización del ministerio. Estas oficinas asisten al ministerio para dirigir y controlar estas actividades en todo el sistema educativo, y asesoran sobre temas tecnológicos a diferentes cuerpos dentro del ministerio para que tomen decisiones operativas.

Es responsable de la distribución de una red de sistemas de información en el sistema educativo, de establecer redes de infraestructura tecnológica de comunicación, y de la adquisición y el mantenimiento del equipamiento computacional.

Manejo del personal

Es la oficina responsable por la gestión administrativa del personal, que incluye el manejo y mantenimiento de todos los recursos financieros y físicos necesarios para llevar a cabo el nombramiento, las licencias y los trámites de finalización del contrato laboral docente. Queda también bajo esta función la responsabilidad del cumplimiento de todas las normativas legales referidas a la situación de los docentes, así como las negociaciones salariales o de otro tipo con los gremios docentes, si éste fuera el caso.

II. El componente de asistencia técnico-pedagógica

La función de asistencia técnico-pedagógica tiene como objetivo desarrollar todas las actividades que son necesarias para garantizar un servicio educativo de calidad, resguardando la equidad. Por ello, se trata de oficinas que se relacionan en forma directa con las escuelas, sea debido a necesidades detectadas por las instancias de control o por los órganos centrales del ministerio de investigación y análisis; debido a decisiones políticas específicas; o, finalmente también a partir de requerimientos de las escuelas.

Los ministerios varían mucho en su organigrama, pero se han recortado de todos ellos las que se encuentran más reiteradas.

Curriculum

Los ministerios tienen generalmente en el nivel central una oficina que se ocupa de los contenidos del curriculum. Algunas de éstas son, por ejemplo, la Rama de Organización Curricular, la Unidad de Matemáticas, Ciencia y Tecnología, la Unidad de Humanidades e Idioma, etc..

Programas especiales

En todos los casos existen unidades que tienen como tarea ocuparse de temas que requieren de una atención especial por diversos motivos. Entre éstos se encuentran desde temas tales como Educación Especial, o Inglés como Segundo idioma (ESL), hasta otros como Educación de Género, Educación Anti-racismo y Educación Multicultural. Otra vertiente es la atención de temas que forman parte de las prioridades específicas de cada ministerio, determinadas por un interés concreto o por una situación particular. Ejemplos de estas son oficinas dedicadas a temas tales como Plan de Lectura, o Prioridad a Internet.

Inclusión de Nuevas Tecnologías y de Educación Tecnológica

Una de las ayudas más importantes y generalizada que se ofrece a las escuelas tiene que ver con este tema. Los equipos centrales tienen como misión desarrollar enfoques comprensivos para el uso de la informática y de la educación tecnológica que incluyan políticas, programas e iniciativas que apoyen el aprendizaje, el intercambio de información y la realización de actividades múltiples en este sentido.

También se ocupan de monitorear el desarrollo de estos programas y en muchos casos de desarrollar redes de integración de actividades de educación a distancia con la educación escolarizada, así como servicios educativos de todo tipo y nivel ofrecidos a distancia.

Desarrollo profesional de los profesores

Existe preocupación por el desarrollo profesional de los docentes lo que parece reflejarse en ofertas concretas de capacitación que toman diferentes formas. Si la capacitación está relacionada con necesidades de certificaciones concretas, se establecen los criterios y los estándares que deben lograrse para que los educadores estén adecuadamente entrenados y para los requerimientos necesarios de educación continua para mantener su certificación.

En el caso de USA, el sistema "ERIC-Clearinghouse on Teaching and Teacher Education" es un site de Internet que da información completa y servicios de referencia para la preparación y el desarrollo en servicio de los profesores y del staff educativo relacionado.

III. El componente de control

Esta función se encuentra bien desarrollada en las instancias centrales de los sistemas descentralizados, a punto tal que se reconocen una cantidad de organismos diferentes que se ocupan de diversas cuestiones. Más allá del monitoreo o la investigación que se realiza dentro de la función ejecutiva con el objeto de retroalimentar las decisiones de política educativa, en este caso el interés está puesto en dar señales claras a las unidades operativas (las escuelas) y a los actores de la base (los docentes, los alumnos) sobre su desempeño, con diferentes consecuencias.

Las diferencias aparecen también en relación con la estructura político-administrativa del país. En los casos de federaciones de Estados (Como Canadá o Australia) aunque este tipo de función se ejerce, esta distribuida en el interior de cada una de las instancias. Por ejemplo, en el caso de Australia, una clara función del ministerio nacional es evaluar la situación general de la educación para la toma de decisiones macro, mientras que los estados evalúan los aprendizajes con consecuencias directas para las escuelas y para los alumnos.

El control de los alumnos

El control de los alumnos se establece generalmente a través de exámenes nacionales. En la gran mayoría de estos países la certificación del nivel de educación obligatoria y la del grado 12 (si no coincidiera), se otorga a partir de la aprobación de un examen nacional, cuya aplicación es anual. Esta prueba actúa como control de calidad de los alumnos, pero también – en la gran mayoría de los casos - de las escuelas y de los docentes.

Los países diferencian las oficinas dedicadas a los operativos de evaluación (que son las que se ocupan de diseñar y aplicar las pruebas), de las que se dedican a certificar a los alumnos. Estas tienen una base de datos, consultable no solo por el interesado sino también por cualquier otro usuario (universidades, empresas), a partir de la cual se responden consultas y se transcribe información sobre los exámenes y sobre los graduados.

Otra función de control de los alumnos existe en el caso de países que tienen ayudas económicas especiales para determinado tipo de estu-

diante, como pueden ser las becas o asignaciones especiales para poblaciones de riesgo.

El control de las escuelas

Los organismos de control de las escuelas son variados y abarcan una serie de dimensiones. En primer lugar están los organismos que se ocupan de la evaluación de resultados de aprendizaje a nivel institucional (fijar estándares, diseñar y aplicar pruebas, etc). Hay también oficinas cuya función es la inspección o la auditoría de diferentes aspectos. En general, se diferencian las dimensiones pedagógicas de las administrativas, existiendo organismos distintos para cada una de ellas.

Una modalidad particularmente interesante presentan los países que han desarrollado sistemas de acreditación de escuelas¹⁰. Este sistema se basa en una descentralización fuerte a nivel escuela, con la consiguiente responsabilidad por los resultados (accountability) que ello debe requerir. Los equipos de inspección-acreditación integran diferentes perfiles (entre 5 y 15 personas) y visitan el establecimiento durante una semana o diez días. Existe un conjunto de indicadores conocidos con anterioridad que cubren todos los aspectos de la escuela (currículum, enseñanza-aprendizaje, calificación de los docentes, clima escolar, equipamiento e infraestructura, organización y gestión, resultados, etc). Se trabaja integrando la evaluación externa con la autoevaluación del establecimiento.

Cada escuela es visitada una vez cada cuatro o seis años. Al finalizar la inspección la escuela recibe un informe de evaluación donde se reflejan sus fortalezas y debilidades y se le informa de los requerimientos urgentes para mejorar, que deben originar un plan de trabajo de la escuela a ser presentado en un lapso determinado. Existen sanciones importantes en el caso de que una escuela no presente un plan de trabajo adecuado o no mejore su desempeño en un plazo establecido. Si esto es reiterado, la sanción puede llegar hasta el cierre del establecimiento y el despido del personal.

Otra modalidad es la función de auditar las escuelas. Esta tarea resulta sumamente importante en estos modelos de gestión estatal descentralizada a punto tal que en algunos casos llega a ser uno de los ejes de organización de la estructura central¹¹. La tarea de auditar supone un compromiso con la responsabilidad por los resultados (accountabi-

10. Para el caso de British Columbia, Canadá, se puede consultar www.bced.gov.bc.ca

11. En el caso de Australia, el ministerio se encuentra organizado en tres grandes Ramas que explicitan su estructura base. La Auditoría General, con funciones muy amplias, es una de ellas.

lity) y la eficiencia y estos organismos tienen como tarea hacer posible esto. La mecánica establecida para ello es a través de revisiones periódicas sobre el desempeño general, que se complementa con revisiones financieras y administrativas. Esta tarea se realiza también hacia adentro del propio ministerio. En algunos casos se llega a diferenciar en una oficina separada¹².

El control de los profesores

El control de los profesores se realiza a través de sistemas de certificaciones profesionales docentes. En muchos países los profesores deben certificarse, sea al ingreso a la docencia o, de manera reiterada, re-certificándose a lo largo de toda la carrera. Para esto existen organismos especiales, a veces dentro de la estructura del Estado, a veces fuera de él¹³.

El Estado exige una certificación (además de la licencia académica) para enseñar en la escuela, supervisar o administrar escuelas públicas, y para realizar otros trabajos profesionales relacionados con la educación, tales como consejeros, o cuidados de la salud o médicos, trabajo social, etc. En general, no se emplea docentes no-certificados en escuelas públicas o privadas ya que esto puede poner en riesgo su elegibilidad para recibir fondos públicos, la acreditación del status de la escuela, y el reconocimiento de los diplomas de graduación de las instituciones post-secundarios. La certificación debe ser renovada temporariamente.

2.4. Otros elementos para re-pensar el área central de la Gestión Educativa

La rápida recorrida de revisión de los ministerios y secretarías de educación de países con tradición de gestión tan diversa de la latinoamericana abre una serie de interrogantes, quizás poco ordenados, pero no por ello no interesantes para incluirlos en una primera discusión sobre estos temas.

1. La función de administración directa de la educación, propia de la tradición latinoamericana, ha determinado que en general se reproduzca en

12. Como en el caso de Israel, que tiene oficina de Auditoría Interna.

13. Un caso de este tipo puede verse en www2.nasdtdec.org/nasdtdec. La National Association of State Directors of Teacher Education and Certification (NASDTEC) es la asociación que representa a las agencias de los diferentes Estados de USA y que establece y refuerza los requerimientos que se piden a los profesores para ser certificados para enseñar o para tener otras posiciones profesionales en la educación primaria y secundaria.

la estructura organizativa del ministerio central la estructura de niveles y ciclos del sistema educativo. Es común en la región la existencia de Direcciones de Nivel Primario (Elemental, o Básico), Nivel Secundario, Enseñanza Vocacional (Técnica o Formación Profesional), etc.

Un contraste interesante aparece en la tradición y en la realidad de los países estudiados en los cuales el eje desde donde se organiza el ministerio tiene más que ver con las funciones que éste cumple para que otros administren el servicio (quizás las autoridades locales, o directamente las escuelas) que con la estructura de los servicios gestionados. Esto quiere decir que, por lo general no hay Direcciones por nivel del sistema educativo, sino oficinas que se ocupan de temas más transversales a toda la gestión del sistema educativo¹⁴.

Una consecuencia adicional relacionada con esta diferencia tiene que ver con las modalidades de organización de la supervisión. La estructura que reproduce los niveles, determina la existencia de supervisores por nivel educativo, cada uno con el referente de la lógica imperante en su nivel de enseñanza. Es frecuente que esto impida la formación de un equipo de supervisión. La organización por funciones deja un espacio propio a la función de supervisión, que se constituye con un equipo plural donde generalmente están representados los diferentes aspectos a tener en cuenta en la operación del servicio educativo.

2. La estructura jerárquica típica de los ministerios de la región contiene inflexibilidades que determinan que se aplique un solo modelo de organismo como parte de esta estructura. Las Secretarías (y subsecretarías) se organizan en Departamentos, Divisiones, etc., y todas estas instancias respetan el modelo de organización jerárquica centralizada.

En los países estudiados aparece un interesante movimiento hacia la diferenciación de modelos organizativos según el contenido de lo que se administra, quizás en un intento de resolver la tensión entre el factor administrativo (la eficiencia) y el factor académico (la calidad). Los países diferencian los organismos según la prioridad de sus funciones, prefiriendo departamentos y

14. Esto no significa que no existan casos en que la estructura organizativa no refleje ambas tendencias. Uno de ellos es el de Israel, donde la Administración Pedagógica es responsable de "implementar la política pedagógica formulada por el Secretariat Pedagógico y autorizada por el directorio del Ministerio". Pero donde "La Administración Pedagógica implementa la política pedagógica a través de una cantidad de departamentos, tales como el Departamento para la Educación Pre-Escolar, el Departamento de Educación en Escuelas Elementales, el Departamento de Educación en Escuelas Post-Elementales, el Departamento para Examinaciones, el Servicio de Consejeros Psicológicos, el Departamento de Curricula, el Departamento de Centros Pedagógicos, y el Departamento de Educación y Servicios Sociales." Ver www.education.gov.il/moe/english/ind

oficinas para lo administrativo, y Secretariats o Boards para lo académico. Estos últimos permiten integrar en la estructura de conducción perfiles profesionales diferenciados y estructuras colegiadas en las que coexisten especialistas universitarios, con investigadores o con pedagogos con amplia experiencia en el sistema.

En estos casos, cada una de estas líneas paralelas tiene sus propias reglas de nombramiento, permanencia, etc., lo que permite también reconocer que vienen de tradiciones diferentes, tal como se expresa, por ejemplo, cuando es nombrado un Director para el caso de Administración, pero un Decano o Rector para el caso del Secretariat o el Board.

3. Una tercera cuestión tiene que ver con la organización jurídico administrativa de los órganos centrales. El modelo de estructura jurídica de estos países es muy variado e incorpora diferentes figuras, algunas conocidas en nuestra región y otras que no forman parte de la experiencia de organización administrativa de América Latina.

Como se ha dicho, la estructura por departamentos se mezcla con una estructura donde aparecen otros tipos de órganos de gobierno. Así como se reconoce la diferencia entre la gestión administrativa y académica, también se reconoce la necesidad de un modelo de Estado que sea capaz de mayor libertad de acción de lo que permite la estructura jerárquica en lo que se refiere a delegar su operación, manejar más ágilmente sus recursos, tercerizar, etc.

Aparece así la necesidad de tipos de organismos con modelos organizativos (y legales) más autónomos de la conducción política, entre los que se reconocen fundamentalmente dos: las agencias, y las *authorities*¹⁵. En todo caso, en los ministerios - según las necesidades - aparecen espacios organizados en Departamentos, en Agencias, en Oficinas y en *Authorities*¹⁶.

4. Las observaciones realizadas muestran también un movimiento hacia la tercerización. Esto puede significar la existencia de grupos contratados ad-

15. Es una figura del derecho administrativo sajón, desconocida por el derecho administrativo de tradición napoleónica, que tiene características similares a las agencias pero está más acotada en su objeto. Su origen fueron las Port Authorities en USA en la década del '30.

16. En el caso de Dinamarca el ministerio está conformado solamente por esta figura desconocida por nosotros, a través de la National Education Authority, la National Authority for Institutional Affairs y la State Education Grant and Loan Scheme Authority, que dependen de un Departamento de Política General y Leyes.

17. Esto ocurre con la función de inspección en Gran Bretaña. La reforma Thatcher achicó la Oficina HMI (Her Majesty Inspection Office) y abrió licitaciones para contratar grupos especiales que cubrieran esta función. (Thomas, 1998)

hoc para una tarea específica¹⁷, pero también, como es el caso de las denominadas “instituciones específicas” en Holanda¹⁸, en ocasiones ha determinado la inclusión de nuevas figuras en los instrumentos legales que rigen la administración de la educación.

Las “instituciones específicas” holandesas forman parte del sistema educativo pero tienen su propia personería jurídica y trabajan tanto para las instituciones del sistema como para el exterior, ya que pueden vender sus servicios al sector privado, a universidades o a otros países. Solo parte de su presupuesto está financiado por el gobierno (no alcanza al 50%) y el resto es producto de su trabajo profesional. Su autoridad máxima está nombrada por el ministro de educación, pero posee un directorio integrado por personalidades provenientes de diversas procedencias institucionales. Otros ministerios e instituciones designan veedores en el Consejo de Dirección, quienes reciben toda la información de las actividades y tienen acceso a la reuniones de dirección.

5. Otro tema que puede ser interesante para la discusión tiene que ver con que la descentralización, como forma de gobierno, presenta características muy diferentes en las diferentes regiones, necesariamente teñidas de la tradición de cada una de ellas. En los países descentralizados se reconoce una realidad no existente en América Latina. En ellos existe una fuerte organización de las instancias regionales y locales ya que en la tradición sajona la educación se administra a través de las Local Education Authorities (LEA), lo que permite avanzar hacia una mayor descentralización profundizando modelos de gestión preexistentes.

La realidad latinoamericana, de tradición centralizada en cambio, ha comenzado a reconocer la diferencia entre la gestión de la rutina y la de la innovación. Habitualmente los ministerios organizan ésta última en términos de Programas, muchas veces como forma de gestión del financiamiento internacional, mientras que la gestión de la rutina - que es justamente la gestión general de la institución escolar - se mantiene dentro de los cánones centralizados.

Esto repercute en el nivel central, donde se mantiene diferentes estrategias para resolver la co-existencia de la administración de la rutina y la de los

18. La Ley de Educación de Holanda reconoce, en su Cap.III, las siguientes Instituciones Específicas: Instituto para la Investigación de la Enseñanza (orientado a la innovación), Instituto para el Desarrollo de Pruebas (orientado a la evaluación del alumno), y el Instituto para el Desarrollo de Planes de Estudio (orientado hacia el desarrollo curricular).

19. Hay casos en que los Proyectos con financiación internacional se suman a proyectos nacionales y se administran desde los órganos del mismo Ministerio, otros en que se generan administraciones paralelas también dentro del Ministerio, y otros en los que se crea una estructura externa a la administración educativa.

fondos externos. Las distintas soluciones con que esto se ha implementado¹⁹ no han mostrado, hasta ahora, una resolución adecuada. Por otro lado, debido a que la gestión descentralizada no modifica en su totalidad las reglas del juego institucional, los resultados de la gestión descentralizada de las escuelas distan bastante de las descripciones que figuran en los proyectos armados para financiarlos.

6. Un último comentario tiene que ver con el ámbito de la competencia de los ministerios de educación. En este tema se observan modalidades tan diferentes que no es posible plantear regularidades. Habitualmente el ministerio de educación de un país tiene injerencia en todos los niveles y modalidades de la educación, esto es se ocupa de todo el proceso educativo, desde la enseñanza inicial hasta la universidad. Sin embargo, existen casos en que se diferencia en otro ministerio el tema de la educación superior, entendiendo fundamentalmente por esto lo que tiene que ver con la universidad²⁰.

Del mismo modo, se encuentran casos en que se incluye junto con la educación al área de Cultura o Ciencia y tecnología y a veces, también Deporte o Juventud. También existe el conocido caso de Gran Bretaña donde Educación se encuentra bajo la misma responsabilidad que el área de Empleo.

Las cuestiones presentadas resumen una serie de problemas relacionados con uno de los tramos que queda por resolver en los procesos de reforma educativa latinoamericana: ¿qué Estado central para un modelo de escuelas descentralizadas? Está claro que la solución no es el no-Estado, sino otro Estado, organizado de tal manera que le sea posible llevar adelante las funciones que debe cumplir en esta etapa.

Pero, por otro lado, también es pertinente señalar que plantear una instancia central que administra escuelas no quiere decir que no tenga relación con las escuelas. No por no administrar escuelas se desentiende de lo que pasa en ellas. Más bien, hemos visto que estos ministerios desarrollan espacios administrativos específicos que se ocupan de apoyar a las escuelas en los temas que pueden tener prioridad en un momento determinado.

Así, lo que se descentraliza es la rutina del sistema (entendiendo por rutina también la innovación pedagógica en el nivel micro), pero el organismo central sostiene (financia) programas de interés global como: alfabetización

20. Es el caso de Ontario (Canadá) donde, además del Ministerio de Educación, existe un Ministerio de Capacitación, Colleges y Universidades. Pero esta situación es más bien una excepción en la muestra estudiada.

para todos, incremento de la lectura, becas, droga en las escuelas, necesidades especiales de aprendizaje, idiomas, educación para la ciudadanía, etc. En la nueva función de conducción el responsable de la equidad es el ministerio central y esto hace imposible su prescindencia de las necesidades concretas y diversas del universo escolar.

2.5. Anexos

En estos Anexos se han incluido algunos casos seleccionados que ejemplifican los diferentes tipos de organismos estudiados, incluyendo la descripción de su misión y funciones. El orden de presentación es el siguiente:

Anexo 1:

Ejemplos de servicios profesionales de apoyo.

Australia

Israel

Anexo 2:

Ejemplos de servicios de administración presupuestaria.

British Columbia (Canadá)

Israel

Anexo 3:

Ejemplos de servicios de apoyo para nuevas tecnologías de la información.

Australia

British Columbia (Canadá)

Anexo 4:

Ejemplos de servicios de apoyo técnico-pedagógico.

Ontario (Canadá)

Anexo 5:

Ejemplos de servicios de control y evaluación.

Australia

British Columbia (Canadá)

Israel

Anexo 1

Ejemplos de servicios profesionales de apoyo

Australia

Rama Planeamiento Estratégico y Gestión del Desempeño

La Rama Planeamiento Estratégico y Gestión del Desempeño es un agente clave del cambio para conducir el mejoramiento del desempeño en el Departamento. Contribuye directamente a las prioridades estratégicas del Plan Corporativo promoviendo la mejora de la planificación, el desempeño, alentando las asociaciones, el servicio al cliente, la responsabilidad por los resultados (accountability) y el asesoramiento sobre bases sólidas.

La Rama reporta a (Dr) Peter Whitney, Jefe del Grupo de Estrategias del Futuro.

La rama incluye las siguientes secciones:

- Planificación
- Asociaciones (Partnerships)
- Desempeño

División de Asuntos Internacionales, Análisis y Evaluación

La División de Asuntos Internacionales, Análisis y Evaluación (IAED) resume una serie de actividades de evaluación tipo portfolio en sus cuatro Ramas, las cuales cubren dos temas principales:

- Participación en la educación y capacitación internacional y exportar promoción
- Investigación, análisis y equidad.

Las prioridades del trabajo de la IAED's reflejan estas especialidades y también reconocen los riesgos de gerenciar una carga de trabajo tan diversa sin una consulta cercana con el resto del Departamento.

Las principales prioridades para 1998-99 son:

- desarrollar IAED como un centro de excelencia para la gestión de responsabilidades y programas relativos a políticas diversas e intrincadas

- establecer nuevos arreglos para la Educación Internacional Australiana (AEI) y para la Rama de Política Internacional (PI)
- optimizar el valor de la función internacional del Departamento acrecentando la agenda de educación y capacitación internacional de Australia
- hacer que la educación y la capacitación sean más accesibles a todos los australianos
- proveer asesoramiento sobre lineamientos políticos en educación y capacitación sobre temas fuera del portfolio (por ejemplo coordinar el asesoramiento al Gobierno sobre reformas de impuestos)
- realizar investigación y análisis en temas de educación y capacitación y sus relaciones con temas de empleo
- mejorar la calidad y la relevancia de la investigación en los temas incluidos en el portfolio.

Comprende las siguientes ramas: Educación Internacional Australiana, Política Internacional, Investigación y Evaluación, Análisis y Equidad, Investigación sobre Becas 2000.

Rama Investigación y Evaluación

La Rama Investigación y Evaluación realiza evaluación, investigación y análisis en temas de educación y capacitación en todo lo que tiene que ver con las responsabilidades del portfolio del Departamento. La rama trabaja en colaboración con la demás Divisiones del Departamento y asesora al Ministro y al Ejecutivo sobre la base de los resultados de su trabajo. El fin es llevar a cabo en tiempo adecuado, evaluaciones e investigaciones sobre políticas relevantes que se relacionen con las necesidades de información de nuestros clientes.

La Rama tiene cinco secciones que manejan una cantidad de investigación y de evaluación de programas, y está conformada por:

- dos secciones cuya tarea primaria es la evaluación de los programas del portfolio, una que tiene que ver con educación (escuelas y educación superior) y la otra con evaluación e investigación en capacitación y juventud;
- dos secciones que llevan a cabo investigación aplicada en educación y capacitación, en particular en relación con temas tales como apren-

dizaje durante toda la vida, capacitación provista por el empleador, participación en educación post-obligatoria y en capacitación, mercados de trabajo para graduados, retornos a la educación y experiencia de los estudiantes;

- una sección de indicadores educativos y análisis que trabaja en conjunto con la OECD, UNESCO y otras organizaciones internacionales concernientes a la participación de Australia en la recolección de estadísticas internacionales en educación.

Rama de Análisis y Equidad

La Rama de Análisis y Equidad conduce investigación y análisis sobre temas de equidad, formación del ingreso y formación de capacidades en educación, y temas de capacitación y juventud. La rama provee asesoramiento a los Ministros y al Ejecutivo, e informa agencias externas sobre las tendencias en las áreas anteriores, sobre los temas emergentes y sobre las políticas de solución en colaboración con otras Divisiones del Departamento.

La rama tiene cuatro secciones, cada una de las cuales maneja un conjunto de investigaciones y análisis, de asesoramiento sobre políticas y programas sobre temas específicos. Las temáticas principales incluyen:

- proveer asesoramiento sobre las tendencias en la participación y los resultados de la educación y la capacitación y sus implicancias para la equidad;
- identificar barreras que impiden el acceso, la participación y los resultados de los individuos en las áreas de educación, capacitación, y la transición de la educación al trabajo de la gente joven;
- en colaboración con otras Divisiones, identificar posibles políticas de solución para mejorar las barreras que pueden ser afectadas con intervenciones políticas;
- proveer asesoramiento sobre el impacto del Complemento Juvenil (Youth Allowance) sobre los resultados de los estudiantes;
- proveer asesoramiento sobre el tratamiento de la educación bajo las reformas de impuestos del gobierno;
- promover la igualdad de oportunidades y la no discriminación, por ejemplo sobre la base de raza, género, incapacidad, etnia o nacionalidad;

- en colaboración con otras Divisiones, identificar áreas emergentes de demandas de capacidades y promover una educación y un sistema de entrenamiento más eficiente para responder a las necesidades del mercado de trabajo; y
- facilitar una mejor gestión de la información en el Departamento.

Israel

Departamento de Planificación, Evaluación y Control

El Departamento de Planificación, Evaluación y Control es responsable de planificar la política educativa a largo plazo, y de consolidar los planes de trabajo de las unidades del Ministerio en un plan de trabajo centralizado. Para este fin, el Ministerio conduce análisis multi-disciplinarios para determinar los cambios requeridos para mejorar y avanzar en el nivel de logros, y controla los procedimientos administrativos y pedagógicos.

Además, el Departamento examina las tendencias sociales, económicas, regionales e internacionales y sus implicancias para la planificación a largo plazo, y evalúa (assesses) cuidadosamente esta información para que el equipo central del Ministerio pueda tomar sus decisiones. Esto se logra gracias a que el departamento se mantiene al día sobre los planes y reformas en los sistemas educativos en el mundo y aplica estos conceptos al sistema educativo Israelí. Un ejemplo es el proyecto de escuelas auto-gestionadas

Asesoría Legal

La Oficina del Asesor Legal es responsable de los asuntos legales relacionados con los Departamentos del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Sus diferentes responsabilidades incluyen la provisión de asesoramiento legal y opiniones a los Departamentos del Ministerio, la preparación de contratos que cubran las operaciones de los Departamentos, y la participación en comités para la adquisición y el mantenimiento del Ministerio. La acción legal instituida contra el Ministerio y las apelaciones a la Suprema Corte de Justicia, por ejemplo, temas laborales como acciones contractuales, son manejadas por la Oficina del Asesor Legal en coordinación con las Oficinas de Fiscalía del Estado y el Distrito. La Oficina del Asesor Legal también es responsable de la preparación de la legislación primaria y de las regulaciones concernientes a los diversos campos de acción del Ministerio.

Anexo 2

Ejemplos de servicios de administración presupuestaria

British Columbia (Canadá)

Sistema de Asignación de Fondos en Educación Básica (K-12)

El sistema educativo en British Columbia es co-gerenciado por el gobierno provincial y los 60 distritos escolares. El gobierno provincial establece anualmente el monto del subsidio para la educación pública. Para asignar estos fondos a las escuelas distritales se usa una fórmula de financiamiento basada en los costos relativos de los programas de provisión de educación. Los distritos gestionan y asignan su subsidio sobre la base de las prioridades de gasto local. Además el gobierno provee fondos suplementarios para los gastos de capital y para programas especiales.

El sistema de asignación de fondos provee los recursos financieros necesarios para la operación del sistema de educación básica (K-12) usando datos recogidos desde las escuelas y los distritos y aplicando fórmulas específicas para asegurar la equidad en toda British Columbia.

Fines y objetivos

- Asignar fondos operativos de manera que los estudiantes de todos los distritos tengan igual oportunidad de recibir un adecuado servicio educativo.
- Asegurar que los subsidios de operación estén basados en fórmulas de financiamiento consistentes y estén dentro de los límites del presupuesto establecido por el Ministerio de Finanzas.
- Asegurar que tanto las escuelas distritales como el público comprendan cómo se asignan los fondos a las escuelas distritales.

Principales actividades de los programas

- Financiamiento de las asignaciones para subsidios de operación del sistema de educación básica pública (K-12).
- Financiamiento y monitoreo de los Programas de Educación a Distancia.
- Trabajo con grupos asociados para la revisión del sistema de financiamiento.

- Provisión de información y análisis sobre las asignaciones presupuestarias.
- Actualización del sistema de asignaciones para responder a las iniciativas del gobierno y los requerimientos de los distritos escolares.

Israel

Contaduría del Ministerio

La Contaduría del Ministerio supervisa los presupuestos y la contabilidad, y provee servicios a los procesos de pago y contables, asegurando una operación ministerial tranquila. Esta oficina hace los pagos y prepara los recibos de pago para los profesores empleados por el gobierno, es responsable de hacer los pagos a las autoridades competentes, y de los costos de los servicios educativos provistos por las autoridades locales (en particular en el caso de educación escolar post-elemental).

La Contaduría del Ministerio también es responsable de hacer los pagos de apoyo a las instituciones educacionales, culturales y de deportes, y de hacer pagos a las autoridades competentes, y de los costos de construcción y renovación de escuelas en todo el país.

Una función adicional importante es implementar los compromisos y acuerdos contractuales para la adquisición de materiales y servicios para el sistema educativo, en el marco de los Procedimientos Financieros y Económicos y de la Ley (Mandatory Tenders Law).

Además de la oficina central en Jerusalem, existen ocho oficinas del tesoro regionales bajo la dependencia de la Contaduría del Ministerio.

Anexo 3

Ejemplos de servicios de apoyo para nuevas tecnologías de la información

Australia

Estrategia de Información Tecnológica (IT) y Grupo de Servicios

El Departamento de Estrategias de Información Tecnológica y Grupo de Servicios provee el desarrollo técnico y el apoyo del Departamento de Sistemas IT.

El Grupo está organizado en Equipos que toman la responsabilidad de lograr los siguientes objetivos:

- Gerenciar las aplicaciones de IT.
- Proveer los insumos estratégicos para la política y los asuntos corporativos, especialmente la aplicación de tecnología en el sector educación.
- Gerenciar los recursos de IT del Departamento incluyendo los servicios de IT comprados externamente.
- Completar el Programa del Año 2000 del Departamento.
- Gestionar la compra de IT para el Departamento.

British Columbia (Canadá)

Rama de la Educación Tecnológica

La Rama de la Educación Tecnológica desarrolla y asegura un enfoque comprehensivo, para toda la provincia acerca del uso de tecnología de la información y educación tecnológica, lo que incluye políticas, programas, e iniciativas que apoyen el aprendizaje, la instrucción, el intercambio de información, y la administración. Esta Rama es responsable de:

- desarrollar y mantener un marco de política para la educación tecnológica y para las tecnologías de la información;
- desarrollar, implementar y realizar el monitoreo permanente de un Plan de Educación Tecnológica de toda la provincia;
- desarrollar, implementar y operar en forma permanente la Red Provincial de Aprendizaje (PLNet), que es una red común de telecomunicaciones que enlaza las escuelas básicas (K-120, los colleges, los institutos y otras agencias;
- asegurar un enfoque comprehensivo para la distribución electrónica, incluyendo las responsabilidades de la Escuela Abierta (Open School) (que es responsable de los trámites administrativos y del diseño de cursos para la educación básica - K-12 - a distancia) y de las Escuelas de Educación a Distancia Regionales;
- mejorar la disponibilidad de contenidos y recursos on-line, incluyendo acceso y conexiones fáciles y convenientes a aplicaciones educativas y administrativas con acceso tecnológico a través de PLNet;

- administración de los Subsidios Tecnológicos Distritales para la educación básica (K-12);
- otras iniciativas tecnológicas

Anexo 4

Ejemplos de servicios de apoyo técnico-pedagógico

Ontario (Canadá)

EL Acta Constitucional otorga autoridad exclusiva a cada provincia en Canadá para emitir leyes relativas a la educación. En Ontario, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Capacitación, Colleges y Universidades son los responsables de la administración de las leyes relacionadas con la educación y el entrenamiento de capacidades.

Educación Elemental y Secundaria

En el área de la educación elemental y secundaria, el Ministerio de Educación determina los grandes lineamientos de la educación y es responsable de:

- desarrollar la política sobre curriculum
- determinar los estándares provinciales de logro de los estudiantes
- establecer los requerimientos para los diplomas
- evaluar y aprobar los materiales de enseñanza que se usan en las escuelas
- distribuir los fondos asignados por la legislatura provincial para asistir a los consejos escolares con la operación de las escuelas
- ofrecer cursos de aprendizaje a distancia a través de su Centro de Enseñanza Independiente
- elaborar regulaciones que gobiernen el año escolar y el calendario escolar, la organización de las escuelas y de los consejos escolares, y los derechos de los profesores y de los funcionarios de los consejos escolares
- gobernar las escuelas provinciales para sordos y ciegos y para los discapacitados para el aprendizaje
- listar las escuelas privadas e inspeccionar a las escuelas privadas secundarias en los estándares instrucción en las asignaturas requeridas para la graduación

Educación Postsecundaria

En el área de la educación postsecundaria el Ministerio de Capacitación, Colleges y Universidades tiene la responsabilidad de:

- desarrollar las directivas políticas para las universidades y los colleges de artes aplicadas y tecnología
- planificar y administrar políticas relativas a investigación básica y aplicada en este sector
- autorizar a las universidades a emitir grados
- distribuir fondos asignados por la legislatura provincial a los colleges y universidades
- proveer programas de asistencia financiera para los estudiantes de escuelas postsecundarias
- definir los cursos de estudio de las facultades de educación
- registrar las escuelas privadas vocacionales

Capacitación

En el área de capacitación, el Ministerio de Capacitación, Colleges y Universidades tiene la responsabilidad de:

- desarrollar directivas políticas para la educación de adultos y la capacitación para el mercado laboral
- gestionar las relaciones provinciales con el gobierno federal en lo relativo a los programas de capacitación
- establecer estándares para la capacitación ocupacional, particularmente para actividades comprendidas en la Ley de Calificación y Aprendizaje Arancelarios (Trades Qualification and Apprenticeship Act)
- gerenciar los programas provinciales de apoyo de la capacitación en lugares de trabajo y para la preparación para el trabajo, incluyendo enseñanza de aprendices, preparación para la carrera y el empleo, y alfabetización de adultos y capacidades básicas
- realizar investigación y planificación sobre el mercado laboral

Anexo 5

Ejemplos de servicios de control y evaluación

Australia

Rama de Auditoría

La Rama de Auditoría provee asesoramiento en tiempo y con calidad, para:

- mejorar la responsabilidad (accountability) y eficiencia de las prácticas y sistemas del Departamento; y
- asistir al Departamento para que pueda lograr sus obligaciones de escrutinio externo.

A través de:

- La promoción de prácticas de gerencia de riesgo (risk management practices) dentro del Departamento;
- El compromiso activo en el desarrollo y re-desarrollo de los principales procesos y prácticas de los sistemas de información tecnológica;
- La conducción de revisiones de desempeño de los programas del Departamento;
- La conducción de auditorías para prestar conformidad y de auditorías de la gestión financiera y de otras operaciones de las Oficinas Estatales (incluyendo las Oficinas de Educación Indígena) y la Oficina Nacional.

British Columbia (Canadá)

Rama de Gestión de Datos y Certificación de Estudiantes

La Rama de Gestión de Datos y Certificación de Estudiantes tiene la responsabilidad de:

Información sobre Graduados, Transcripciones y Resultados de Exámenes

En el "Manual de Procedimientos 1999-2000" figuran las políticas y los procedimientos relativos a las exámenes provinciales, la recolección de datos de estudiantes, así como los requerimientos para la graduación y para la certificación. En la publicación "Información sobre Cursos 1999-2000" se encuentra información sobre cursos autorizados por el Ministerio, Cursos Externos, Cursos para Preparación de Carreras y cursos Desarrollados

Localmente. La "Guía para Graduados 1999-00" resume información útil para los estudiantes del Grado 12.

Las escuelas pueden ahora bajar la versión actualizada del Turbo-Trax del *TCS Developments Web Site*. También se puede ver el "Formulario para Requerimiento de Transcripciones" para pedir al Ministerio transcripciones de estudios.

La Rama también tiene disponible "Información sobre exámenes provinciales" y mantiene "Informes" sobre los resultados de exámenes y tendencias.

Becas para Estudiantes

Está disponible información sobre becas provinciales y como rescatar estampillas y vouchers para estudiantes enrolados en programas post-secundarios aprobados

Pruebas Desarrollo Educativo General (*GED-General Educational Development Tests*)

Se asiste a los alumnos adultos para que obtengan un certificado de equivalencia de escuela secundaria, con el objeto de tener acceso a algún programa post-secundario, y para cualificar para su empleo y avanzar en estudios. Se encuentra elaborado el "Formulario para Requerir el Certificado GED y las Transcripciones" para solicitar las transcripciones del GED al Ministerio.

Rama de Evaluación de Estudiantes y Programas

La Rama de Evaluación de Estudiantes y Programas es responsable de:

- evaluar el aprendizaje de los estudiantes en toda la provincia
- proveer a los profesores de las herramientas de evaluación para el aula
- gestionar la acreditación de escuelas
- conducir los programas ministeriales de evaluación
- establecer los estándares de los programas

Israel

Auditor Interno

El Departamento de Auditoría Interna es responsable de auditar las oficinas del Ministerio, las oficinas regionales y las unidades asociadas. El Departamento también es responsable de la inspección de las instituciones educativas del sistema, esto es la que se ocupan de todos los sectores y todos los grupos de edad, desde el jardín de infantes, hasta las escuelas elementales, post-elementales, colleges de formación de profesores, etc.

El Departamento audita también otros cuerpos que reciben presupuesto y apoyo del Ministerio, tales como asociaciones deportivas y culturales sin fines de lucro.

2.6. Bibliografía

BRUNNER, José Joaquín, Educación: Escenarios de Futuro. Nuevas Tecnologías y Sociedad de la Información, PREAL, Documentos N°16, Enero 2000.

HAMMER, Michael y CHAMPY, James: Reingeniería, Grupo editorial NORMA, Bogotá, 1994

MATUS Carlos, Planificación y gobierno, Revista de la CEPAL, N°37, Santiago de Chile, 1987

NAIM Moisés, Latin America's Journey to the Market. From Macro-economics Shocks to Institutional Therapy, Documentos Ocasionales, N° 62, Centro Internacional para el Crecimiento Económico, 1995.

OSBORNE David y GAEBLER Ted, La reinención del gobierno, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1994

OSZLAK Oscar, *De menor a mejor, el desafío de la segunda reforma del Estado*, Revista Nueva Sociedad, N° 160, Caracas, marzo-abril 1999

OSZLAK Oscar, *Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)*, en Aportes para el Estado y la Administración gubernamental, Año 6, N° 14, Buenos Aires, primavera 1999.

THOMAS Gerran, *A brief history of the genesis of the new schools' inspection system*, British Journal of Education Studies, Vol 46, N°4, December 1998, pp415-427

Páginas consultadas

AUSTRALIA

Commonwealth Department of Education, Training and Youth Affairs (DETYA): www.detya.gov.au

CANADÁ - BRITISH COLUMBIA

Ministry of Education: www.bced.gov.bc.ca/branches/welcome/htm

CANADÁ - ONTARIO

Ministerio de Educación: www.edu.gov.on.ca/eng/general/org_edu_eng.html

DINAMARCA

Ministerio de Educación: www.uvm.dk/engl

ISRAEL

Ministerio de Educación: www.education.gov.il/moe/english/ind.html

USA

Oficina de Información: www.ed.gov/NLE/USNEI

NASDTEC - The National Association of State Directors of Teacher Education and Certification: www2.nasdtc.org/nasdtc

3. Comentarios

En este apartado se presentan los comentarios de Juan Carlos Tedesco y de Juan Eduardo García Huidobro al trabajo “La organización del estado central en el área educación” de Inés Aguerrondo.

3.1. Los problemas de la transición

Juan Carlos Tedesco

Los siguientes comentarios, que se centran en dos ejes principales, están basados en una lectura del documento desde la perspectiva de los países de América Latina en general.

El primero de los ejes se refiere a la **especificidad** del sector educación dentro de la administración pública; el segundo, al **proceso de transición** desde el modelo actual de organización de los ministerios de educación hacia los nuevos modelos que se postulan como más apropiados para enfrentar los nuevos desafíos.

El documento identifica una serie de rasgos específicos del sector educativo dentro de la administración pública que son, sin duda, muy importantes. A esos rasgos, que son propiamente administrativos, me parece necesario agregar una especificidad importante que deriva de la función social de la educación, ya que ella también tiene una fuerte especificidad en términos de la acción del Estado.

La educación no puede ser concebida como un servicio, sino como una institución. Desde este punto de vista, la intervención del Estado en la educación, y su organización interna, están directamente vinculadas con la forma como el Estado concibe la función social de la educación.

En los modelos centralizados el mayor o menor poder de la administración central estuvo históricamente vinculado con el papel de la escuela en la construcción del Estado-nación. Esta función ha cambiado, así como ha cambiado la idea misma de nación. Sin embargo, se mantiene vigente la función social de la educación, particularmente en lo referido a la construcción de la sociedad.

El debate entre Estado y mercado asume así una plena significación, debate que no tiene el mismo sentido cuando se discute la administración de la salud, de la economía, de la vivienda, de los transportes, de la seguridad, etc. La educación,

la justicia y el ejército no pueden estar sometidos a la misma lógica de los “servicios”, donde se busca satisfacer la demanda de cada uno.

La otra especificidad es propiamente latinoamericana, y se refiere al tema de la equidad. Mientras en los modelos organizativos de los países avanzados, tanto la equidad como otros desafíos (drogas, educación sexual, etc.), pueden ser atendidos desde “programas especiales”, en América Latina el tema de la equidad ocupa un lugar tan central en los desafíos educativos y sociales que obliga a preguntarse si es posible que pueda ser asumido desde la misma perspectiva organizativa.

El problema de la equidad abre, en este sentido, al menos dos cuestiones sobre las cuales sería preciso reflexionar. La primera es la que se refiere a las acciones multisectoriales. La equidad es un problema sistémico y no solo educativo. Las acciones para enfrentarla deben, en consecuencia, asumir también un carácter sistémico. El debate acerca de coordinación interministerial es algo que no ha tenido salidas apropiadas hasta ahora y sería necesario profundizar en su análisis.

La segunda cuestión se refiere al tema de la urgencia que requieren algunas intervenciones referidas a las situaciones de mayor inequidad. Esto da lugar a la pregunta acerca de los programas de emergencia, de acciones que salgan de la rutina en términos de procedimientos, normas, etc.

En relación con el eje de la transición, el debate se abre a partir de la afirmación según la cual es preciso “inventar” nuevas instituciones. Re-definir, inventar, son términos que sugieren la idea de shock, de cambio profundo. Pero ¿cómo se pasa de una situación a otra? El documento de Inés Aguerrondo recuerda que las estrategias de descentralización salvaje no han sido exitosas. De la misma manera, parecería que las estrategias de cambios mínimos tampoco permite avanzar. Creo que en esta discusión se juega en definitiva el proceso del cual nos estamos ocupando. Tenemos un buen diagnóstico de la estructura tradicional y sus deficiencias; podemos identificar con bastante precisión adonde queremos ir, pero nos falta discutir el camino a recorrer entre un punto y otro.

En esta discusión acerca del camino hay dos variables fundamentales: los recursos financieros disponibles y los recursos humanos. La hipótesis que sugiero trabajar es la de *diseños institucionales de transición*, todavía inexplorados en la realidad de nuestras reformas educativas.

Las actuales transformaciones educativas han incorporado la idea de la tercerización, de la creación de instituciones nuevas como las agencias, los consejos, etc., con características de instituciones mixtas o semiautónomas. Esto es diferente a la idea de *instituciones de transición* ya que aquéllas no son concebidas

como de transición sino como definitivas. Existe un peligro en esta tendencia de tercerizar lo nuevo: ¿será siempre correcto que lo nuevo sea tercerizado?

La experiencia de América Latina nos permite empezar a ver los resultados de casos concretos. Por ejemplo, la medición de resultados, las nuevas tecnologías, los programas de innovación: en cada uno de estos casos ¿cuáles han sido las ventajas y desventajas de tercerizar frente a la posibilidad de mantener estas funciones como tarea regular de la administración educativa?

Es indudable que estas temáticas son nuevas, y que necesitan ser incorporadas a la discusión, dado que conllevan una gran riqueza para la potencialidad de avanzar en la puesta en práctica de las reformas educativas.

3.2. Una nueva gestión pública para afianzar la reforma

Juan Eduardo García Huidobro

El análisis realizado por Inés Aguerro sitúa bien el tema que nos ocupa: se trata de examinar las posibles formas de organización de la instancia central del Estado en educación, en un sistema educativo descentralizado. Tiene, además, la virtud de despejar el tema subrayando sus trazos principales, de modo que podamos partir desde lo central a lo secundario y accesorio.

Desde esta perspectiva estimo que el modelo que nos presenta, y que califica de “sistémico”, construido sobre la base de los componentes ejecutivo, de asistencia técnico-pedagógica y de control, constituye un núcleo del cual partir para ordenar agencias y organismos y para eventualmente agregar aspectos no suficientemente contemplados en el modelo. El trabajo, además de situar bien este núcleo, ofrece una batería de soluciones experimentadas en distintos países, lo que constituye otro valor del texto.

Primero: *No se parte de cero.*

En varias partes de su texto la autora reitera la misma constatación: se ha avanzado en pensar y modificar el funcionamiento y las funciones de las unidades escolares y en procesos de descentralización administrativa y pedagógica, pero se ha prestado mucha menor atención a la necesidad de rediseñar la instancia central del gobierno. Por ejemplo, llega a decir que “no se ha llegado a plantear

cómo debe reorganizarse la estructura central de conducción del Estado para hacer posible la existencia de unidades de oferta del servicio (escuelas) descentralizadas. Esto quiere decir que las experiencias de descentralización de las escuelas por lo general no han sido acompañadas por propuestas de reorganización de los ministerios de los cuales ellas dependen”.

Nosotros solemos decir lo mismo: la reorganización del Ministerio todavía no se ha comenzado. Estimo que esta constatación, si bien es verdadera, esconde y oscurece un filón que puede ser muy rico de explorar en el momento de repensar la organización del Mineduc. En efecto, si bien las prácticas de descentralización no se vieron acompañadas en todos sus aspectos por cambios orgánicos igualmente profundos en la estructura de los ministerios, también es verdad que ha habido un conjunto de prácticas a través de las que los ministerios han cumplido sus funciones que, aunque insuficiente, es rico en experiencias.

Por ejemplo, entre nosotros se ha regulado el nuevo sistema descentralizado con normativas ad hoc; se ha generado la capacidad para elaborar e implementar nuevas orientaciones curriculares; se han diseñado e implementado diversos mecanismos de apoyo pedagógico, de control y de discriminación positiva hacia las escuelas más necesitadas. Al realizar todas y cada una de estas acciones se ha estado pensando y repensando constantemente la estructura y, en cierta medida, ya se ha estado poniendo en práctica y experimentando -si bien en forma fragmentaria- la estructura necesaria y acorde con los cambios. En otras palabras, sugiero que más que imaginar la tarea que se tiene por delante como la necesidad de pensar lo no pensado, hay que visualizarla como la conclusión, el ordenamiento y la sistematización de lo ya realizado y comenzado. El desafío de “volver a inventar la manera de hacer las cosas” que propone Inés, al menos en parte, ya se inició.

Segundo: *Repensar la distinción entre los que dirigen y los que operan*

Con el ánimo de distinguir instancias (centrales y descentralizadas) Inés Aguerrondo distingue entre “una instancia de **operación** descentralizada (las escuelas)” y “una instancia de **dirección** central”. Aún entendiendo la lógica con la cual se hace la distinción, y dado que se reitera varias veces en el texto y pertenece también a nuestro “sentido común”, creo necesario marcar una precaución al respecto. En efecto, esta distinción puede ser malentendida como una distinción entre los que piensan/deciden vs. aquellos que ejecutan/obedecen. Entenderlo así empobrecería la descentralización que busca lo contrario: ampliar las fuentes de pensamiento, creatividad y dirección del sistema, liberando y apro-

vechando la energía e imaginación que está en la base y que no se aprovecha suficientemente. Más aún, la única manera de atraer gente valiosa a la base del Ministerio (Departamentos Provinciales de Educación, Secretarías Regionales Ministeriales de Educación) es ampliar los espacios de “diseño y creación” en esas instancias.

Tercero: *La estructura sistémica y el caso chileno*

Señalé antes que uno de los aspectos que me resultó más sugerente de la ponencia de Inés fue su conceptualización de una “estructura sistémica”. Con el objeto de avanzar hacia una concepción acorde con la realidad chilena, cabe hacer algunas anotaciones a partir de esta propuesta:

- En términos gruesos uno puede decir que la estructura propuesta es directamente sugerente para pensar el caso chileno en lo que se refiere a los órganos de asistencia y a los organismos de control, y no aplica sino parcialmente al caso chileno en relación con el componente ejecutivo.
- El modelo distingue en el componente ejecutivo cuatro instancias: (i) la de gobierno y decisión política; (ii) la profesional; (iii) la administrativa y la (iv) de operación. De estas instancias el Ministerio de Educación en Chile no posee la última instancia y comparte las restantes con los sostenedores municipales y privados.
- En relación con lo anterior se puede ver que la actual estructura del Ministerio ya es un fuerte avance por su simplicidad, con respecto a lo que abunda en la región: sólo tres divisiones (si se descuenta Cultura) y tres departamentos.
- Es importante pensar de cara a Chile el tema del “control”. Partiendo por lo que funciona bien: se posee un buen control de subvenciones, basado en el control de asistencia, pero no es suficiente. Se requiere también un control de la aplicación de las normativas técnico-pedagógicas.
- Se ve claro que es importante fortalecer las funciones de investigación y análisis, para mantener actualizado el sistema. Fundamental acá es el apoyo financiero a las iniciativas externas de investigación, que enriquezca el cuerpo de conocimientos sobre educación.
- Otra función débil entre nosotros es la que se refiere a la formación y desarrollo profesional de los profesores. El Programa de apoyo a la formación docente inicial ha sido un avance, pero hay que idear diversas formas para

asegurar en permanencia la calidad de la formación y la calidad del perfeccionamiento que ofertan las distintas agencias académicas y universitarias.

- Fortalecer y diversificar la supervisión. Por una parte, parece necesario robustecer con más personal crecientemente tecnificado el sistema de supervisión permanente del ministerio; por otra parte, se debe comenzar a pensar en otros apoyos que se externalicen. Ejemplos: una red de apoyo curricular a partir de las capacidades académicas y didácticas de las diversas universidades del país; un sistema de acreditación de establecimientos basado en auditorías integrales.

Cuarto: *Un aprendizaje de estos años, la Gestión por proyectos.*

Las políticas que el Ministerio de Educación ha venido implementando y administrando durante los últimos diez años han tenido una característica organizacional que ha significado el comienzo de una nueva forma de gestión pública. Han sido acciones públicas diseñadas y gestionadas “como proyectos”; esto es como programas definidos sobre la base de metas claras y resultados esperados. Algunas características relevantes de esta forma de operar que a mi juicio debiera perdurar y pasar a ser constitutiva de una nueva estructura “modernizada”, son:

1. Estos proyectos son gestionados por **equipos profesionales** relativamente pequeños, pero de alta capacidad técnica y con fuerte motivación y adhesión al proyecto, los que funcionan con razonable autonomía para tomar decisiones operativas, financieras y de manejo del personal.
2. Lo anterior permite que estos proyectos posean **gran claridad sobre su misión**, aspecto que facilita la identidad y cohesión del programa y el liderazgo de su equipo central en su conducción.
3. Estos equipos, tienen entre sus tareas la de comunicar (negociar/contextualizar) las grandes metas del programa que administran a los intermediarios (por ejemplo, los responsables provinciales o regionales de la educación, los supervisores y los docentes). Esta comunicación requiere como condición necesaria la **credibilidad y prestigio** técnico del equipo responsable del programa, y la iniciativa y creatividad de los equipos intermediarios.
4. Los nuevos equipos son los portadores del cambio. Ahora bien, para que este cambio sea posible ellos deben ser capaces de conectarse con la tradición. De alguna manera son los **articuladores de la ecuación “tradi-**

ción y cambio", presente en cualquier proceso de mutación social. Esta articulación supone la generación de un relato que sea portador de lo nuevo y que, al mismo tiempo, se perciba como enriquecedor de la tradición (de la propia identidad). En clave más administrativa, este enlace enfrenta el doble desafío de diseñar una estructura moderna, adecuada a la tarea, y de integrarse a la estructura preexistente; tarea que más que administrativa es cultural.

5. Esta modalidad de trabajo facilita el que **muchas tareas se externalicen** a universidades, ONGs. o consultoras, a partir de términos de referencia precisos y por parte de equipos con capacidad profesional como para realizar un seguimiento serio.
6. La administración por proyectos enriquece profesionalmente. La energía de las personas se potencia y su creatividad e iniciativa se enriquece cuando la política se ve como **una oportunidad de crecimiento profesional** y cuando las tareas que les toca realizar se entroncan con su rol deseado y, por tanto, refuerzan su **identidad profesional positiva** al proponer espacios en los cuales los actores adquieren relevancia para otros actores por prestar un servicio que ellos consideran importante. Obviamente este aspecto tiene relación directa con el clima de trabajo.
7. Para concluir este punto es posible señalar la coherencia que tiene esta forma de gestión con las nuevas características de las políticas. En efecto, políticas de diseño abierto, más adaptativas al medio, suponen equipos que junto con implementar las políticas **aprenden de ese mismo proceso de implementación**.

En suma, la estructuración del Ministerio, profundizando la constitución de estas unidades de gestión autocontenidas, con relativa autonomía y capacidad de iniciativa en función de sus metas, privilegia una estructura de red (en red). Se trata de una organización más plana y menos jerárquica, donde las diversas unidades pueden generar múltiples relaciones y alianzas entre ellas para cumplir mejor con sus fines. Se trata también de una organización más dinámica y flexible donde constantemente hay unidades que se constituyen, otras que se modifican o fusionan y otras que terminan. Dado este entramado de pequeñas unidades de gestión actuando "por proyectos", lo más importante será la definición de los espacios de coordinación donde estas unidades se inscriben y desde donde actúan (por ejemplo, sistema de supervisión, coordinación de básica, coordinación de educación técnica) y no tanto las macro estructuras jerárquicas del organigrama.

Quinto: *La gestión por proyectos y la “unidad del sistema”.*

La gestión por proyectos debe complementarse con una visión política nacional clara, en la cual estos proyectos se insertan y de la cual son su concreción.

En su gestión, estos proyectos se mueven entre parámetros de centralidad, por los cuales el Estado - a través del Ministerio - vela por la aplicación plena de políticas nacionales en todo el territorio, al mismo tiempo que se sustentan en la acción regional y local que recrea y concreta las directivas de acuerdo con las características propias del contexto, permitiendo a la vez asumirlas con autonomía y corresponsabilidad.

Esta gestión de “doble vínculo” es un camino intermedio entre el tradicional modo de hacer homogéneo y uniforme, y la disolución de las políticas en una serie de proyectos no conectados entre sí y con el riesgo de tener calidades muy dispares, según sea el capital cultural de las comunidades a las que sirve.

Sexto: *Hacia un racional ordenador de las actuales instancias organizativas.*

Relacionando la experiencia del Ministerio de los años recién pasados con la estructura sistémica aportada por el trabajo de Inés Aguerrondo me parece posible sugerir algunas propuestas para la futura estructura del Ministerio²¹:

- a. Parece claro que en la instancia correspondiente al componente ejecutivo se ubican las tareas que hoy posee la División de Planificación y Presupuesto, de una parte y el Departamento de Administración General de otra. Tal vez una originalidad de la situación chilena, dado el régimen de pago por subvenciones, es que la principal instancia de control se ubica en Administración General. De acá también puede concluirse que, a lo mejor, vale más tecnificar y aumentar esta instancia de control de modo que pueda asumir también el control del cumplimiento de normas de tipo más técnico-pedagógico y no tener dos instancias de control sobre las escuelas.
- b. En la instancia correspondiente al componente asistencia se ubica la gran mayoría de las acciones que hoy se realizan para el mejoramiento de la calidad y equidad del sistema escolar: Currículum, Evaluación, Perfeccionamiento (incluyendo: CPEIP, Perfeccionamiento Fundamental, Pasantías, Formación Inicial), casi todo lo que está en la DEG (programas de básica, de adultos, de prebásica; normativa; siste-

21. Estas consideraciones excluyen la División de Educación Superior.

ma de supervisión técnico-pedagógica), todo lo que se refiere a media (Mece media, Montegrande, Liceo para todos, Liceos técnico-profesionales, Educación dual), Enlaces, Textos y Medios Educativos. Es este el campo más disperso y más difícil de organizar de acuerdo con alguna racionalidad. Es la falta de coherencia en este campo la que está siendo también crecientemente inmovilizadora para la Reforma: discursos poco consistentes y poco congruentes, carencia de dirección y orientación clara del sistema.

¿Cómo avanzar?

Lo primero que se me ocurre sugerir - retomando la experiencia internacional aportada por la ponencia de Aguerro - es no volver atrás en término de recrear una estructura que siga los niveles del sistema: Dirección de preescolar, de básica, de media, de técnico-profesional ... y así por delante.

Alternativamente habría que buscar funciones afines que crucen los distintos niveles. Al hacerlo, y después de varios ejercicios desechados, vuelvo a un "racional" que está dando vueltas en el Mineduc desde hace varios años y que reúne todas estas instancias en sólo dos grandes espacios:

1. El primero nuclearía a Currículum, Evaluación y Profesionalización docente: que incluye la actual UCE (con Simce y Recursos de Aprendizaje adentro), los actuales programas de Perfeccionamiento Fundamental, Programa de Pasantías, Formación Inicial y Programa de Becas para estudiantes de pedagogía.
2. El segundo sería Educación General: Bajo este título convergen: la actual DEG (menos medios educativos que se ubicaría en el espacio anterior y el actual departamento de exámenes y registro curricular de debería pasar a Administración General), Enlaces y los distintos programas de media.

La distinción se apoya en distintas "afinidades". Las actividades del primer espacio se refieren fundamentalmente a la calidad de la comunicación pedagógica y tienen, por tanto, dos tipos de interlocutores privilegiados: de una parte los docentes, encargados de esta comunicación, y de otra el mundo académico y universitario, responsables de la formación de profesores, ejecutores directos de las tareas de perfeccionamiento e interlocutores insustituibles al momento de diseñar, definir y evaluar el currículum.

Desde otra óptica se puede señalar que se trata de acciones que el MINEDUC no debería realizar sólo, porque se requiere que el Ministerio interprete el sentir de

la sociedad [es el caso del currículum], por razones de credibilidad [es el caso del SIMCE], porque son acciones que tienen que ver con la formación y el perfeccionamiento del magisterio, en las que el Ministerio trabaja principalmente con/a través de instituciones de educación superior.

Las actividades del segundo espacio se refieren fundamentalmente a apoyar el buen funcionamiento de las instituciones escolares, sobre todo de las más pobres, y tienen como interlocutores principales a los docentes, pero no tanto en cuanto especialistas de un área del saber, sino en cuanto participantes del equipo docente de una escuela o liceo, a los sostenedores, a los directores de escuela. Si la labor del primer grupo está algo más cerca de la academia, la del segundo está más cerca de la gestión de las instituciones y de la gestión pedagógica.

En todo caso, importa dejar en claro que esta definición del gran organigrama no es la definición substantiva. Si de verdad se quiere privilegiar una estructura menos rígida y más en red, que multiplique los puntos de iniciativa, lo crucial es la definición de los equipos de trabajo (o unidades operativas de base) con metas, recursos y conducción clara. Estas reparticiones mayores deberían perder importancia y justificarse y definirse principalmente en función de facilitar la unidad de dirección política del Mineduc y algunos procesos de coordinación política y administrativa.

Séptimo: *Reforma del Mineduc, pero que debe re-mirar la escuela y el municipio.*

Si bien la reflexión viene basándose en el gobierno central, creo necesario incluir en cualquier esfuerzo de modernización de la gestión dos temas cruciales para completar los procesos de descentralización administrativa y pedagógica:

- a. La necesidad de mecanismos para entregar más autonomía y riqueza a las escuelas municipales. Por ejemplo, universalizar la administración delegada en todas las escuelas y liceos que cumplan con ciertas características; crear consejos de dirección de establecimientos con participación de sostenedores, dirección, profesores y padres (alumnos en media); generar una subvención más enriquecida para las escuelas de los municipios más pobres...

b. La necesidad de la revisión de la gestión municipal en diversas líneas:

- Definición de tamaños mínimos a partir de los que los municipios pueden tener autonomía para administrar. Los más pequeños deberían constituir corporaciones intermunicipales. Sólo así la administración municipal puede tener responsabilidad sobre la calidad de su oferta.
- Buscar la manera de abrir la educación municipal a la participación comunitaria, por ejemplo a través de Consejos Municipales (o intermunicipales) según sea la administración con representantes que pueden elegirse junto a los concejales, pero con esta única responsabilidad.

4. Organización de los Ministerios de Educación. Patrones de organización para un cambio sustentable en educación

*Foro de Políticas sobre "La organización de los Ministerios de Educación"
(IPE/UNESCO, París, 20 y 21 de Junio de 2001)*

Fundamentos y objetivos

Si bien las políticas públicas son el resultado de los programas de los partidos políticos y de las agendas de los ministerios puede decirse que, en gran medida, toman la forma que le dan los ministerios que las diseñan y modelan. En este sentido, se puede decir que la organización de estos ministerios impacta sobre los resultados que se obtienen.

La organización de los Ministerios de Educación es muy variable, tanto entre los países como también a lo largo del tiempo en un mismo país. Así,

- Mientras hay ministerios que tienen todas las responsabilidades sobre todos los aspectos de la política educativa; hay otros en que algunas funciones clave - tales como el diseño del currículo - están tercerizadas a favor de unidades externas.
- Hay casos en que un Ministerio específico es responsable de todos los niveles y subsectores de la educación y la capacitación; hay otros en que estas tareas están divididas entre tres o más ministerios.
- También existe una amplia variabilidad en relación con la intensidad y el modo de interacción del ministerio con los agentes externos, tales como los sindicatos docentes o las organizaciones de padres.

- Finalmente, los funcionarios no son autómatas y las instituciones tienen su cultura. La base profesional de los agentes públicos modela el formato ministerial y los procedimientos estándar de operación impactan sobre los resultados de las políticas.

Estos elementos se han tenido en cuenta para delinear un tema de particular interés, expresado en las siguientes preguntas. ¿Cómo afecta la organización particular de los Ministerios de Educación su funcionamiento y su efectividad? ¿Algunos de los “patrones organizacionales” son mejores para el diseño de políticas para que éstas, a su vez, sean efectivas, flexibles y sustentables? ¿Cuáles son los condicionamientos que pueden poner los funcionarios a las influencias? ¿Hasta qué punto los grupos externos pueden penetrar la “hechura de las políticas”²² de los ministerios? ¿Cómo influye la organización misma para promover o prevenir resultados específicos? O, puesto en otros términos, ¿cuánta atención deben poner quienes toman decisiones a “timonear desde arriba”, “timonear desde abajo”, “timonear desde afuera” y “timonear desde adentro”?

El tema es de interés indudable para los funcionarios y decisores de política, tanto en países en desarrollo como en países desarrollados. En ambos casos se enfrentan cada vez más presiones para actuar rápido y responder a los desafíos del desarrollo de los recursos humanos, pero al mismo tiempo para ser sensibles a estas necesidades de un modo democrático.

El objetivo principal del Forum de Política del IPEE/UNESCO *La organización de los Ministerios de Educación* es mapear los modelos de organización corrientes más importantes y discutir cómo las diferencias en los patrones organizativos afectan la política educacional. En particular, las discusiones se abrirán a partir de unas pocas experiencias nacionales seleccionadas en las cuales los rasgos de la organización de los Ministerios jugaron un rol importante para el éxito o el fracaso de las reformas educativas, y luego se apelará a las experiencias de los participantes para extraer lecciones.

Temas a tratar

Para preparar e implementar políticas educativas de manera eficiente y flexible, un Ministerio de Educación tiene que proveer un modo adecuado de organización para:

22. En inglés “policy making”. Tomamos la expresión de Aguilar Villanueva, que señala que la hechura de las políticas es el proceso de elaboración de las políticas o sea “la manera como los gobiernos deciden y desarrollan sus políticas públicas, su proceso, patrón y estilo de decisión y operación”. Cf. Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, Ed Miguel Angel, Porrúa, 1996 Mexico, pag 15 (Estudio introductorio)

- Su rol de mediación entre *las políticas / el liderazgo político y la administración*
- Sus estructuras de gerenciamiento internas y los mecanismos que las regulan
- Su interacción con el *nivel operacional*, es decir con las escuelas, docentes, alumnos, etc.
- Su relación con los principales actores externos del sistema educativo, como sindicatos docentes, organizaciones de padres, los medios de comunicación, etc.

Las presentaciones y discusiones que tendrán lugar durante el Foro de Políticas de dos días se articulan en torno a estos cuatro ‘puntos de entrada’ del tema central de la reunión.

1. Liderazgo político y administración – Timoneando desde arriba

¿Hasta donde llega el ámbito (scope) del liderazgo político? ¿Es suficiente que los Ministerios de Educación tengan legitimidad y/o soporte político y una administración organizada jerárquicamente para asegurar que se ‘timonee desde arriba’ la hechura de la política y su implementación?

¿Bajo qué condiciones los Ministros pueden influir en estos procesos? ¿Cuáles son los factores críticos, ya sea dentro de la maquinaria administrativa (por ejemplo, la plataforma política del partido en el poder, las estructuras horizontales y verticales del Ministerio, el ‘expertise’ propio del Ministro en términos de conocimiento profesional, experiencia y competencias gerenciales, el conocimiento y estatus de sus funcionarios, etc.) o fuera de la administración educativa (por ejemplo, la opinión pública, las alianzas políticas, etc.)?

¿Cómo asegurar, por otro lado, una razonable continuidad y sustentabilidad de la política educacional a pesar de los frecuentes cambios de liderazgo político ‘en la cima’? ¿Qué patrones de reclutamiento, asignación de tareas e incentivos conducen a esto?

2. Ajuste de políticas e implementación de abajo-hacia-arriba (“bottom-up”) – ‘Timoneando desde abajo’

Es frecuente que los Ministros de Educación duren poco en sus puestos – y que necesiten tiempo para familiarizarse con el trabajo de su ministerio y

con el funcionamiento del sistema educativo. A menudo se los puede criticar por que están ‘demasiado lejos de las bases’, que es el lugar donde efectivamente ocurre la enseñanza y el aprendizaje. En función de esto, aparece, por un lado la pregunta de cómo impacta el modo de reclutamiento, la memoria institucional y la cultura administrativa del ministerio, no sólo en los resultados de las políticas sino también en la estabilidad de las decisiones que se realizan sobre las políticas.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta el tema de la descentralización. Esto significa pensar cuáles son las estructuras organizacionales e intermediarias adecuadas entre las escuelas y las demás instituciones educacionales, tanto para la comunicación y la consulta de ‘abajo-arriba’ como para la provisión de información para la gestión en todas las instancias de los diferentes niveles, y también para las necesidades que surgen cuando se deben hacer cambios de políticas.

Además, las relaciones informales y la influencia personal pesa muchas veces más que las jerarquías formales y las cadenas de comando. En resumen, el tema acá es ¿cómo impacta “lo que hay dentro de la caja negra” de los Ministerios de Educación sobre lo que puede hacerse, y qué se hace de hecho?

3. Capacidad de respuesta al medio o ‘Timoneado desde afuera’

Un Ministerio de Educación no opera aisladamente. Su interacción con diversos grupos de interés puede ayudar para asegurar un ajuste flexible de las políticas y del cambio. Pero, hay casos en que estos contactos son asfiantes y bloquean la posibilidad de una hechura e implementación racional de las políticas.

¿Cuáles son los modos más comunes de operación de los grupos (stakeholders) interesados (sindicatos docentes, asociaciones de padres y profesores, asociaciones de empleadores)? ¿Qué procedimientos operativos de información y consulta contribuyen a que los Ministerios de Educación puedan dar respuesta adecuada a su entorno? ¿Qué mecanismos tienden a esconder o disimular su capacidad interna de timonear, o lo llevan a la inercia? ¿Cómo restringe la influencia de los de afuera en un área - por ejemplo la cantidad de horas de trabajo - las políticas en otra área - por ejemplo las innovaciones pedagógicas-?

4. ¿Importan las estructuras internas? – “Timoneando desde adentro”

¿Cómo impacta la división del trabajo entre Ministerios así como las divisiones internas del Ministerio de Educación en subunidades sobre los procesos de preparación e implementación? ¿El diseño organizacional del ministerio es en sí mismo un factor clave que decide sobre los resultados de las políticas?

¿Qué lecciones se pueden extraer de los intentos de crear unidades especiales ‘orientadas hacia la reforma’ dentro – o fuera – del Ministerio? Esas iniciativas ¿ayudaron realmente a la existencia de nuevas políticas educativas adecuadas y efectivas? ¿Cuáles son los costos y beneficios de tercerizar las actividades a favor de agencias especiales, por ejemplo, dedicadas al desarrollo curricular, la evaluación, o la supervisión? ¿Estas diferentes capacidades están incluidas en el gerenciamiento y la implementación rutinaria de las reformas?

5. Descentralizar las escuelas no es suficiente. Del modelo de estado central jerárquico al modelo sistémico en red.²³

Inés Aguerrondo

Introducción

En las últimas décadas se han sucedido una serie de reformas educativas en todo el mundo. Todas ellas repiten un rasgo común: han sido consecuencia de decisiones del gobierno nacional. Es decir que las reformas educativas son claramente un tema de política pública. Sin decisiones centrales no hay reforma educativa.

La experiencia que se ha recogido hasta este momento permite hacer una afirmación adicional: la reformas educativas son un tema muy complejo. Hace algún tiempo la discusión académica estaba orientada fundamentalmente hacia el contenido del cambio. Hoy se sigue discutiendo sobre el contenido, pero a esto se le ha agregado una nueva cuestión: cuál es el procedimiento para poder gerenciarlas. Cada vez es más claro que los procesos de cambio educativo abarcan una serie muy numerosa de aspectos relacionados, entre otras cosas, con temas pedagógicos, políticos, demográficos, financieros, culturales, que se combinan y entrecruzan en el tiempo en variados y diversos procesos.

Los fuertes cambios que afectan a la sociedad en la actualidad, fundamentalmente la globalización, están cambiando las demandas sociales y plantean fuertes desafíos a los sistemas educativos. Debido a que las reformas educativas son una responsabilidad pública, el gobierno (y el aparato

23. Ponencia presentada en el Foro de Políticas sobre "La organización de los Ministerios de Educación", IPE/UNESCO, París, 20 y 21 de Junio de 2001.

organizativo público) es el que debería liderar estas transformaciones, lo cual es sumamente complejo y riesgoso ya que son procesos que envuelven una cantidad grande de actores y ciertamente requieren tanto decisión sobre metas de política como conflictivas decisiones estratégicas.

Pero, además, no siempre alcanza con estos elementos. La experiencia muestra que la burocracia pública muchas veces obstruye las decisiones políticas que pretenden cambios. Esto significa que enfrentar el cambio educativo supone tener en cuenta por un lado cuáles son los requerimientos especiales de la educación como sector social, pero por otro lado, también tener en cuenta cuáles son las dificultades de la gerencia pública.

En relación con el sector educación se reconoce habitualmente una primera ola de cambios en los modelos de organización del Estado orientada hacia la descentralización, cuyo fin es la reducción de la estructura pública jerárquica y burocrática. Se trata de una perspectiva bien conocida, como resultado de la cual, tanto en América Latina como en las demás regiones, hoy se cuenta con un buen número de casos reales de descentralización o desconcentración del poder central hacia el poder local y hacia las escuelas.

El propósito declarado es incrementar la autonomía de las escuelas y traspasar el poder de decisión a los niveles intermedios, locales o regionales. Los estudios que se han ocupado de estas experiencias enfatizan dos aspectos principales. Se busca, en primer lugar, la redistribución del poder de decisión entre los diferentes niveles del sistema educativo; y en segundo lugar, mejorar los resultados de las escuelas en términos de los aprendizajes de los alumnos. La atención se focaliza en las consecuencias de rediseñar algunos procedimientos tales como la manera en que se asignan los profesores a la escuela o el modelo de financiamiento.

Entre estos casos, el chileno es uno de los más interesantes, primero por los veinte años que ya lleva su implementación y segundo por la estrategia de "continuidad con cambio" adoptada por los gobiernos que se han sucedido en la democracia, que ha permitido revisar decisiones del gobierno militar sin hacer tabla rasa. Pero, aún en este caso, son de tener en cuenta recientes declaraciones del actual Subsecretario de Educación que ha expresado que ofrecer a las comunidades la libertad de desarrollar sus propias iniciativas no siempre resulta en lo que suponían los tomadores de decisiones. El Dr. Wainstein señaló que "en la práctica, muy pocas comunidades locales fueron capaces de desarrollar sus propias iniciativas, y que aquellas que lo lograron son las comunida-

des especialmente poderosas, con fuertes competencias e intereses... hecho este que ilustra las limitaciones de la llamada descentralización curricular”²⁴.

Estos, y otros resultados similares, nos invitan a centrar la atención no solo en lo que las escuelas y las comunidades hacen (o son capaces de hacer), sino también en cuáles son los requerimientos de la estructura del gobierno central para ayudar a los procesos de descentralización resguardando, al mismo tiempo, tanto la calidad como la equidad en educación. Por consiguiente, nos formulamos la siguiente pregunta: *¿cómo deberían reorganizarse los Ministerios de Educación para ser capaces de manejar y de ayudar a que se desarrollen unidades de oferta del servicio (escuelas) descentralizadas? Lo que significa, en otras palabras, ¿cuáles son los requerimientos (en términos de organización y de gestión) de una nueva estructura de gerencia central para sistemas educativos descentralizados?*

Generalmente la descentralización de las escuelas no ha sido acompañada por la reorganización del respectivo Ministerio de Educación. Pero, para poner las cosas en su lugar, se debe reconocer que esto no es solo el resultado de las decisiones políticas. También es consecuencia de una falta de reflexión académica sobre el tema ya que, aún cuando la descentralización de las escuelas es un tema largamente estudiado, discutido y hasta financiado por las agencias internacionales, como lo empiezan a notar ya algunos investigadores “hay una gran carencia de estudios comparativos de departamentos y ministerios de educación y de su rol en la toma de decisiones y en la implementación de las políticas educativas”. (Menéndez Weidman, 2001)

5.1. Algunas características de la educación como política pública

La rígida organización pública burocrática clásica está concebida sobre la base de la homogeneidad, lo que determina que exista una estructura común de organización para administrar todas las áreas del gobierno. Esto aparece cada vez más como un error ya que en la realidad no existe una fórmula general útil para ayudar a que toda la organización del Estado pueda lograr una gestión eficiente. Cada sector tiene alguna especificidad, que debe ser

24. José Wainstein, ponencia presentada en el Foro de Políticas Públicas, IIPE/Unesco, París, 21/22 de julio de 2001

tomada en cuenta cuando se trata de ver cómo se lo gerencia.

En el caso de la educación, algunos rasgos específicos del sector son:

a. La educación pública es una *'gran organización'*.

Como consecuencia de la universalización de la educación, los sistemas educativos incluyen un importante porcentaje de la población de un país, a menudo cerca de un tercio o más. Sobre esta base, algunos líderes de opinión han declarado que "la educación es la 'empresa' más grande de un país". Y es, además, una de las más grandes, si no la más grande en la administración pública en general. Con la expansión de la educación todas las estructuras públicas han debido enfrentar el problema de cómo manejar esta "gran organización". La primera respuesta ha sido descentralizar, transformando una "gran empresa" en un conjunto de "medianas/pequeñas empresas". Hoy en día, sin embargo, ya están apareciendo esfuerzos para lograr el objetivo de "empresas de tamaño medio"²⁵.

b. La educación pública es *irreductible*.

Pero la educación pública no ha terminado todavía su expansión. Por esto no solo es "la empresa más grande de un país", sino que, además, es *irreductible*²⁶. Todavía quedan una gran cantidad de demandas insatisfechas, y esto es cierto no solo en los países en vías de desarrollo sino también en los industrializados. Por esto, no parece posible pensar que en un futuro cercano los sistemas educativos vayan a disminuir su tamaño; muy por el contrario, probablemente seguirán creciendo tanto a partir de la inclusión de nuevos grupos de edad y de nuevos sectores sociales, como debido al objetivo de "educación para todos durante toda la vida".

c. Los sistemas educativos son *personal intensivos*, con una gran diversidad de perfiles de trabajo.

La tecnología central de la enseñanza está basada en las relaciones interpersonales. Aún si se incluyen nuevas tecnologías de la información (NTI), ellas no reemplazan (y no parece probable que lo hagan en el futuro) el rol de los profesores. En la mayoría de los sistemas educativos los salarios de los profesores representan el rubro más importante del presupuesto educacional, que llega desde el 75% / 80% en los países centrales, al 85% / 90% en

25. Este es el caso de Holanda, que está fusionando pequeñas escuelas para llegar a un tamaño aceptable de organización de sus escuelas. Las escuelas más pequeñas no desaparecen, pero dependen administrativamente de una escuela más grande.

26. Lo cual no quiere decir que no sea re-estructurable para ganar productividad y eficiencia.

América Latina y otras regiones. La razón principal es que se trata de una actividad muy compleja y diversificada ya que la oferta educativa debe cubrir todo tipo de población durante el lapso entero de la vida humana. Es por esto que los servicios educativos deben ser diversos y capaces de enfrentar diferentes edades, problemas de aprendizaje, intereses, y condiciones socio-económicas, lo que explica la cantidad de diversos perfiles de trabajo que cualquier 'empresa' educativa está obligada a incluir.

d. Los resultados educativos son *intangibles*.

Otra característica que diferencia a la educación como sector en el contexto de los asuntos públicos es el carácter de intangibilidad de sus resultados. La naturaleza cualitativa de los resultados educativos plantea problemas típicos frente a la necesidad de encontrar 'medidas adecuadas' para medir la eficacia o eficiencia educativas (de la enseñanza, de las escuelas, de la gestión educativa central).

Otra consecuencia de la intangibilidad de sus resultados es que estos no pueden ser evaluados en el corto plazo, sino solo en un largo-plazo no muy bien definido. Otra vez, la consecuencia es que resulta difícil medir los resultados educativos, lo que es indudablemente un obstáculo para establecer la eficacia y la eficiencia de la gerencia educacional.

5.2. No es posible la descentralización sin un nivel central fuerte

Frente a las características específicas señaladas, la pregunta que sigue es cómo se gerencia un cambio profundo en este sector. Empecemos por considerar que, por ser la educación una política pública, toda reforma educativa rebasa su problemática, e implica la reforma del Estado. De hecho, en la mayoría de las regiones el escenario en el cual están teniendo lugar las reformas educativas es el arduo proceso de la Reforma del Estado, por lo que los cambios en la gestión educativa y los cambios de la organización, son parte de estos procesos de Reforma del Estado.

Y, como parte de la reforma del Estado, las reformas educativas son reformas institucionales, o sea de segunda generación que, como es sabido son las más difíciles de lograr (Naim, 1997; Oszlak, 1999). Pero en el caso de la educación, el cambio institucional implica no solo un cambio formal de

estructura, sino básicamente un cambio de misión. El desafío actual es cómo mover las viejas estructuras públicas desde el objetivo clásico de administrar el gobierno a la nueva necesidad de cómo gerenciar políticas públicas. Hoy no alcanza con administrar el gobierno educativo; se necesita poder gestionar políticas públicas complejas de transformación, como son las reformas educativas.

Sin esta nueva misión el aparato público no puede garantizar la actual demanda social expresada en la idea de "educación de calidad para todos". Esto es hoy imprescindible para que el Estado pueda mantener su rol en la sociedad ya que desde la conformación del Estado-nación moderno su rol ha sido ser un detentador legítimo de la fuerza pública, y para ello ha adoptado diferentes modelos, pero siempre con el objetivo de "cumplir una tarea doble: producir seguridad y reducir la incertidumbre" a través del liderazgo de los procesos sociales. (Rosenvallon, 1994)

En lo que antecede ha quedado en claro que aceptamos sin duda la necesidad de superar el modelo de gobierno centralizado tradicional. Pero esto no quiere decir que neguemos la importancia del nivel central (nacional o federal), ya que los resultados de la 'descentralización salvaje'²⁷ no han sido positivos. Como lo expresa Moisés Naim en referencia a América Latina: "Paradójicamente la tendencia hacia la descentralización en la región... ha contribuido a deteriorar la crisis organizacional del sector público.... En el corto plazo, la descentralización a menudo ha contribuido a debilitar al sector público... Las decisiones no planificadas y las presiones políticas han sobrecargado repentinamente las capacidades gerenciales limitadas de los gobiernos regionales y locales con tareas que no pudieron cumplir de modo satisfactorio.... La descentralización también ha hecho más compleja la gestión de los temas federales por parte del gobierno central, sobrecargando en gran medida su escasa capacidad de coordinación dentro del sector público... En muchos países, hay un retroceso de los servicios de salud y educación debido a la fragmentación institucional y a la debilidad de la organización en el nivel local." (Naim, 1997)

27. Entendemos como descentralización 'salvaje' a las concepciones que sostienen la idea de que descentralizar significa abolir el nivel central del gobierno

5.3. Dos modelos básicos de la organización del sector público de la estructura jerárquica a la sistémica

Hasta ahora se plantean como alternativas dos modelos de organización de la gestión educativa: el centralizado y el descentralizado. El modelo jerárquico tradicional de gobierno centralizado se puede identificar con una suerte de 'timonear desde arriba', mientras que los sistemas de escuelas descentralizadas pueden considerarse como de 'timonear desde abajo'. Estas dos concepciones se conciben a menudo como pautas organizacionales opuestas.

Una manera de superar esta perspectiva es empezar distinguiendo las diferencias de sus objetivos. El nivel central del sector público (en este caso el Ministerio de Educación) tiene una misión directiva; el nivel descentralizado, que es operativo (las escuelas), está a cargo de la oferta del servicio. Para conformar un sistema deben existir ambos, pero deben complementarse mutuamente.

Ambos niveles existen desde el mismo origen de los sistemas escolares. Lo que hoy es diferente es la racionalidad que subyace al modelo organizacional, que está cambiando los puntos de vista sobre lo que debe ser responsabilidad de cada uno de ellos. En el caso de las escuelas, su propósito central se define como que sean capaces de ofrecer un servicio educativo de calidad, esto es, adecuado a las características especiales de cada comunidad. Un sistema educativo descentralizado debe permitir en las escuelas la heterogeneidad del trabajo pedagógico, de la rutina diaria, de los materiales de enseñanza, etc, y que ellas sean capaces de adaptarlos a diferentes situaciones.

En lo que respecta al nivel central, o nivel de dirección, su propósito principal se focaliza en dos aspectos:

- a. La necesidad de que todas las unidades de operación (escuelas) puedan efectivamente conformar un "sistema";
- b. La necesidad de una 'dirección' de tal sistema a lo largo de todos los cambios que deben enfrentarse para acompañar el actual contexto socio-económico y sobrevivir en él. (Matus, 1987)

Para lograr esto, hay tres funciones básicas que debe cumplir un Ministerio central, que dan origen luego a espacios de tareas concretas que deben ser gestionados. Las tres funciones básicas son:

Primero, garantizar la unidad del sistema para preservar y proteger la integración social.

Segundo, garantizar la calidad de los resultados como respuesta a las demandas sociales.

Tercero, garantizar la equidad en la oferta del servicio, para contrarrestar las tendencias a la segmentación impuestas por el mercado.

La expresión operacional de estas funciones se puede resumir en tres tareas generales. El nivel central del gobierno de la educación (Ministerio) debe ser capaz de

- a) Producir y manejar la innovación, o sea ser capaz de dar 'dirección' al sistema, y desde allí producir 'sentidos' que lo integren.
- b) Medir resultados, o sea establecer parámetros que permitan diferencias internas pero resguarden la equidad - o sea garantizar que los que no tienen voz reciban lo mismo que los que son capaces de demandar - y la eficiencia y eficacia.
- c) Ser capaz de aplicar sanciones (positivas y negativas), o sea desarrollar un sistema de controles que resguarde el 'sentido', para que éste sea cumplido por todos los actores y que, quienes no lo respeten, sean pasibles de las sanciones correspondientes.

Una recorrida por las estructuras de los ministerios de educación de una serie de diferentes países permite apreciar claramente dos grandes pautas o modelos de organización presentes en la actualidad: el modelo clásico jerárquico y el modelo sistémico (Aguerrondo, 2000). El modelo clásico es bien conocido. Su dificultad para manejar políticas educativas modernas, así como reformas educativas, está hoy ampliamente reconocida. El modelo sistémico parece ser una respuesta adecuada a los nuevos desafíos ya que está apareciendo en aquellos países que están manejando con mayor eficiencia la reforma del Estado²⁸. A continuación se observa un esquema ilustrativo de cada uno de estos modelos.

28. Básicamente se trata de países como Australia, Reino Unido, Holanda o Canadá.

Figura 1: Modelo de organización jerárquica tradicional

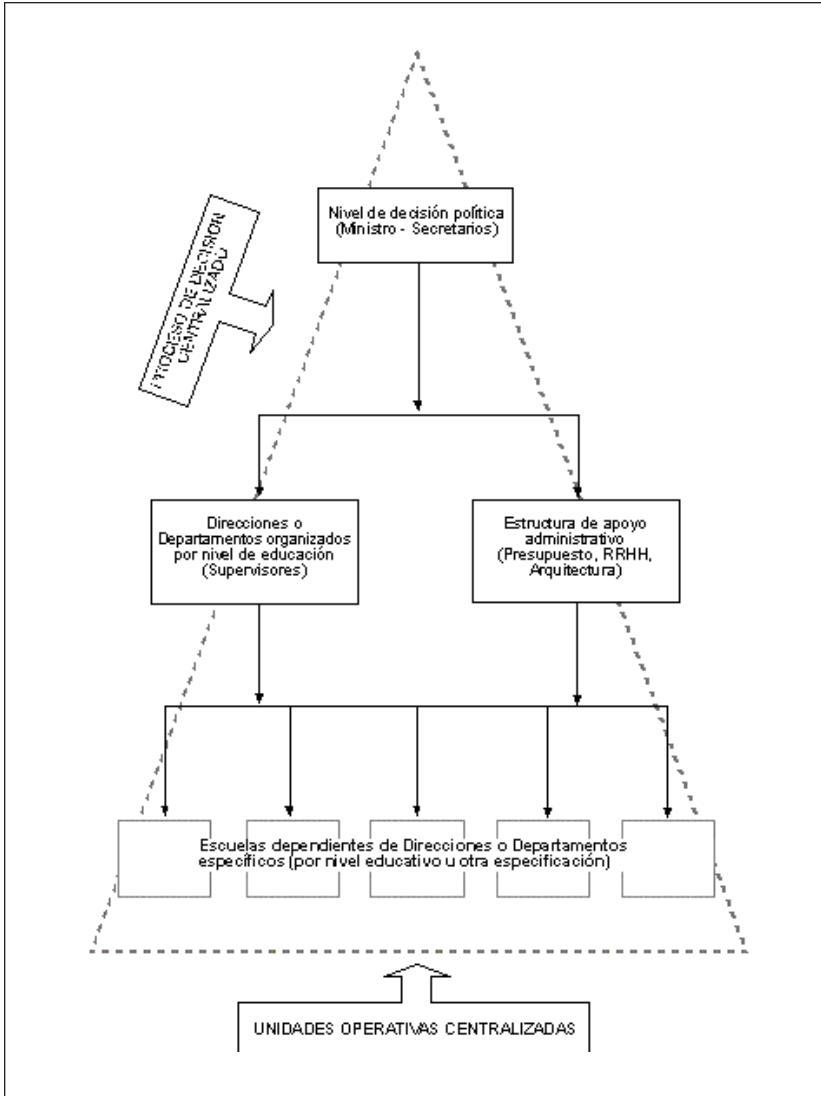
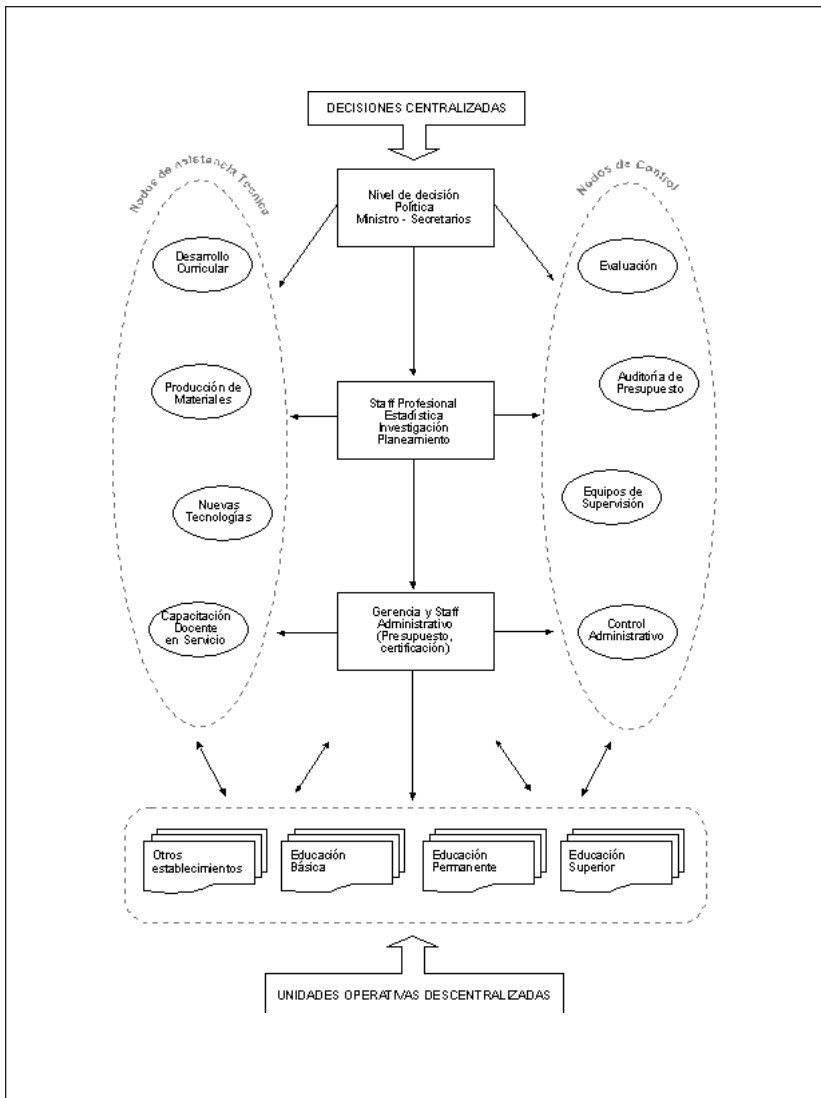


Figura 2: Modelo de organización sistémica en red



El modelo sistémico tiene tres componentes principales: el *ejecutivo*, el de *asistencia técnico-profesional* y el de *control*. El componente ejecutivo es la línea central, formada a su vez por tres instancias que incluyen la dirección política, el staff de asistencia-profesional, y los procedimientos administrativos. Hay una innovación clara, que consiste en la ruptura o división de las funciones tradicionales de asistencia/control/supervisión en dos grandes categorías: por un lado las funciones que se ocupan de asistir a las escuelas, por el otro, aquellas cuyo objetivo es controlarlas.

A partir de esta reorganización, los gobiernos pueden usar el nivel central de gobierno para alentar y apoyar la autonomía de las escuelas ya que son capaces de ofrecer a cada una de ellas la posibilidad de que tomen sus propias decisiones (las escuelas no tenían esta oportunidad en el sistema tradicional) pero, paralelamente, pueden ofrecerles una asistencia adecuada. Las escuelas, por su parte, son concientes de que deben ser responsables (accountables) ya que serán juzgadas, y sancionadas, de acuerdo con sus resultados.

El modelo sistémico puede considerarse claramente un modelo de organización en red (Castells, 1996). En esta organización en red cada elemento es un nodo independiente, relacionado con todos los demás a través de diversos tipos de relaciones (subordinación, asociación, coordinación). No existe una pauta homogénea de relación, ni una única pauta de organización o de estructura. Cada elemento puede crecer o decrecer, aparecer o desaparecer, de acuerdo con las necesidades específicas de las estrategias políticas.

Esta nueva pauta organizacional resuelve otro problema muy común, a menudo imposible de resolver a través del modelo jerárquico, que es cómo manejar las diferencias de las escuelas. El modelo jerárquico asume que todas las escuelas son homogéneas, y las decisiones políticas se basan en el objetivo de una escuela 'promedio' como fin. Este supuesto, que obviamente no es real, está en el centro de las desigualdades de la educación actual.

El modelo sistémico ofrece la posibilidad de tratar a escuelas diferentes de maneras diferentes, y la posibilidad de 'timonear desde arriba' dando criterios y estableciendo estándares, pero también de 'timonear desde abajo' abriendo canales para las demandas de las escuelas y para sus requerimientos específicos. Entonces, es claro que las diferencias en los modelos organizacionales afectan la efectividad de las políticas educativas.

Desde esta perspectiva, la organización sistémica (en red) puede muy bien ser el modo de superar la oposición entre las categorías centralización/descentralización. Si estos conceptos no son polos opuestos, sino solo puntos finales de un único continuo, aparece una serie de preguntas para explorar, tales como:

- ¿Será capaz la gestión en red de integrar diferentes tipos de elementos (unidades) en un 'sistema'?
- ¿Cuáles son las características de una red integrada por nodos simétricos, digamos, de la misma jerarquía?
- ¿Qué diferencias aparecerán si la red se organiza con elementos de diferentes jerarquías?
- ¿Cuáles es el rango de jerarquías que puede soportar una red para funcionar adecuadamente?
- ¿Cuál es la diferencia de gestión en una red organizada 'desde arriba' (por ejemplo, que una escuelas homogéneas) y una red organizada 'desde abajo' (cuando las escuelas se juntan espontáneamente porque comparten algún interés)?
- ¿Existe un tamaño mínimo (máximo) requerido para entrar a la red como 'nodo'? ¿Las escuelas entran como un nodo o deben fusionarse? ¿Qué ocurre con escuelas pequeñas/rurales/de personal único?

La flexibilidad de la organización que puede percibirse como rasgo distintivo de esta estructura sistémica puede muy bien desarrollar variados y diferentes modelos de gerenciamiento que puedan adaptarse a un número grande de situaciones de centralización o descentralización, aún en diferentes componentes del mismo sistema educativo. La gestión de la organización en red sobrepasa la oposición centralización/descentralización porque hace posible crear (o no) eslabones (nodos) intermedios entre el nivel central y los niveles inferiores, pero los cuales no están necesariamente dentro de una única pirámide organizacional jerárquica.

5.4. Comentarios finales

Este artículo partió de una inquietud inicial referida a si un mejor modelo de organización de un Ministerio de Educación facilitaría el diseño de las políticas educativas para que fueran más efectivas, flexibles y sostenibles; y si

una organización particular del Ministerio afectaría su funcionamiento y efectividad.

Tratamos de acercarnos a la idea de que no es adecuado cambiar el modelo o las pautas organizacionales del Ministerio de Educación si no hay un cambio correspondiente en los modelos o las pautas de la organización de la escuela. Los estudios han demostrado que devolver el poder de decisión al nivel local/municipal no siempre desarrolla mejores reglas y pautas de gestión educacional. A la inversa, tampoco es adecuado propiciar la mayor autonomía de las escuelas y la descentralización sin la concomitante propuesta de cambio del nivel central.

Está también el caso de la reforma educativa aislada de procesos generales de reforma del Estado, en la cual la descentralización de las escuelas es casi la única área de la reforma del Estado. En tales casos, se pide a las escuelas que tomen sus propias decisiones tendientes a adaptar las políticas generales a su contexto, pero no existen cambios concomitantes en los niveles superiores de la administración educativa, fundamentalmente en la supervisión y en la administración central, que puedan ayudarlas a cumplir los objetivos que se les piden. Esto es el colmo de la renuncia del Estado a cumplir su función de resguardo del bien común ya que la tarea educativa no puede cumplirse con eficiencia partiendo solo de los recursos materiales y profesionales de que dispone cada escuela por sí misma.

Una ventaja principal de la autonomía de la escuela (y de la descentralización) es que aumenta las posibilidades de encontrar respuestas adecuadas para la diversidad. Si la unidad escolar como tal es incapaz de producirlas, se abre entonces el espacio para que el gobierno local o el central ayuden, asistiéndolas para que las generen.

Esto implica claramente que la descentralización no significa la inexistencia del gobierno central, sino que implica otro modelo de gobierno central. En una concepción sistémica (en red), hay una clara necesidad de instancia central de gobierno provista de adecuadas pautas de organización, de capacidades gerenciales, y de procedimientos administrativos, que haga posible que cada unidad gestione la diversidad, y que se encargue al mismo tiempo de garantizar tanto la calidad como la equidad en educación.

5.4. Bibliografía

Aguerrondo, Inés (2000), La organización del estado central en el área educación, IPE/UNESCO-Buenos Aires (mimeo)

Aguerrondo, Inés (1999), La gerencia de políticas y programas educativos: hacia la organización en red, ponencia presentada en el IV Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación, Buenos Aires, July 1999

BOYD, William L (2001), *The "R'S of school reform" and the politics of reforming or replacing public schools*, Journal of Educational Change, Vol. 1.

BRUNNER, José Joaquín (2000), Educación y escenarios del futuro: nuevas tecnologías y sociedad de la información, Serie Documentos de PREAL, No. 16, Sgo. de Chile

CASTELLS, Manuel (1996), The Rise of the Network Society, Blackwell, Oxford.

FULLAN, Michael, (1997) What's worth fighting for in the Principalship? Ontario Public School Teacher's Federation, New York Teachers College Press (2nd edition)

MATUS Carlos, *Planificación y gobierno*, Revista de la CEPAL, N°37, Santiago de Chile, 1987

MENENDEZ WEIDMAN, Lisa K. (2001), *Policy Trends and Structural Divergences in Educational Governance: the case of the French national ministry and US Department of Education*, Oxford Review of Education, Vol. 27, No 1.

NAIM, Moisés, (1997) *¿Qué son las reformas de segunda generación?*, ponencia presentada en el seminario Argentine week. Second generation reforms., World Bank, Washington, 15/16 December.

OSBORNE David y GAEBLER Ted (1994) La reinención del gobierno, Ed. Paidós, Buenos Aires

OSZLAK Oscar (1999), *Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)*, en Aportes para el Estado y la Administración gubernamental, Año 6, N° 14, Buenos Aires.

POULSTON, Louise (2001), *Paradigm lost? Subject Knowledge, Primary Teachers and Educational Policy* British Journal of Educational Studies, Vol. 49, Num 1, March 2001

ROSENVALLON, Pierre (1994) La crisis del Estado de Bienestar, Ed. Paidós, Buenos Aires

6. Organización de los ministerios de educación y capacidades institucionales²⁹

Mahieddine Saidi

En este trabajo se delinearán algunas de *las relaciones e interacciones entre los patrones organizacionales de los Ministerios de Educación (MdE) y la eficiencia, efectividad y sustentabilidad de las políticas educativas, su diseño e implementación*, en el marco de la discusión acerca de cómo las diferencias en los patrones³⁰ (modelos) organizacionales afectan la política educativa. Se dará particular atención a la cuestión de cómo fortalecer las capacidades de implementación y gestión de los Ministerios de Educación.

6.1. Elementos para definir la organización de los ministerios de educación - ¿Para qué?

Hay tres factores importantes que deben ser tenidos en cuenta cuando se trata de definir la organización de un Ministerio de Educación. El primero se refiere a la *capacidad de formular políticas educativas*. La pregunta que se debe hacer es: ¿existen algunos patrones o rasgos específicos que incrementan la capacidad de un ministerio para definir las políticas educativas? El segundo factor concierne a la *capacidad de un ministerio para implementar políticas*. La implementación determina los resultados y los impactos a través de los cuales se medirá, en última instancia, la efectividad, la eficiencia y la sustentabilidad de una política. En otras palabras, refleja en gran medida la capacidad de un ministerio para “gerenciar” eficientemente la implementación de una política.

El tercer factor es *la capacidad de un ministerio de monitorear y evaluar los resultados de una política y de proponer reajustes*. Los primeros dos factores – capacidad de formular y capacidad de implementar – pueden tener

29. Ponencia presentada en el Foro de Políticas sobre “La organización de los Ministerios de Educación”, IPEE/UNESCO, París, 20 y 21 de Junio de 2001.

30. En inglés *pattern*

impactos negativos separados sobre los resultados (outcomes) de las políticas educativas. Este tercer factor es, digámoslo así, el “corrector” o el “ajustador” de los otros dos aspectos.

Capacidad de formular políticas

El sector administrativo de un Ministerio de Educación no es generalmente el responsable de la formulación de las políticas educativas, ni de sus opciones, o de su adecuación política, de la adecuación temporal de sus objetivos o de sus prioridades, estrategias y planes. Es el Gabinete del Ministro de Educación quien comparte esta responsabilidad con una serie de otros actores. Si bien dentro de un Ministerio de Educación el rol del sector administrativo no es político, en el sentido estricto del término, es crucial porque ofrece el *piso básico* para la formulación de los objetivos cuantitativos y cualitativos, para la construcción de escenarios de políticas, para la evaluación de sus costos y de su priorización, y para la preparación de los planes operativos de acción.

La administración no es responsable de tomar las decisiones de política, pero no se la puede pasar por alto cuando se las prepara. Seguramente, cualquier decisión de política tomada por el nivel político será muy frágil si no se apoya en una fuerte preparación de los aspectos que se relacionan con la administración.

En muchos países en desarrollo, la capacidad de los Ministerios de Educación para formular políticas es débil. Entre las razones más importantes que lo explican se puede mencionar la *baja calidad de la información disponible* tanto en relación con los logros (performance) pasados como con las *perspectivas futuras* del sistema educativo; la baja calidad de las previsiones y la falta de compromiso de los actores en relación con el volumen y adecuación temporal de los recursos que pueden estar disponibles; la inadecuada capacidad para documentar y *organizar el diálogo* entre los actores de la política en relación con las opciones *políticas relativas a sus costos* y a los recursos disponibles; la insuficiente cantidad de estadísticos y de planificadores de la educación, etc.

Las agencias financiadoras, las agencias especializadas y las firmas de consultores ofrecen y dan mucho apoyo en el campo de la formulación de políticas. Pero la sustentabilidad de este apoyo depende del *reconocimiento y respeto que tanto los políticos como los ministros otorguen al valor y a la defensa y protección de estos preciosos recursos organizacionales*. Por ejemplo, el personal especializado, en particular los planificadores educati-

vos y los estadísticos, debieran estar involucrados en todos los estadios de la formulación de políticas y en todos los niveles de un Ministerio de Educación– tanto en el nivel central como en los regionales. Este grupo no debería estar solo limitado a la instancia central de planificación, como ocurre a menudo.

Capacidad de implementar

La capacidad de los Ministerios de Educación de implementar *políticas bien diseñadas* es todavía menor. ¿Cuáles son los factores internos que restringen esta capacidad? ¿Dónde residen las principales debilidades? ¿Están en los objetivos cualitativos o en los cuantitativos? ¿Tienen que ver con las estructuras internas que se ocupan de la construcción de escuelas y del equipamiento, o del mantenimiento de las escuelas? ¿Se relacionan con el número de docentes realmente entrenados, con las regulaciones y los procedimientos referidos al manejo del personal, con el diseño y distribución de los textos y del material de aprendizaje, con los criterios de supervisión, con los procesos de exámenes nacionales, o con la disponibilidad presupuestaria? ¿Cómo puede un Ministerio de Educación identificar, reducir y prevenir estas debilidades? ¿Cómo puede organizarse un Ministerio de Educación para incrementar su capacidad de implementación? Finalmente ¿se les da a estas preguntas la suficiente importancia en el momento en que se diseñan las políticas educativas y sus planes de acción?

Capacidad de monitorear y de evaluar

Por último, pero no por esto lo menos importante, frente a la ausencia de una adecuada capacidad de monitoreo y de evaluación, es poco posible establecer cuál parte del éxito o del fracaso de una política educativa se debe a *la baja calidad del diseño y de la preparación de la política* y qué parte se debe a *su pobre implementación*.

El éxito o el fracaso de cada uno de los aspectos componentes de una política se pueden identificar y analizar con más precisión monitoreando y evaluando los datos y las herramientas que fueron utilizadas. Por ejemplo, se puede evaluar mejor las decisiones sobre la distribución de la infraestructura escolar (school-mapping) analizando el presentismo de las escuelas de una región durante un período largo. Del mismo modo, solo se puede evaluar el mejoramiento de la calidad de la educación si se la concibe como un proceso, y se la mide a través de indicadores complejos y en una perspectiva de largo plazo.

Desde un punto de vista prospectivo, no sólo es importante tener “una política bien diseñada”; también lo es combinar esto último con la capacidad interna de implementar la política adecuadamente, y de monitorear y evaluar cada uno de sus componentes para proceder a los necesarios ajustes. Idealmente, estas capacidades deberían existir dentro del ministerio.

Sin embargo, estas capacidades son generalmente insuficientes en la realidad, particularmente en los países pobres en vías de desarrollo, debido a las serias debilidades que caracterizan *los cuatro “pilares” organizacionales* de los Ministerios de Educación. Estos cuatro pilares son, fundamentalmente:

- (i) Un patrón organizacional coherente y bien coordinado;
- (ii) Un sistema de información eficiente;
- (iii) Reglas, Regulaciones y Procedimientos (RR&P) exactos y consistentes; y
- (iv) Un equipo capacitado³¹.

A continuación se revisan algunas de las debilidades corrientes que caracterizan los procesos de preparación e implementación de políticas dentro de los Ministerios de Educación con el objetivo de destacar claramente la importancia de evaluar (assessing) y, si es necesario, desarrollar estos cuatro principales factores o “pilares” organizacionales.

6.2. Algunas tendencias recientes

6.2.1. El desafío de la descentralización

Hoy en día asistimos a un proceso por el cual tanto la preparación de las políticas como el monitoreo estratégico, tradicionalmente realizados en el nivel central de la administración, están facilitados por la transferencia de las tareas de gestión cotidianas - particularmente la gestión de los recursos humanos y de las actividades recurrentes presupuestarias - hacia los niveles inferiores.

Los procesos de descentralización, sin embargo, no han llegado muy lejos. Las auditorías organizacionales han mostrado en muchos casos (en

31. La identificación y el análisis de estos componentes están facilitados por una herramienta conocida como “la herramienta para el análisis funcional”. Ver Richard Sack y Mahieddine Saidi: *“Functional analysis (management audits) of the organization of Ministries of Education”*, en *Fundamentals of Educational Planning*, Vol 54, IIEP, París, 1997.

Benin, Mali, Chad, Haití, Palestina) que una gran proporción de microdecisiones, que “normalmente” podrían tomarse a nivel de escuela, se toman a nivel de los distritos o de la región. Del mismo modo, decisiones que podrían tomarse en estos niveles intermedios, de distrito o de región, en gran medida están centralizadas ya sea a nivel del ministerio o aún fuera de él.

En términos generales, esto se debe a dos factores: por un lado, al legado y la cultura de la gestión centralizada y por el otro, a la falta de confianza en los niveles inferiores. Por esto, para cambiar la gestión se deben tener en cuenta dos cuestiones: (i) es necesario modificar las reglas, regulaciones y procedimientos a favor de la delegación de responsabilidades hacia los niveles inferiores, conjuntamente con el desarrollo del control *ex post*, y (ii) es necesario reducir la corrupción y aumentar la confianza en los agentes de la administración pública.

Pero también tengamos en cuenta que este tema, y los procesos relacionados, no son específicos del sector educación. Se relacionan más con los temas del buen gobierno y de la reforma administrativa, pero como el sector educación abarca en general casi la mitad del total de los miembros de la administración pública, sería adecuado darle un rol piloto en estas reformas.

Muy pocos Ministerios de Educación en los países pobres en vías de desarrollo han establecido modelos de gestión verdaderamente descentralizados. Por muchas razones, el personal está concentrado en el nivel central y los niveles regionales y locales tienen escaso personal tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Los factores socioeconómicos desfavorables y la falta de infraestructura desalientan muchas veces al personal a presentarse para empleos en locaciones remotas. Agréguese además que generalmente, *los sistemas de recompensa y de motivación no son suficientes para contrarrestar estos problemas.*

Como consecuencia de que el poder adquisitivo de los salarios está bajando, en la mayoría de los países “pobres” es cada vez más frecuente que se practique y se tolere de manera abierta un segundo trabajo. También algunas veces se desarrollan dentro del sistema prácticas de corrupción, tales como que los maestros requieren que los padres paguen “cursos privados adicionales” que se dan dentro de las horas de clase. Las reformas educativas generalmente tratan de racionalizar la utilización de los maestros, pero “soluciones” del tipo de reducir el número de profesores, incrementar su carga de trabajo, reducir salarios o aumentar el reclutamiento obligatorio en lugares remotos, son socialmente impopulares y políticamente difíciles de implementar. *Se necesitan políticas renovadas de recursos humanos para enfrentar estos desafíos.*

6.2.2. Implementación y gestión de la política - Entre la reforma y la rutina

Una política educativa o una reforma se implementa generalmente a través de un conjunto de programas o proyectos, pero también a través de la gestión de rutina. ¿Cómo articulan las unidades de proyectos y las estructuras de gestión rutinaria sus responsabilidades y acciones?

- *Proyectos y unidades de proyectos:* En muchos casos, los programas o proyectos se implementan desde la instancia central, a través de la creación de unidades de proyecto que generalmente se localizan en la estructura responsable de la implementación técnica del proyecto (capacitación docente, desarrollo del currículum, construcción de escuelas, etc.). Sin embargo, generalmente la gestión financiera está centralizada en una Dirección o División específica encargada de los proyectos del sector educación, o en el Departamento de Finanzas. La eficiencia en la implementación de los proyectos dependerá en alto grado de la colaboración entre estas estructuras, y de su habilidad para comprender y enfrentar las dificultades mutuas.

Todos conocemos la larga lista de problemas que pueden ocurrir durante la implementación de los proyectos, ya sea desde el punto de vista técnico, o desde el financiero. Paradojalmente, por una serie de razones, el personal a cargo de la gestión financiera tiene muy pequeño margen de maniobra para enfrentar los riesgos de la gestión del proyecto. Puede ser que los contratistas no entreguen a tiempo, o que brinden servicios de baja calidad, o que desaparezcan totalmente y que sea necesario acelerar la selección de nuevos contratistas. Es fácil entonces que se sospeche de este personal y se lo pueda acusar de corrupción. Por eso, pueden necesitar encontrar una forma de protegerse, y muchas veces lo hacen poniendo en práctica un *proceso de trabajo de riesgo cero*. Bajo estas circunstancias – aumentadas por las tendencias burocráticas – los proyectos toman largo tiempo para ser implementados, lo que incrementa los costos considerablemente, pero nadie se siente responsable por ello.

Clarificar las responsabilidades respectivas de las estructuras responsables de la implementación de los proyectos y *construir su solidaridad a través de incentivos y recompensas indexadas por la tasa de implementación*, promover el entrenamiento en la gestión de proyectos en

las estructuras técnicas tanto como en las estructuras financieras, y *dar al personal suficiente protección y confianza* frente al control ex post, seguramente mejorará las tasas nacionales de implementación de proyectos. La desconcentración de la ejecución del proyecto es también un tema de la mayor importancia en esta línea.

- *Fuente de los proyectos y del financiamiento*: Se ha repetido muchas veces en los últimos diez años que, además de las restricciones impuestas por las regulaciones nacionales, la organización interna del Ministerio de Educación debe enfrentar *un amplio espectro de calendarios diversos, de procedimientos y de requerimientos de informes relacionados con las agencias de financiamiento*. En algunos países se ha avanzado mucho en estos temas, como en el caso de Etiopía, donde el Plan de Desarrollo Educativo de diez años es *un programa soportado de manera conjunta con la agencia financiadora* que cubre tres etapas: diseño, implementación y evaluación, con implementación descentralizada en el nivel regional.
- *Coordinación de proyectos con financiamiento diverso*: En muchos países el hecho de que no exista una coordinación común de proyectos, y de que estos estén separados en su financiamiento y su implementación, genera dificultades que dan como resultado brechas y actividades no financiadas. El efecto más notable de esto es que impide la coherencia y la adecuación temporal de la implementación de las reformas, así como su éxito.
- *Estructuras de reforma y de "rutina"*: Existe amplia evidencia acerca de que cuanto más se involucren las estructuras más "rutinarias" (y su personal correspondiente) en la formulación e implementación de las reformas, mejor resulta. Estas son las implementadoras reales, y es obvio que deberían entender y apoyar las reformas. Ganar su confianza es esencial. Esto permite también al ministerio apreciar la necesidad de capacitación y de motivación continua del personal en el proceso de las reformas. Uno de los más importantes momentos de las reformas, antes de su implementación, se relaciona con el proceso de internalización y de apropiación de sus objetivos por parte del personal correspondiente. Ninguna política de racionalización de los recursos humanos recibirá apoyo desde dentro si los miembros del personal no la entienden completamente, y son renuentes a compartir los

objetivos generales de las políticas de reforma. Las reformas preparadas por un pequeño grupo y que no se abren a la discusión previa antes de la decisión muy pocas veces tienen éxito.

6.3. El refuerzo de los “pilares” organizacionales - Lecciones de la experiencia

6.3.1. Patrones (modelos) organizacionales

El ámbito de competencia de los Ministerios de Educación varía frecuentemente de un país a otro, y también dentro del mismo país. Muy a menudo, los ministerios recién creados, por ejemplo los ministerios a cargo de la educación superior, o a cargo de la educación técnica y vocacional, no desarrollan sus propias herramientas de planificación y cuentan con menos recursos. Por esto se apoyan en la Dirección responsable del planeamiento educativo y de las estadísticas del ministerio “principal” o inicial, sin realizar previsiones contractuales y presupuestarias para tales servicios. Así, la capacidad disponible para la formulación de políticas y para el diálogo de políticas en cada uno de estos subsectores, es cada vez más débil. Bajo estas condiciones, *timonear desde arriba* se transforma en el único modo de monitorear y de diseñar las políticas. La misma observación puede hacerse para las fases de implementación y evaluación de las políticas. Este caso se observó en Chad.

Un aspecto diferente, que tiene que ver con el tema de la organización más amplia, se refiere a lo que se puede llamar el conflicto de “liderazgo” entre diferentes estructuras. Puede ocurrir que las Direcciones responsables de planificar e implementar los proyectos, y las Direcciones sectoriales, entren en conflicto. Estas últimas consideran que son las únicas que deben realizar el planeamiento operacional – lo que es cierto en la gran mayoría de los casos.

Otro tema es el que se refiere a la relación entre las unidades de implementación de proyectos con financiamiento externo y la estructura general de los Ministerios de Educación. Las unidades de implementación de proyectos a menudo piensan que no tienen nada que ver con las unidades de planificación ya que tienen relación directa con las fuentes de financiamiento y sienten que son las que gestionan el desarrollo real del sector. Esto puede aislar a la unidad de planeamiento y reducir su impacto en la implementación y monitoreo de la política. En ciertos contextos, se puede deber a las dificult-

tades que tienen los gerentes más importantes para compartir responsabilidades y liderazgo en relación con objetivos comunes dentro del mismo grupo dirigente. En esos casos, la única regulación debe provenir del Ministro a través de *su capacidad de coordinación y liderazgo*. Pero, aunque estos temas deberían constituir una función principal de los Ministros, en la práctica muchas veces no se tienen en cuenta y, en lugar de eso, se pierde mucho tiempo en una gran cantidad de micro decisiones.

6.3.2. Los sistemas de información y de toma de decisiones en los sectores educativos

La competencia de un ministerio para el diseño y la implementación de políticas tiene mucho que ver con la disponibilidad y la calidad del Sistema de Información para la Gestión Educativa³².

En la práctica, a menudo encontramos que este sistema se reduce a las estadísticas educativas y fundamentalmente a la educación primaria y secundaria. Y, lo que es más, también encontramos que parte de la información estadística - y no la menos importante - a veces se recibe con retrasos de cerca de dos años! Aunque esto podría ser aceptable para la formulación y el análisis de políticas de largo plazo, es inaceptable para la gestión educativa de corto plazo.

Muchas veces se desarrollan mecanismos y flujos de información específicos dentro de cada estructura u oficina para su propio uso, y es frecuente que entren en conflicto entre ellas. Las bases de datos desarrolladas para la administración de personal y para la gestión muy pocas veces son utilizables para la gestión pedagógica y administrativa de los docentes, aunque éstos representan tanto como el 80% del personal del sector educación. La información relacionada con la preparación y ejecución del presupuesto regular es raramente relevante para la gestión de los aportes (inputs) educativos cualitativos o para el mantenimiento de las escuelas. Muy a menudo la información relacionada con la gestión de los proyectos (como el gasto en capital) se informa solo cuando se habla de los aspectos financieros de la implementación. Esto puede ser un buen indicador del nivel de la implementación de la inversión (y puede también revelar la capacidad de absorción de los proyectos y de los procedimientos de adquisición que a veces son específicos de cada agencia de financiamiento) pero no es un indicador adecuado de la gestión de los proyectos.

32. En inglés EMIS (Education Management Information System).

La calidad de la implementación de las políticas educativas, así como su monitoreo y evaluación, depende en gran medida de la *disponibilidad, relevancia y calidad* de la siguiente información, la cual se necesita para la toma de decisiones en los diversos momentos y dentro de los diversos sectores de la implementación de la política. Estas varias categorías de información incluyen:

- estadísticas educativas, proyecciones y costos de la formulación de políticas;
- información para la gestión de las funciones pedagógicas;
- información para la gestión de proyectos (financiera y técnica);
- información para la administración y la gestión del personal; e
- indicadores de monitoreo y evaluación.

La posibilidad de mejorar los subsistemas de información está relacionada con el análisis de los procesos de toma de decisiones – para lo cual es necesario tener en cuenta uno de sus pilares, RR&P³³, que discutiremos en detalle más abajo.

Estos subsistemas pueden o no estar computarizados, dependiendo de los contextos locales en cada país. Es importante, sin embargo, señalar que es frecuente la confusión entre desarrollar un sistema de información y computarizar el sistema de estadísticas. Si estos últimos no se pueden computarizar, los sistemas manuales pueden funcionar adecuadamente. Computarizar, es solo un medio de entregar información, que vale la pena cuando es posible, pero no es un sustituto de desarrollar un sistema de información. Estos últimos son la resultante del análisis de las necesidades de información para la toma de decisiones en los diferentes niveles de la gestión, y por esto deben estar asegurados en todo Ministerio de Educación.

Los casos estudiados en los Ministerios de Educación de Benin, Mali, Cambodia, Chad, Haití, Etiopía, Congo Brazzaville y Palestina revelan que la información más común es la siguiente: estadísticas de escuelas, resultados de exámenes, legajos y datos de la administración del personal, datos presupuestarios y financieros relacionados con los proyectos. A veces, estos existen en la forma de bases de datos computarizadas, pero un Sistema de Información para la Gestión Educativa, en el sentido de un sistema de información comprehensivo, raramente se ha desarrollado. (En Etiopía se puede apreciar uno de los más serios intentos para enfrentar este desafío).

33. Reglas, Regulaciones y Procedimientos

El desarrollo de sistemas comprehensivos de información como soporte de la toma de decisiones de los Ministerios de Educación, es uno de los elementos más críticos para el éxito de la implementación, monitoreo y evaluación de las políticas. Desde este punto de vista, es indudable que su desarrollo en los Ministerios de Educación, y su refuerzo y mejoramiento, merece más atención.

6.3.3. Reglas, regulaciones y procedimientos

El correcto funcionamiento de un Ministerio de Educación está basado en un conjunto preciso y coherente de Reglas, Regulaciones y Procedimientos (RR&P) que definen el marco legal y los procesos regulares tanto para la preparación de las decisiones como para la toma de decisiones en todo lo que tiene relación con sus funciones principales. Si se desea que las políticas y las reformas educativas se implementen con éxito es muy importante que las RR&P estén fácilmente disponibles para el personal, así como que los miembros del personal las conozcan bien y sepan aplicarlas correctamente.

Es bastante frecuente que las RR&P tengan décadas de obsolescencia. Algunas veces están compendiadas en manuales y otras no. También puede ocurrir que desaparezcan de algunas oficinas por años como resultado de que un jefe anterior se las llevó a su nuevo puesto. Por otro lado, muchas veces se definen nuevas regulaciones, pero esto no garantiza su adecuada distribución dentro de la institución, y no es poco frecuente que su implementación general no se garantice debido a la falta de presupuesto, de papel, o por múltiples otras razones.

Un tema central aparece cuando se decide realizar alguna reforma ya que seguramente hay RR&P que pueden necesitar actualización o que deben ser adaptadas a los cambios de las políticas, y hasta algunas deben ser suprimidas. Por esto, la capacidad del personal dentro de un Ministerio de Educación para escribir, iniciar e introducir estos cambios es otro factor importante, no siempre presente. Como la rutina es la madre de la burocracia, es difícil esperar que los burócratas simplifiquen los procedimientos o encuentren razones, por decirlo así, de matar sus empleos.

Es evidente, por todo lo dicho, que las RR&P son cruciales para la gestión de los Ministerios de Educación. Una complicación singular se refiere al hecho de que ciertas RR&P, como las que tienen que ven con el financiamiento, con el personal y con las inversiones, están bajo la jurisdicción de otros ministerios. Tales RR&P deben resguardarse y asegurarse de que guarden consistencia con los objetivos establecidos por las políticas

educativas y por las reformas, y de que ellas puedan identificarse como una parte integral de las medidas que necesitan ser tomadas para implementar las políticas y las reformas. En la ausencia de presiones desde arriba, otros ministerios argumentan que, aunque reconocen la necesidad, no pueden cambiar los procedimientos sólo para un ministerio. Por lo tanto, los sectores educativos o tienen que esperar las reformas administrativas, o tienen que provocarlas.

Examinando las RR&P aparece que éstas se refieren a menudo tanto a las actividades de rutina, como la administración del personal o la organización de los exámenes; como a las que no son de rutina, tales como la carta escolar, la preparación del presupuesto y la formulación de proyectos. Un análisis detallado de las relaciones entre la toma de decisiones, las necesidades de información y las RR&P en Haití, Chad y Benin revela que en cada uno de estos casos las hay para las actividades de rutina y para las que no lo son y que la actualización de las RR&P ayuda a cuestionar y a reducir los aspectos ineficientes de la rutina.

6.3.4. Personal capacitado

El cuarto pilar en el cual se apoya la capacidad de un Ministerio de Educación son los recursos humanos. Es útil para nuestro análisis distinguir tres categorías de personal. La categoría principal y más numerosa está constituida por los *recursos humanos pedagógicos* profesores, directores de escuela, asesores pedagógicos o inspectores, capacitadores de docentes, técnicos de desarrollo curricular, autores de textos, etc. Para la gestión de esta categoría de recursos, que es clave, hay cuatro aspectos que han probado ser de gran importancia:

- (i) la calificación inicial y la capacitación continua;
- (ii) la utilización eficiente de estos recursos;
- (iii) la motivación y las recompensas ofrecidas de acuerdo con el desempeño y en particular con la evolución de su carrera; y
- (iv) el mantenimiento y la mejora de su capacidad colectiva a lo largo del tiempo, tanto cuantitativa como cualitativamente.

Es raro que en el sector educación se le dé la atención que se debe a estos aspectos de la gestión de los recursos humanos – excepto quizás a lo que se refiere a capacitación docente – en el momento en que se determinan

los objetivos o las estrategias de una política. Por otro lado, no siempre las responsabilidades correspondientes están claramente distribuidas entre las estructuras del Ministerio de Educación y tampoco se da suficiente importancia a su monitoreo estratégico. Un tema importante para el debate se refiere a lo que las instituciones pueden y deben hacer en esta área.

La segunda categoría de personal de un Ministerio de Educación comprende el *personal no pedagógico* o sea el personal que se ocupa de las actividades de apoyo, tales como personal de administración, de la administración general, financiamiento y presupuesto, procuración, planificación y programación, preparación y gestión de proyectos, construcción y mantenimiento de escuelas, etc.

Una tercera categoría de personal está representada por quienes ocupan los puestos clave de gestión del ministerio, que son lo que aseguran la gestión estratégica del sector. Para revistar en esta categoría de gente se requiere tener una base de conocimientos y una capacitación administrativos bastante específicos, así como habilidades de gestión. No obstante, en muchos casos en el sector educativo de los países en desarrollo, las funciones administrativas están desarrolladas por personal pedagógico – básicamente maestra/os – y los puestos de gestión se llenan principalmente con inspectores. Encontramos muy pocos, si alguno, ingenieros, arquitectos, economistas, o especialistas en gestión que vengan de otros sectores. Es así que los puestos de especialista y de gestión de un Ministerio de Educación se llenan, en gran medida, con personal que no tiene las necesarias calificaciones ni el entrenamiento, hecho este que indica un esfuerzo ineficiente de construcción de capacidades del personal.

Si bien es cierto que la capacitación insuficiente del personal se ha reducido en los niveles centrales de los Ministerios de Educación, en muchos países todavía es notable, sobre todo en el caso de los niveles regionales. Es necesario por ello reforzar las actividades relacionadas con el desarrollo de la construcción de capacidades, básicamente en los niveles nacionales.

Entre las medidas que pueden ayudar a mejorar la base de recursos humanos, las siguientes merecen especial atención:

- El análisis funcional de los Ministerios de Educación arroja como uno de sus resultados la conclusión de que se requiere una mayor adecuación entre los perfiles del personal y la *descripción del puesto*, sobre todo en el caso de las posiciones clave de la administración. Para aumentar la adecuación de los puestos y de las habilidades es posible

realizar planes de capacitación para el personal existente, o también reasignarlo en posiciones más adecuadas, o desplazarlo a otros niveles del ministerio.

- Otra posibilidad es aumentar la cantidad de personal que recibe capacitación larga antes de ser asignado a las *funciones corporativas estratégicas* (tales como estadística, planeamiento, carta escolar, formulación, implementación y evaluación de proyectos, procesos de presupuestación, monitoreo y evaluación,...) y asignar fondos para ello en las políticas y en los planes.
- También es posible diseñar una política y planes que tengan como objetivo una asignación adecuada del personal a las funciones de *gestión en las regiones y distritos, a lo largo de un período* y para ello diseñar planes, mecanismos y facilidades para su capacitación.
- Finalmente, se debe tratar de implicar y capacitar de manera continua al personal de todos los niveles en vistas de la reorganización de la *gestión*.

En los casos de Benin y Haití los Ministerios de Educación hicieron serios intentos de renovar y modernizar el contenido y el status de las estructuras a cargo del personal. Estas pasaron de ser pequeñas divisiones segmentadas que estaban a cargo de la administración del personal, a constituir una comprehensiva Dirección General de Desarrollo de Recursos Humanos que debe monitorear las misiones anteriormente mencionadas; desarrollar sus herramientas y métodos de gestión; y tomar claramente su parte de responsabilidad en la implementación de las políticas educativas y de las reformas, en relación con las otras estructuras estratégicas del ministerio

7. Perspectivas

Los procesos de reorganización de la conducción institucional están adquiriendo cada vez más centralidad e importancia como condición de las reformas educativas. Los trabajos presentados en las páginas anteriores solo abren algunos de los problemas que están incluidos en esta problemática permitiendo algunas exploraciones iniciales que deberían ser profundizadas.

En esa línea, se adelantan algunas reflexiones finales solo a los efectos de considerarlos como insumos adicionales.

1. Se requiere un nuevo modelo de instancia central (ministerio, secretaría) de conducción de la educación. Si bien es claro que el modelo jerárquico tradicional está agotado, no se propone como única alternativa lo que se ha denominado 'modelo sistémico por redes'. No se plantea que este sea un nuevo modelo a imitar indiscriminadamente. La idea fue, más bien, explicitar cuáles son los principales rasgos comunes de los ministerios de países centrales que han hecho procesos de reforma del Estado, con el fin de empezar a construir marcos alternativos y tomar conciencia de las principales diferencias así como de las concretas formas alternativas en que se han resuelto los nuevos desafíos de la gestión.
2. Si bien es importante tomar en consideración la especificidad del sector educación, en este trabajo solo se ha explicitado uno de los aspectos desde donde se pudo mirar esta especificidad. El aspecto que está delineado en este documento considera los rasgos específicos necesarios a tener en cuenta desde una visión administrativa.

Un segundo aspecto muy importante tiene que ver con la polémica acerca de la educación como bien social o como bien de mercado, ya que a cada una de estas concepciones corresponden unas funciones del Estado, que impactarán sin duda en el modelo de organización y administración que se plantee.

3. Se encuentra también dentro de esta problemática el desafío de la pobreza, y la educación como variable principalísima para romper o reforzar el círculo vicioso. Si se encara un Ministerio con programas

compensatorios, hasta qué punto esto no es más que un tratamiento residual de un problema que debe ser planteado desde los aspectos centrales (currículum, infraestructura y equipamiento, criterios de asignación de profesores, etc.) generando alternativas sustantivas válidas y no solo programas de compensación que solo tengan como propuesta los parámetros clásicos.

Además, si la pobreza es un problema integral, no puede resolverse desde la educación *solamente*. ¿Cuáles son las previsiones, desde el punto de vista organizacional y de funcionamiento de un ministerio de educación, que dan cuenta de este tema, como serían por ejemplo programas integrados con otras áreas? ¿Cómo se organiza y se gestiona tal perspectiva en un modelo de Estado nacional segmentado por sectores (y no por problemas)?

4. Otra cuestión tiene que ver con la organización jurídico administrativa del sistema educativo, y de sus órganos centrales. América Latina debe resolver el problema de una nueva institucionalidad jurídica de su educación. La organización de su Estado centralizado denota una tradición institucional apoyada en el derecho napoleónico y es claro que los requerimientos de la descentralización no corresponden a ese marco. Se hace por ello necesario abrir la perspectiva normativa para poder incorporar modos institucionales más flexibles.

El modelo de estructura jurídica de los países estudiados es muy variado e incorpora diferentes figuras, algunas conocidas en nuestra región y otras que no forman parte de la experiencia de organización administrativa de América Latina. Por ejemplo, la estructura por departamentos se mezcla con una estructura donde aparecen otros tipos de órganos de gobierno. Así como se reconoce la diferencia entre la gestión administrativa y académica, también se reconoce la necesidad de un modelo de Estado que sea capaz de mayor libertad de acción de lo que permite la estructura jerárquica en lo que se refiere a delegar su operación, manejar más ágilmente sus recursos, tercerizar, etc.

5. Un asunto no menor en toda esta discusión es cuál es el camino de la transición, planteado por Juan Carlos Tedesco. Visto que el modelo actual no funciona, se pueden proponer alternativas, pero deben

también construirse los caminos o fases intermedias que lo hagan posible.

Hay allí un doble problema: por un lado de financiamiento y por el otro de recursos humanos. La tentación de seguir ciegamente algunas experiencias surgidas de la reestructuración de las grandes organizaciones privadas puede resultar inválida. Quizás sea más rico ver estos temas en la perspectiva de que sean solo alternativas de transición, o quizás determinando en qué condiciones podrían ser propuestas definitivas. Las estrategias pueden ser variadas ya que se puede avanzar por partes, o tomando diferentes funciones, progresivamente o no.

Es necesario diseñar la transición, o mirar en la realidad, a partir de los modelos de llegada, esbozando las diferentes formas que toman los nuevos modelos. La gestión por proyectos o la tercerización, pueden pensarse como fin y base de la nueva organización, pero también como instrumento de la transición. Estas nuevas herramientas pueden convivir con el viejo modelo y ser, al mismo tiempo, la base del nuevo.

6. Un rasgo de nuestra realidad latinoamericana es que se ha perdido la capacidad de control, como función básica a cumplir por el Estado. Siguiendo el modelo sistémico, parece claro que en la instancia correspondiente al componente ejecutivo podemos ubicar muchas de las tareas. En lo que estamos mucho más distanciados es en las otras dos funciones: tanto en la asistencia como en el control. A lo mejor, vale más tecnificar y aumentar esta instancia de control de modo que pueda asumir también el control del cumplimiento de normas de tipo más técnico-pedagógico y no tener dos instancias de control sobre las escuelas.

También es cierto que nos faltan gran parte de las instancias correspondientes al componente asistencia, donde se ubica la gran mayoría de las acciones que hoy se realizan para el mejoramiento de la calidad y equidad del sistema escolar. Es este el campo más disperso y más difícil de organizar de acuerdo con alguna racionalidad. Es la falta de coherencia en este campo la que puede resultar crecientemente inmovilizadora para las reformas: discursos poco consistentes y poco congruentes, carencia de dirección y orientación clara del sistema.

7. Finalmente, es de notar que no está claro cuales son los criterios básicos para organizar el nuevo ministerio. Antes eran los niveles y los tipos de educación. ¿Ahora siguen siendo estos mismos? Es importante no volver atrás en términos de recrear una estructura que siga los niveles del sistema (Dirección de preescolar, de básica, de media, de técnico-profesional). Habría que buscar funciones afines que crucen los distintos niveles.

Juan García Huidobro propone solo dos grandes espacios, apoyados en distintas "afinidades". Las actividades del primer espacio se refieren fundamentalmente a la calidad de la comunicación pedagógica y tienen, por tanto, dos tipos de interlocutores privilegiados: de una parte los docentes, encargados de esta comunicación, y de otra el mundo académico y universitario, responsables de la formación de profesores, ejecutores directos de las tareas de perfeccionamiento e interlocutores insustituibles al momento de diseñar, definir y evaluar el curriculum.

Desde otra óptica se puede señalar que se trata de acciones que el ministerio no debería realizar solo, porque se requiere que interprete el sentir de la sociedad – como en el caso del curriculum -, por razones de credibilidad - como en el caso de los sistemas generales de evaluación de logros de aprendizaje, o porque son acciones que tienen que ver con la formación y el perfeccionamiento del magisterio, en las que el Ministerio trabaja principalmente con/a través de instituciones de educación superior.

Las actividades del segundo espacio se refieren fundamentalmente a apoyar el buen funcionamiento de las instituciones escolares, sobre todo de las más pobres, y tienen como interlocutores principales a los docentes, pero no tanto en cuanto especialistas de un área del saber, sino en cuanto participantes del equipo docente de una escuela, a los padres, a los directores de escuela.

Si la labor del primer grupo está algo más cerca de la academia, la del segundo está más cerca de la gestión de las instituciones y de la gestión pedagógica.

En todo caso, importa dejar en claro que esta definición del gran organigrama no es la definición sustantiva. Si de verdad se quiere privilegiar una estructura menos rígida y más en red, que multiplique los puntos de iniciativa, lo crucial es la definición de los equipos de trabajo (o

unidades operativas de base) con metas, recursos y conducción clara. Estas reparticiones mayores deberían perder importancia y justificarse y definirse principalmente en función de facilitar la unidad de dirección política del ministerio y algunos procesos de coordinación política y administrativa.

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIFE), creado por la UNESCO en 1963, es un centro internacional de formación e investigación avanzada en el campo de la planificación de la educación. El financiamiento del Instituto está asegurado por la contribución de la UNESCO y por donaciones de los Estados Miembros.

El objetivo del Instituto es contribuir al desarrollo de la educación en el mundo mediante la difusión del conocimiento y la oferta de profesionales competentes en el campo de la planificación de la educación. En esta perspectiva, el Instituto coopera con las organizaciones de formación e investigación interesadas de los Estados Miembros. El Consejo de Administración del IIFE, que aprueba su programa y presupuesto, se compone de un máximo de ocho miembros elegidos, y cuatro miembros designados por la Organización de las Naciones Unidas, así como por algunos de sus organismos especializados e institutos.

Miembros del Consejo de Administración del IIFE

Presidente:

Dato'Asiah bt. Abu Samah (Malasia)

Directora, Lang Education, Kuala Lumpur, Malasia.

Miembros designados:

Torkel Alfthan

Jefe, Unidad de Políticas de Formación y Empleabilidad, Programa de Desarrollo de Capacidades, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza.

Eduardo A. Doryan

Vicepresidente, Red de Desarrollo Humano (HDN), Banco Mundial, Washington D.C., EE.UU.

Carlos Fortín

Director General Adjunto, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCED), Ginebra, Suiza.

Edgar Ortegón

Coordinador de ILPES y Encargado de Relaciones con la Oficina del Secretario Ejecutivo del CEPAL, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago, Chile.

Miembros elegidos:

José Joaquín Brunner (Chile)

Director, Programa de Educación, Fundación Chile, Santiago, Chile.

Klaus Hübner (Alemania)

Profesor, Universidad Libre de Berlín, Berlín, Alemania.

Faiza Kefi (Túnez)

Ministra de Medio Ambiente, Ariana, Túnez.

Teboho Moja (Sudáfrica)

Profesora visitante, Universidad de Nueva York, Nueva York, EE.UU.

Teiichi Sato (Japón)

Asesor Especial del Ministro de Educación, Ministerio de Educación, Ciencia y Deportes, Tokyo, Japón.

Tuomas Takala (Finlandia)

Profesor, Universidad de Tampere, Tampere, Finlandia.

Michel Vernières (Francia)

Profesor, Universidad de París I, Panteón-Sorbona, París, Francia.

Publicaciones y documentos del IIPE

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación ha publicado más de 1.200 títulos de libros y documentos sobre los diferentes aspectos de la planificación de la educación. Estos figuran en un catálogo completo que trata sobre los siguientes temas:

- *El planeamiento de la educación y su contexto general*
Estudios generales – contexto del desarrollo
- *Administración y gestión de la educación*
Descentralización – participación – educación a distancia – mapa escolar – docentes
- *Economía de la educación*
Costos y financiamiento – empleo – cooperación internacional
- *Calidad de la educación*
Evaluación – innovaciones – supervisión
- *Distintos niveles de la educación formal*
Del nivel de educación primaria al superior
- *Estrategias alternativas para la educación*
Educación permanente – educación no-formal – grupos desfavorecidos – educación de mujeres

Para obtener el catálogo dirijase a la Oficina de Difusión de Publicaciones del IIPE: information@iiep.unesco.org.

Los títulos y resúmenes de las publicaciones más recientes pueden ser consultados en: <http://www.unesco.org/iiep>.

Publicaciones del IIPE/UNESCO Buenos Aires

- **Una escuela para los adolescentes**, materiales para el profesor tutor.
Tenti Fanfani, Emilio (Ed.)
Co-publicado con UNICEF y Editorial Losada. Argentina. 1999.
- **La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina.**
Informe de un foro.
Buenos Aires, Argentina. 1998.
- **Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje de las instituciones.**
Informe de un foro.
Buenos Aires, Argentina. 1999.

-
- **Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje para los comunicadores.**
Informe de un foro.
Buenos Aires, Argentina. 1999.
 - **Rendimiento escolar y actores locales: El caso de la ciudad de Campana.**
Tedesco, Juan Carlos – Morduchowicz, Alejandro.
Informe de investigación. 1999.
 - **One decade of Education for All: The challenge ahead.**
Torres, Rosa María. 2000.
 - **Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente.**
Torres, Rosa María. 2000.
 - **Competencias para la profesionalización de la gestión educativa.**
Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa.
Pozner, Pilar. 2000.
 - **La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos.**
Braslavsky, Cecilia (Org.)
Co-publicado con Editorial Santillana. Argentina. 2001.
 - **El estado de la enseñanza en gestión y política educativa en América latina.**
Braslavsky, Cecilia - Acosta, Felicitas (Orgs.). 2001.
 - **Familia, libertad y pobreza: Un nuevo híbrido escolar**
La experiencia de las escuelas autónomas en Nicaragua
Rivas, Axel, Argentina. 2001.
 - **Wata Muyuy: Ciclos de vida en culturas agrocéntricas y tiempos de la escuela. Una aproximación sobre gestión educativa e interculturalidad en un distrito quechua de Bolivia**
Arratia Jiménez, Marina, Argentina. 2001.
 - **La formación de directivos de instituciones educativas**
Algunos aportes para el diseño de estrategias
Poggi, Margarita, Argentina. 2001.