

---

# La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina.

---

Informe del foro  
realizado en el IIPE-Buenos Aires  
Argentina

11 y 12 de noviembre de 1998



Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación



Las ideas y las opiniones expresadas en este documento son propias de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IPE. Las designaciones empleadas y la presentación de material no implican la expresión de ninguna opinión, cualquiera que esta fuere, por parte de la UNESCO o del IPE concemientes al status legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, fronteras o límites.

La redacción final de este informe estuvo a cargo del Lic. Javier Simón

Institut International de Planification de l'Education  
7-9 rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris - Francia

IPE-Buenos Aires  
Agüero 2071 (1425), Buenos Aires - Argentina

© UNESCO 1999

---

# Índice

1. Introducción	5
2. El contexto	8
2.1. La centralidad de las transformaciones educativas para el desarrollo de la región	10
2.2. La relevancia de los recursos humanos en los procesos de transformación	13
2.3. Las características de los recursos humanos de la gestión educativa de la región	14
3. Los ejes del debate	16
3.1. Las nuevas funciones de los Estados Nacionales en la gestión educativa	16
3.2. El fortalecimiento de la gestión educativa en los niveles regionales y locales	19
3.3. Las acciones recientes de formación de recursos humanos en América latina. Reflexiones derivadas de los casos presentados	20
4. Conclusiones	23
4.1. Los requerimientos de formación de los recursos humanos para la gestión educativa de los sistemas educativos de la región	24
4.2. El papel de los Estados Nacionales, las Universidades y los Organismos Internacionales en la formación de los recursos humanos para la gestión de los sistemas educativos.	25
5. Bibliografía	27
<b>Anexos</b>	
I Orientaciones para la formación de funcionarios públicos en el área de educación Guillermina Tiramonti	29
II Panorama de la formación actual de los perfiles de académicos y profesionales para la planificación y gestión de las políticas educativas en América Latina Silvia Senén González	55
Programa del Foro	77
Participantes	79



---

# 1. Introducción

La decisión de instalar en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, la primera sede regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) se fundamenta en el interés despertado por el proceso de transformación educativa que están llevando a cabo la mayoría de los países latinoamericanos. Asimismo se vincula con el diagnóstico que marca la necesidad de modificar cualitativamente las estrategias destinadas a la formación de recursos humanos para la gestión educativa de los países de América Latina, en general, y el MERCOSUR, en particular.

En un contexto mundial de cambio acelerado, signado por la globalización de los mercados y las comunicaciones, la extensión del ejercicio de una ciudadanía moderna y el avance permanente de las nuevas tecnologías, la formación de recursos humanos para la gestión educativa se perfila como una condición necesaria -aunque no suficiente- para el éxito de los procesos de transformación en marcha en los países de la región.

Éstos han cambiado radicalmente el panorama educativo existente y requieren a los Estados Nacionales, los Organismos Internacionales y las Universidades el diseño de estrategias de formación de recursos humanos que atiendan las nuevas demandas derivadas de dichos procesos.

Con el objetivo de evaluar la situación actual y estimar los requerimientos de formación de los recursos humanos para los funcionarios del área, el IIPE organizó los días 11 y 12 de Noviembre de 1998 el Foro "LA FORMACION DE RECURSOS HUMANOS PARA LA GESTION EDUCATIVA EN AMERICA LATINA", al que fueron convocados tres grupos distintos de invitados: representantes de Ministerios de Educación, investigadores dedicados al estudio de los procesos de transformación educativa y responsables de programas de formación de administradores y gestores de la educación<sup>1</sup>. Asistieron, además, los participantes del Primer Curso Regional del IIPE sobre planificación y formulación de políticas educativas.

Hoy, la mayoría de los países cuenta con un cuerpo de funcionarios con un perfil académico diferente del que tenían en el pasado. Gracias al esfuerzo de los Estados, esta condición permite pensar en nuevas exigencias y extender los horizontes a los que aspirar en la administración de los sistemas educativos con el objetivo de promover el desarrollo de una EDUCACION DE CALIDAD PARA TODOS.

(1) Participaron representantes del mundo académico (FLACSO, Centro de Estudios Educativos de México y universidades), de organismos internacionales (CEPAL, IIPE) y funcionarios de ministerios de educación -nacionales y provinciales- de países de la región.

En esta empresa, se parte de algunos supuestos básicos que permiten encuadrar las discusiones realizadas durante el Foro. El primer supuesto básico es otorgar a la formación de recursos humanos un lugar de importancia en los procesos de cambio. Sin funcionarios públicos bien formados no podrá haber éxito en los procesos de transformación.

Un segundo supuesto básico del que se parte enuncia que un proceso de transformación educativa que no logre satisfacer las demandas en un plazo relativamente rápido corre el riesgo de no alcanzar sus objetivos. Por lo tanto, invertir o no en la formación de funcionarios para la gestión educativa cooperará en acelerar o retrasar el desenlace de estos procesos de transformación. El tiempo es una variable que resulta muy importante considerar y en ese sentido la formación puede ser importante como un factor acelerador.

Un tercer supuesto refiere a la necesidad de distinguir la complejidad y especificidad del objeto en discusión antes de avanzar en definiciones de orden práctico. No se trata de una cuestión de métodos de formación pedagógica y ni de cambiar algún contenido por otro. El diseño de una formación adecuada de gestores requiere ser discutida de manera profunda, sistémica e integral. Es fundamental partir del reconocimiento de los cambios profundos que atraviesan nuestros sistemas educativos y desde allí plantear los ejes del debate: las nuevas funciones de los Estados Nacionales en sistemas educativos crecientemente descentralizados, las nuevas demandas a atender en los niveles regionales y locales, los contenidos a desarrollar y los métodos más eficaces para la formación de funcionarios públicos en el área educativa, la población objeto destinataria de esta formación, los encargados de brindar esta formación y los criterios para diseñar programas más pertinentes y viables.

Sobre esta base se ha efectuado la discusión cuya síntesis presentamos a través de este documento de trabajo, y se ha organizado con este formato porque sabemos que no existen respuestas hechas, disponibles para su utilización, sino que se necesita tratar este problema a través del diálogo y el debate, en un proceso de construcción de los propios contenidos a aprender.

La estructura del presente documento está diseñada de la siguiente manera. En primer lugar, se presentarán brevemente los cambios políticos, económicos y culturales de fin de siglo que intervienen en la definición de políticas educativas, la centralidad de las transformaciones educativas para el desarrollo sustentable y equitativo de la región, la relevancia de los recursos humanos en los procesos de transformación y las características técnicas y profesionales de las administraciones educativas en la región. En segundo lugar, se exponen los puntos en discusión y las reflexiones de los asistentes al Foro, reunidos en los siguientes ejes del debate:

- Las nuevas funciones de los Estados Nacionales en la gestión educativa.
- El fortalecimiento de la gestión educativa en los niveles regionales y locales.
- Las virtudes y limitaciones de las diversas estrategias de formación de recursos humanos empleadas en los países de la región. Reflexiones derivadas de los casos argentino, brasileño, chileno y uruguayo.

En tercer lugar, se describen las cinco conclusiones más importantes sobre los problemas y desafíos planteados durante el Foro. Luego, se incluye una síntesis de los requerimientos de formación de los recursos humanos más destacados durante las discusiones en el Foro y un breve comentario final acerca del papel de los Estados Nacionales, las Universidades y los Organismos Internacionales en la formación de los recursos humanos para la gestión de los sistemas educativos latinoamericanos.

En cuarto lugar, se presenta el documento base discutido en la primer jornada de trabajo del foro que incluye dos trabajos: “Orientaciones para la formación de funcionarios públicos en el área de educación” elaborado por Guillermina Tiramonti (Coordinadora del Area Educación – FLACSO) y “Panorama de la formación actual de los perfiles de académicos y profesionales para la planificación y gestión de las políticas educativas en América Latina” de Silvia Senén González (Consultora – UNESCO).

Finalmente, vale aclarar que este documento de trabajo tiene un doble propósito. Por una parte, presentar las reflexiones efectuadas durante el Foro por un grupo de expertos en planeamiento y gestión educativa provenientes de diversos ámbitos de la gestión y el mundo académico, en el que se analizó la formación de recursos humanos para la gestión educativa en la perspectiva de contribuir a la consolidación de los procesos de transformación educativa de la región.

Por otra parte, es una invitación a continuar la discusión iniciada en el Foro y a enriquecer las propuestas de formación de recursos humanos que lleva a cabo el IPE así como la definición de los públicos a los cuales debe dirigirse la acción del Instituto.

## 2. El contexto

El fin de siglo presenta un contexto marcado por acelerados cambios en lo político, lo económico y lo cultural. La vastedad de los cambios estudiados y los que se anuncian por venir hace muy dificultosa su exposición exhaustiva. Pero, a los fines de este trabajo expondremos sintéticamente tres procesos de cambio que inciden claramente en la definición de las políticas educativas de la región: la globalización de la economía, las innovaciones en el modo de producción y las nuevas regulaciones existente entre Estado y Sociedad.

En el plano económico, la crisis del modelo de acumulación fordista en la década de los años '70 provocó una reestructuración del modelo de producción en los países desarrollados que agudizó la competencia comercial internacional y socavó la confianza en las políticas keynesianas. Se inició un proceso de reestructuración de la economía mundial que dio lugar a una alta e inestable interdependencia de las economías regionales y nacionales; asimismo, no sólo marcó -para la mayoría de los países- el agotamiento del modelo de industrialización orientada al mercado interno, sino que además generó la implementación de políticas tendientes a reestructurar el orden económico para un mercado de escala planetaria.

Se produjo una nueva fase de la internacionalización de los mercados, esto es, la globalización de la economía. Se ha creado un escenario en el cual se producen, distribuyen y consumen bienes y servicios cuyos factores de producción se encuentran organizados en torno a valores mundiales, para mercados mundiales, y regidos por estándares planetarios, todo lo cual es llevado a cabo por empresas que actúan sobre bases mundiales (con estrategias acordes a ello) y que propugnan una cultura de organización abierta al contexto internacional.

Se forma un nuevo escenario en el cual la humanidad pasa a ser una realidad material y cotidiana, en donde las empresas transnacionales y los estados nacionales entran en un nivel de dependencia recíproca que lleva a que la internacionalización de los sistemas financiero y productivo alcance límites antes inimaginables.

Para el actual sistema económico, las nuevas tecnologías constituyen la infraestructura indispensable para superar las barreras espaciales. La lógica del sistema económico se estructura en torno a los flujos de información y de decisión, por lo que el sistema productivo tiende a desligarse cada vez más de su entorno social inmediato, adquiriendo -a su vez- una lógica organizativa estructuralmente vinculada a las reglas del sistema económico globalizado.

En lo que respecta al papel de los Estados Nacionales, la fuerza del proceso de globalización económica imposibilita que éstos puedan actuar únicamente en función de procesos autónomos, perdiendo elementos de soberanía económica

respecto al pasado. Y es precisamente por ello que aquellos países que poseen mayor capacidad de presión y negociación política y económica se ven fortalecidos.

La participación en este mercado de escala planetaria supone para los países en desarrollo su integración a los patrones de la economía internacional. Según algunos especialistas en relaciones internacionales la conclusión más importante es que:

*“con independencia del escenario que prevalezca en el sistema de comercio mundial, las presiones que se van a producir sobre los países en desarrollo para que incrementen su integración global -y las consiguientes reducciones de soberanía y del grado de control nacionales- se incrementarán. En consecuencia, los países en desarrollo que intenten incrementar su comercio exterior y atraer mayores inversiones, experimentarán presiones crecientes para abrir sus economías y aproximar sus prácticas comerciales a las de los países desarrollados”. (Tussie, D., 1991)*

Para América Latina, la necesidad de ingresar a mercados internacionales requiere un doble esfuerzo: iniciar la búsqueda de “nichos” de mercado poco explorados donde ubicar los productos de la región y generar el desarrollo necesario para mejorar sus condiciones de integración. Los productos deben, por tanto, adaptarse a nuevas exigencias, las de un mercado mundial con consumidores cada vez más exigentes y con múltiples oferentes.

Respecto a los cambios en el modo de producción, la rápida y profunda transformación tecnológica, así como la globalización y la consecuente competencia exacerbada por conquistar mercados, han modificado los patrones de producción y organización del trabajo.

En el nudo de los cambios del modo de producción se halla una revolución de la ciencia y la tecnología –basada en la microelectrónica y en la informática como “factores llave”– que afecta a los procesos de gestión empresarial y de programación de la economía e incluso la producción y transmisión de cultura.

Los estudios en el área señalan que las nuevas formas de organización del trabajo exigen una creciente demanda de nuevas calificaciones más elevadas y rápido anacronismo de conocimientos específicos que puede ser considerado como descalificación. Mezcla que supone educación más elevada y más flexible, polivalencia y nuevas habilidades cognitivas<sup>2</sup> (Paiva, V., 1993).

(2) Algunos analistas como Benjamín Coriá señalan que la introducción de nuevas tecnologías y las nuevas formas de organización del trabajo han dado lugar al surgimiento de nuevas figuras de trabajador: el obrero fabricante, el tecnólogo y el administrador (o gestor). Estas figuras representan modelos de trabajadores polivalentes, que tienen mayor conocimiento del proceso y el producto: el obrero fabricante tiene por característica su polivalencia para el conjunto de tareas del taller; es el que mezcla tareas de trabajo directo e indirecto con un conjunto de máquinas. Entiende lo que hace porque se lo han explicado y aprende manipulando conjuntos de tareas cada vez más complejos; el obrero tecnólogo no sólo puede hacer lo anterior, sino que además tiene capacidad de realizar diagnósticos y optimizar el rendimiento de las máquinas por mejoras simples pero que pueden ser importantes; y, finalmente, el obrero administrador, que tiene capacidad técnica y también de cálculo económico implícito o, a veces, explícito que significa tareas de gestión económica.

En los países centrales, el capital se acumula a partir de una sólida base de producción en masa y economía de escala, pero los grandes lucros resultan de un cambio en dirección a la calidad, a productos exclusivos, sofisticados, personalizados, –que por eso mismo, sólo pueden ser producidos en pequeñas cantidades– y cuyo precio no está directamente ligado al costo de producción, sino al valor de la concepción. La introducción permanente de nuevos y sutiles detalles demanda de varios sectores de la fuerza de trabajo una calificación más elevada, conocimiento altamente especializado, iniciativa, creatividad, sofisticación no sólo para crearlos, sino también para constituir el mercado consumidor de los mismos.

Con relación a lo político, paralelamente a la superación de la crisis del capitalismo de los setenta, se comienza a dejar atrás los modelos de sociedad caracterizados por políticas de corte keynesiano asistiendo a la crisis del estado de bienestar. La relación Estado-sociedad se modifica al mismo tiempo que se produce la consolidación del modelo democrático liberal y la economía de mercado. Si el anterior modelo de relaciones Estado-sociedad, característico del Estado de bienestar o social, tuvo como correlato el ascenso de los niveles de bienestar de los trabajadores, la industrialización orientada al crecimiento del mercado interno y la regulación estatal de los conflictos entre las corporaciones, estos tres procesos fueron modificados.

En los países centrales, luego de la crisis del petróleo, el Estado redujo su participación respecto al manejo de las variables macroeconómicas básicas, y comenzó a asumir la tarea de movilizar los mercados para lograr una mayor competitividad externa de sus economías. Así cambió la orientación y los objetivos de la regulación estatal.

En el plano internacional, el fin de la guerra fría y el demumbe de los socialismos reales inauguró un período de optimismo político en el modelo democrático liberal y la economía de mercado sorprendentes.

Por último y como resultado de los procesos arriba mencionados se ha comenzado a cuestionar fuertemente las nociones de Estado y Nación y consecuentemente las identidades nacionales (y los contenidos de la formación de la ciudadanía) se han puesto en tela de juicio.

---

## 2.1. La centralidad de las transformaciones educativas para el desarrollo de la región.

Desde hace más de una década en los países desarrollados y, en especial desde los organismos internacionales, se reitera que el nuevo modelo de desarrollo tiene como elemento básico la centralidad del conocimiento y la educación. Los procesos

de transformación educativa iniciados en los países de la región son en consecuencia sinónimo de la centralidad educativa para responder a los desafíos planteados.

En lo que refiere al papel de la educación en los planes de desarrollo de los países de la región, existe consenso sobre el hecho de que la capacidad de competencia en los mercados internacionales depende cada vez más del talento para difundir el progreso técnico e incorporarlo al sistema productivo de bienes y servicios. Esto se refleja en el aumento de los recursos destinados a la educación, la investigación y el desarrollo en los países industrializados y en otros de industrialización tardía que se integran a los mercados internacionales (Ottone, 1998).

La educación colabora en generar y expandir las capacidades endógenas necesarias para sostener el crecimiento económico y el desarrollo nacional dentro de un cuadro creciente de globalización e industrialización. Entre esas capacidades, los recursos humanos calificados, así como el conjunto de las instituciones formativas y de producción y aplicación de conocimientos, son su componente más significativo.

Pero, la eficacia de los sistemas educacionales no se consigue en forma automática. Ésta comenzó a anularse en la medida en que el modo de producción de la sociedad cambió y pasó a tener nuevos requerimientos. La preocupación por mejorar la calidad educacional es un síntoma evidente de ello. En las sociedades más desarrolladas, recientes investigaciones comienzan a mostrar nuevas formas de iletrismo y de manejo insuficiente de códigos básicos de habilidades y capacidad de comprensión de jóvenes que han pasado doce o más años por la escuela. Se registra una notable falta de preparación para acceder al mercado de trabajo y falta de respuesta a sus demandas y una inversión de la capacidad integradora de los sistemas educacionales que presentan una tendencia cada vez más segmentadora, reproduciendo y aumentando las desigualdades (Ottone, 1998).

Por otra parte, uno de los aspectos más llamativos de los actuales debates acerca del futuro de la sociedad es la significativa importancia que otorgan a la educación los sectores que tradicionalmente no se interesaban por los problemas educativos. Hoy, esos sectores aparecen seriamente preocupados por sus orientaciones y sus procedimientos. La contribución más importante proviene de los empresarios del sector tecnológicamente más avanzado de la economía y de los profesionales de la comunicación. El papel del conocimiento, de la información y de la inteligencia de las personas en el proceso productivo justifica este cambio de actitud, y en general, son particularmente optimistas en sus pronósticos tanto desde el punto de vista estrictamente económico como desde el punto de vista social, político y cultural.

Los países en desarrollo necesitan obtener mayores niveles de "competitividad" para poder insertarse exitosamente en el mercado internacional. Pero, este logro fundamental para el desarrollo de las economías nacionales requiere de un conjunto

de condiciones que sustenten la capacidad exportadora de una economía nacional, asegurando el crecimiento interno y una mejora del nivel de vida de toda la sociedad. De esta manera, puede derivarse que una sociedad es competitiva si, al par que aumenta sus exportaciones, tiende a aumentar la productividad de los factores que le permiten sostener algunos sectores de su mercado interno frente a los productos importados. Y, simultáneamente, genera nuevas oportunidades de trabajo, en correlación con una permanente calificación de los recursos humanos y una mejora tanto en sus ingresos reales como en su distribución, con lo que consecuentemente, mejora el bienestar general de la población (Kosakoff, B.; 1994).

Alcanzar altos niveles de competitividad en una economía globalizada requiere un Estado ágil, dispuesto a proveer respuestas flexibles a las demandas de una economía local e internacional altamente volátil. Es preciso también la acción convergente de varias condiciones: programas de inversiones activas en los sectores más dinámicos pero también en los más rezagados de la economía; la inversión creciente y sostenida en educación, investigación y desarrollo; la adecuación al nuevo modo de producción y la calificación permanente de la mano de obra; la conformación de redes productivas. Todo con el objetivo de sustentar un mejor posicionamiento de los productores locales frente a las diferentes situaciones del mercado, entendiendo que la competitividad se genera a través del tiempo, como producto de políticas sistemáticas y de acciones deliberadas de los actores económicos que permiten a los países adquirir determinadas “ventajas competitivas” por sobre los demás.

Finalmente, 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. Como señala Ottone, “La competitividad auténtica se centra en una sólida y dinámica base de recursos humanos, pero complementariamente requiere de sociedades altamente organizadas y consensuadas en torno a proyectos de desarrollo.” En este sentido, los organismos internacionales han promovido que los Estados Nacionales diseñen transformaciones educativas que relacionen estrechamente competitividad, educación, capacitación y ciencia y tecnología pero en el marco de la formación de una moderna ciudadanía. La CEPAL es clara al respecto: “los estudios prospectivos muestran que al convertirse el conocimiento en el elemento central del nuevo paradigma productivo, la transformación educativa pasa a ser un factor fundamental para desarrollar la capacidad de innovación y la creatividad, a la vez que la integración y la solidaridad, aspectos claves tanto para el ejercicio de la moderna ciudadanía como para alcanzar altos niveles de competitividad.” Y en el mismo sentido: “La difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional (crecientemente basada en el progreso técnico), reciben un aporte decisivo de la educación y de la producción de conocimiento en una sociedad.

La reforma en el sistema de producción y difusión del conocimiento es, entonces, un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como en el plano externo, que es la competitividad.” Estos son los desafíos que los procesos de transformación educativa deben enfrentar.

---

## 2.2. La relevancia de los recursos humanos en los procesos de transformación.

Como señalan los promotores del nuevo modelo económico, a diferencia de las fuentes tradicionales de poder (la fuerza, el dinero, la tierra), el conocimiento es infinitamente ampliable. Su utilización no lo desgasta sino que, al contrario, puede producir más conocimiento. Un mismo conocimiento puede ser utilizado por distintas personas y su producción exige creatividad, libertad de circulación, intercambios, diálogos; todas ellas características propias del funcionamiento democrático de la sociedad. En términos institucionales, la utilización intensiva de conocimientos produce la disolución de las formas burocráticas de gestión y da lugar a formas flexibles de organización donde las jerarquías son definidas en función de la acumulación de competencia y de información, y no en función de la ubicación formal en una estructura administrativa. El poder, en consecuencia, ya no dependería de la autoridad formal o del rango, sino de la capacidad de producir valor añadido. El liderazgo está allí donde el valor añadido es creado, alimentado y desarrollado. Sobre esta base, estos autores predicen que tanto las empresas como los puestos de trabajo del futuro se clasificarán en categorías vinculadas a la intensidad de conocimientos que utilicen sus recursos humanos (Tedesco, 1998).

Los procesos de transformación en marcha intentan atender a las nuevas demandas de calificaciones del mercado de trabajo pero, paradójicamente, las reformas educativas encaradas requieren, ellas mismas, de recursos humanos altamente calificados para poder alcanzar con éxito las metas previstas. La implementación de reformas en sistemas educativos descentralizados supone encarar procesos de cambio muy complejos, donde se necesita personal con capacidad para liderar el cambio, identificar problemas, diseñar y ejecutar soluciones a esos problemas y definir estrategias. El papel de los recursos humanos como agentes del cambio es central para el éxito de los procesos de transformación. Pueden ser un factor acelerador u obstaculizador de las reformas. Ello implica que sea personal idóneo, con capacidad de desarrollar competencias básicas como la abstracción, el pensamiento sistémico, la experimentación y la capacidad de trabajar en equipo; pero, además, debe ser personal que exprese compromiso ético-político con la tarea.

### 2.3. Las características de los recursos humanos de la gestión educativa de la región.

Los diagnósticos sobre las características de los recursos humanos de la gestión educativa de la región indican que se están produciendo importantes cambios en los planteles de la administración pública y en las modalidades de trabajo. La expansión de la educación superior y las estrategias de los Estados para la incorporación de personal más calificado permite afirmar que ha habido una mejora en los perfiles técnicos. La reforma de los Estados también ha permitido la incorporación de formas de organización del trabajo más flexibles. Sin embargo, según se testimonia en las discusiones del Foro, aún persisten algunas características del pasado. También se registraron algunas características nuevas que habría que destacar.

Es necesario aclarar que la siguiente es una descripción basada en las impresiones de los participantes del Foro. Por lo tanto, se debe considerar como una primera aproximación:

- La definición de funciones y los organigramas de las administraciones continúan presentando poca flexibilidad.
- La calificación promedio de los funcionarios públicos del área se ha elevado pero no es la adecuada de acuerdo a las nuevas exigencias planteadas por los procesos de transformación.
- Permanecen algunos rasgos clientelares en los mecanismos de acceso a los puestos en la administración pública. Sin embargo, algunos Estados han implementado nuevas estrategias de incorporación de personal más calificado (proyectos) o a través de mecanismos más transparentes (concursos).
- En algunos Estados existe un sistema doble de contratación (personal de planta y por contratos) que, si bien colabora dando flexibilidad para la incorporación de personal de alta calificación, podría contribuir al surgimiento de lealtades duales en las administraciones.
- En muchos administradores persisten prácticas de gestión ritualistas, moldeadas en el paradigma de control burocrático de la gestión.
- Las administraciones tienen inconvenientes técnicos para precisar sus demandas de formación, entre otros motivos, porque los perfiles nuevos están en proceso de cambio.
- Se registra la dificultad para identificar quienes estarían en condiciones técnicas y políticas de hacerse cargo de la nueva demanda de formación. Las universidades aparecen como instituciones alejadas de estas demandas de formación.

- En los diagnósticos técnicos de las administraciones se percibe la tendencia a repetir propuestas pedagógicas, categorías a partir de las cuales se leen los problemas e instrumentos con los cuales se pretende solucionarlos, sostenida en criterios de autoridad o poco definidos.
- En ocasiones, la incorporación de tecnologías organizacionales y administrativas se realiza sin percibir claramente cuál es el problema que se pretende solucionar y cuáles son las metas a alcanzar.
- Se observa una importante dificultad para incorporar el conocimiento elaborado por la investigación social a los procesos de toma de decisiones y de programación de políticas educativas.
- Los miembros de cada estamento de las administraciones tienden a concebir que la necesidad de formación se encuentra en los niveles inferiores, a ello se suma la falta de conciencia sobre las propias limitaciones profesionales.

## 3. Los ejes del debate

---

### 3.1. Las nuevas funciones de los Estados Nacionales en la gestión educativa.

Una vez alcanzados ciertos índices de expansión cuantitativa de la cobertura del sistema educativo –a partir de modelos de administración centralizada y de oferta de servicios basados en propuestas con alto grado de homogeneidad–, los Estados Nacionales avanzaron en la definición de nuevas políticas educativas. Éstas intentan recuperar la centralidad de la educación atendiendo a la mejora de la calidad de los servicios a partir de afrontar la heterogeneidad de situaciones presentes en los países de la región.

Las medidas adoptadas se han caracterizado por implementar procesos de descentralización y transferencia de los servicios educativos a las jurisdicciones de menor rango (provincias, departamentos, municipios) con objetivos centrados en optimizar la calidad de la educación que se brinda, en el supuesto de que acercar las administraciones a las escuelas pudiese mejorar la búsqueda de respuestas más adecuadas y subsanar las dificultades burocráticas registradas en el modelo educativo anterior.

Como correlato de estas políticas, los ministerios nacionales han comenzado un proceso de reformulación de objetivos y de reestructuración de su estructura orgánica, para adaptarlo a su nuevo papel. 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 la calidad de la educación que se brinda<sup>3</sup>. En el marco de metas acordadas con los organismos internacionales de financiamiento, el nuevo rol presenta una concentración de los ministerios nacionales en la definición de políticas para el sector, la adecuación de la oferta educativa al nuevo contexto, la implementación de nuevos y más sofisticados mecanismos de control de la calidad y de regulación de las administraciones de menor rango.

Sin embargo, estos procesos de cambio atraviesan etapas de transición entre los dos sistemas (frecuentemente prolongadas) dado que la implementación de las nuevas funciones supone romper con culturas organizacionales y dotar de la capacidad de gestión suficiente a todas las instancias (problema que trataremos en detalle en el próximo apartado).

(3) En este sentido, el caso argentino es paradigmático. La Ley Federal de Educación N° 24.195, sancionada en abril de 1993, define el nuevo rol del Ministerio Nacional alrededor de tres ejes: "coordinar y regular el sistema educativo en su conjunto; evaluar la calidad de la educación que se imparte en el país y nivelar las desigualdades regionales, provinciales y sociales en materia educativa" (MCE, 1994).

Generalmente los estados nacionales han intentado buscar formas participativas donde consensuar los cambios y las estrategias de implementación gradual y progresiva de las reformas. La inclusión de programas y proyectos ad hoc atendiendo problemas de las jurisdicciones, los acuerdos sobre criterios cualitativos y metas cuantitativas en todas las etapas y aspectos técnico-pedagógicos que implica la aplicación de las reformas son ejemplos claros de ello pero, aún persisten problemas recurrentes del pasado que atender.

Las nuevas funciones adoptadas por los ministerios nacionales se definieron alrededor de ejes de intervención prioritarios a ser desarrollados mediante programas diseñados desde las instancias centrales con frecuente participación de agentes de las administraciones provinciales o municipales en su ejecución. Los ejes de intervención suelen ser:

- *Generación de sistemas nacionales de mejoramiento de la calidad de la educación.* El objetivo es desarrollar sistemas nacionales de evaluación externa de la calidad educativa, para ser aplicadas a alumnos de todos los ciclos, niveles y regímenes, estableciendo así, criterios nacionales para la medición de la calidad educativa de los resultados que obtiene el sistema en todas las jurisdicciones.
- *Formulación de estrategias compensatorias para atender situaciones de inequidad.* Por medio de programas específicos los Estados Nacionales financian y ejecutan acciones para establecimientos educativos en situación desfavorable en las jurisdicciones. El criterio de intervención suele ser, al contrario del modelo de planificación tradicional, la focalización de acciones y recursos; la participación comunitaria; la revalorización del trabajo docente; la atención a prioridades pedagógicas y articulación de acciones con las autoridades provinciales para articular esfuerzos y resultados.
- *Actualización y adecuación de los contenidos del currículum.* La definición de nuevos contenidos se convirtió en una herramienta estratégica para permitir la organización de un sistema educativo articulado, coherente y equitativo. Frecuentemente, se emplearon equipos de especialistas para su formulación y posteriormente estrategias de generación de consenso alrededor de lo producido. La definición de los planes y programaciones al nivel de las escuelas fue diversa: en ocasiones se dejó su definición al nivel jurisdiccional.
- *Establecimiento de mecanismos de reciclaje y actualización disciplinar de docentes en ejercicio,* con el propósito de capacitarlos en contenidos y competencias relativas a la reforma.
- *Reestructuración global del sistema de formación docente.* Esta reestructuración incluye: la transformación institucional y curricular de los Institutos Formadores, la apertura de nuevas carreras, el reagrupamiento de institutos, etc.

- *Equipamiento de las escuelas con recursos didácticos y tecnológicos.* Las estrategias han sido varias: compra de libros y recursos audiovisuales para las bibliotecas de las escuelas que atienden la población más desfavorecida, de equipos de informática para el uso de alumnos y docentes que a su vez permitan la participación de la escuela en una red, subsidios y materiales para la realización de proyectos didácticos, etc.

Con relación a este eje del debate, la conclusión más fuerte es que los ministerios deben ser concebidos como agencias encargadas de gerenciar tareas transformadoras y no sólo para administrar el sistema, deben ser organismos ágiles y flexibles capaces de responder a requerimientos que cambian y se modifican permanentemente. En este sentido, la experiencia chilena de gestión por proyectos puede entenderse como un ejemplo paradigmático. Según lo expuesto en el Foro por Juan Eduardo García Huidobro, representante del Ministerio de Educación de Chile, “en el marco de la modernización de los aparatos estatales las actuales políticas públicas en educación suelen diseñarse y gestionarse “por proyectos” o programas definidos sobre la base de metas y resultados. Éstas son algunas de sus características más salientes:

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 de 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 la conducción del mismo.
3. Estos equipos, entre sus tareas tienen la de comunicar las grandes metas del programa que administran a los intermediarios (por ejemplo, los responsables provinciales o regionales de la educación y los docentes). Esta comunicación requiere como condición necesaria la credibilidad y prestigio técnico del equipo responsable del programa.
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 “tradición 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 en el ministerio del caso; 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 de ellas. Se logra así, de una parte la disponibilidad de equipos reducidos en los ministerios y, de otra parte, la utilización del personal más idóneo para la realización de tareas complejas. Además, a mediano plazo, va generando una interesante oferta de servicios para la realización de políticas.
6. La administración por proyectos enriquece profesionalmente. Un elemento central de la política de personal es lograr que las tareas que las personas realizan se vinculen con la identidad profesional de las personas involucradas. 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 positiva. Obviamente este aspecto tiene relación directa con el clima de trabajo.”

---

### 3.2. El fortalecimiento de la gestión educativa en los niveles regionales y locales.

La responsabilidad de la prestación de los servicios educativos en casi todos los niveles y modalidades que asumieron los niveles regionales y locales se encuentra condicionada por restricciones técnicas, políticas y financieras. Algunos estudios señalan que la descentralización educativa generó la aparición de problemas que antes se percibían sólo al nivel central. Ahora se observan en las distintas jurisdicciones de menor nivel. Además, se registraron problemas nuevos debido a que los procesos de descentralización se implementaron con escasas previsiones de modelos alternativos o transitorios de gestión de los servicios transferidos. Esto generó situaciones muy heterogéneas debido a que las jurisdicciones tienen profundas diferencias en cuanto a su capacidad institucional y administrativa. Algunas jurisdicciones han necesitado más tiempo y esfuerzo, sobre todo en el armado de una capacidad gerencial, ya que las administraciones públicas, como ya se expresó, aún adolecen de debilidades en cuanto la adecuación del personal calificado a las necesidades regionales o locales, carencia de recursos tecnológicos y escasez de financiamiento.

Otro rasgo derivado de la descentralización es la escasa experiencia del personal de las administraciones provinciales para cumplir funciones ampliadas, más complejas y calificadas. Estas inexperiencias en ocasiones generaron problemas administrativos y pedagógicos potenciando la ineficiencia y deterioro de la calidad de los servicios. Indirectamente, este desequilibrio reforzó –en ocasiones– la valoración por la tradición centralista que se intenta abandonar definitivamente.

Por último, las administraciones regionales o locales no siempre cuentan con las tecnologías administrativas imprescindibles para la gestión. Suelen disponer de débiles equipos de planeamiento, falta de sistemas de planificación, e insuficiente coordinación entre los procesos de planificación educativa, de planificación presupuestaria y de asignación efectiva de recursos.

Algunos estudios además señalan la casi “inexistencia de procesos de planeamiento estratégico por parte de la conducción político-administrativa; plantas de personal rígidas ya sean las administrativas o las específicas de cada servicio, con objetivos poco claros y grandes falencias en cuanto a su capacitación” (Narodowsky, M. 1995).

La conclusión evidente es que los procesos de transformación deberán fortalecer la capacidad de gestión en los niveles regionales y locales sino desean ver naufragar los cambios iniciados. En los hechos, los esfuerzos de los Estados Nacionales por mejorar dichas capacidades han sido enormes e inéditos en la historia de los sistemas educativos de la región. Queda por analizar los resultados obtenidos de dichos esfuerzos y evaluar porqué persiste una imagen tan crítica sobre lo realizado.

---

### 3.3. Las acciones recientes de formación de recursos humanos en América Latina. Reflexiones derivadas de los casos presentados.

Durante los paneles del día 12 de noviembre se presentaron las experiencias de formación de recursos humanos que llevan a cabo los Estados de la región.<sup>4</sup> De las discusiones del Foro sobre las experiencias relatadas se puede delinear los rasgos de un “modelo predominante” de formación de recursos humanos a evaluar y revisar. Éstos son:

- Planificado y gestionado en forma centralizada.
- Centrado en el saber técnico y la teoría.
- Diseñado desde la oferta más que en la demanda.
- Pensado desde la enseñanza (antes que de las experiencias de aprendizaje que se requiere generar).
- Con énfasis en el punto de llegada (un perfil ideal de funcionario) sin reconocer el punto de partida (el cuerpo de saberes, creencias y actitudes que portan los sujetos a formar).
- Desgajado de las funciones – roles reales de la gestión.

(4) Se presentaron las experiencias de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

- Con una concepción reducida de “modernización”, entendida como la introducción de tecnologías antes que modernizar visiones acerca de lo educativo.
- Desconectado de otras medidas de cambio provenientes de otros ámbitos de la esfera del Estado.
- Modalidad de cursada privilegiada: cursos.
- Con poca atención a estrategias de multiplicación de la propuesta, como la “formación de formadores”.
- Donde el Nivel Central (Ministerio Nacional) no se percibe como “sujeto de formación”.
- Con sujetos de aprendizajes tradicionalmente olvidados: directores y supervisores (aunque actualmente este rasgo se estaría revirtiendo).

Por otra parte, las discusiones sobre los casos llevaron a algunas reflexiones de carácter provisorio. La primera reflexión es que, a pesar de la gran diversidad de estrategias de formación de recursos humanos dentro de cada país, hasta el momento, sólo se reconocen estrategias de formación de recursos humanos a tres niveles diferenciados: Nacional, provincial y local. Aunque la acción coordinada entre los establecimientos educativos, las jurisdicciones y el nivel central constituya uno de los focos más problemáticos, es difícil reconocer estrategias que atiendan dichos problemas proponiendo estrategias de formación simultánea y articulada de agentes de los tres niveles.

Una segunda reflexión es que, las estrategias de formación que emplean los cursos de capacitación como modalidad principal resultan insuficientes. En las discusiones del Foro surgió la opinión consensuada de diversificar las modalidades de enseñanza y los contenidos de los espacios formativos que se brindan a los funcionarios del área atendiendo a los problemas reales que los procesos de transformación enfrentan.

En tercer lugar, las experiencias indican que invertir en procesos de formación de recursos humanos de calidad a todos los niveles supone una gestión ágil de los recursos y metas claras. La inclusión de proyectos como una modalidad ágil de introducir cambios en administraciones burocráticas favorece cierta rapidez y flexibilidad en la gestión de los recursos pero requieren una visión estratégica y la definición de criterios claros de calidad. Los proyectos orientados a la formación de recursos humanos deben contemplar metas claras para ofrecer una formación coordinada y articulada, evitando la visión de corto plazo que, al considerarlos como instrumentos alternativos de obtención de fondos, termina favoreciendo la realización de acciones de capacitación fragmentadas e inconexas.

Por último, estamos asistiendo al cambio de paradigmas en los modelos de planeamiento y gestión de los sistemas educativos. La evolución de los sistemas

de planeamiento educativo va de un modelo “tradicional” –con esquemas basados en planes de mediano y largo plazo, rígidos y desconectados de la implementación– a formas de planificación “estratégica” –con esquemas más flexibles que suponen capacidad para identificar problemas específicos, diseñar soluciones viables, implementarlas en plazos más cortos y evaluar los resultados.

Este cambio de paradigma requiere una alta densidad profesional centrada en el desempeño, concepto que puede definirse como un compromiso responsable y autónomo con la tarea. Esta autonomía no se lograría por una simple declamación sino a través de un dominio teórico y técnico efectivamente superior y demostrable. A ello se agrega un manejo de herramientas conceptuales y prácticas que permiten reaccionar con oportunidad, con creatividad y con respuestas positivas ante problemas que, en la educación del umbral de un nuevo siglo, se presentan siempre como diversos e inesperados.

Esta propuesta de gestión educativa es pretendida también en el ámbito de las unidades escolares, es decir, lograr que las escuelas lleguen a ser organizaciones no tradicionales, “organizaciones inteligentes”, con formas de organización que permitan el aprendizaje institucional y personal, y una gestión que favorezca procesos de transformación (Aguerrondo, 1998).

Sin embargo, en el plano institucional, la profesionalización del cuerpo docente, necesaria para la gestión participativa y autónoma que los procesos de transformación en marcha han tendido a reforzar, al menos en el plano de las proposiciones, aún no ha penetrado en la formación de recursos humanos en el ámbito institucional. Todavía se tiende a conformar dos circuitos formativos: el de los “Directores o gerentes” (igualando los términos: administración = gestión) y un segundo circuito de “Profesores o pedagogos” (entendiendo que la pedagogía no se vincula con la gestión). Es decir, una noción estrecha de gestión que separa lo administrativo de lo pedagógico.

---

## 4. Conclusiones

Es importante introducir estas conclusiones destacando la pluralidad de visiones, instituciones, agentes y prácticas educativas que han colaborado a una saludable exposición de ideas, el reconocimiento de la diversidad y el debate crítico y responsable.

Frente a la ausencia de conocimiento suficiente y ante la diversidad de situaciones registradas durante el Foro, es riesgoso realizar una generalización sobre el problema analizado que represente a todas las experiencias de la región.

Si bien resulta muy difícil sintetizar en pocas palabras la riqueza de las discusiones que tuvieron lugar, se pueden establecer al menos cinco conclusiones importantes que contaron con un alto grado de consenso entre los participantes.

En primer lugar, se destacó la necesidad de reconocer que la presencia de recursos humanos adecuadamente calificados es una variable fundamental para el éxito de los procesos de transformación educativa. En este sentido, los diagnósticos indican que algunas dificultades de implementación de las reformas así como la lentitud en la ejecución de ciertas medidas, se originan en la carencia de personal debidamente calificado en los diferentes niveles de las administraciones educativas. Reconocer la centralidad de los recursos humanos implica diseñar estrategias más eficaces de formación y, obviamente, un aumento significativo de las inversiones en esta actividad parece indispensable.

En segundo lugar, las discusiones del Foro permitieron apreciar la necesidad de superar una representación de este problema según la cual cada sector piensa que los que necesitan capacitarse son siempre los otros. En este sentido, el enfoque más frecuente consiste en suponer que las actividades de formación deben concentrarse en el nivel local: el municipio, el distrito escolar o el establecimiento. Las discusiones durante el Foro permitieron comprender que los cambios en el nivel local y la transferencia de responsabilidades que implica todo proceso de descentralización también supone cambiar el desempeño de los recursos humanos del nivel central. En el mismo sentido se plantea la relación entre responsables políticos y responsables técnicos, entre investigadores y responsables de las decisiones.

En tercer lugar, la formación debe estar articulada con la investigación y la asistencia técnica. Las discusiones en el Foro permitieron confirmar la hipótesis según la cual no existe un cuerpo de conocimientos exhaustivo y disponible para ser transmitido a través de las actividades de formación. Los procesos de transformación educativa actualmente en ejecución plantean nuevos problemas y objetos de conocimiento. En contextos de este tipo, es preciso establecer mecanismos muy fluidos de articulación entre la formación por un lado y la

investigación y la asistencia técnica por el otro. Dichos mecanismos van desde la participación activa de los responsables de la ejecución de los procesos de transformación educativa en los programas de formación hasta la incorporación de instrumentos de evaluación y de monitoreo técnico en las reformas, para permitir efectuar aprendizajes y transferencias de manera rápida y sistemática.

En cuarto lugar, la formación de los recursos humanos para gestión debe incluir un fuerte componente referido a las competencias relacionales y compromiso ético-político. Al respecto, las discusiones pusieron de relieve que los requisitos para el desempeño en la gestión educativa reclaman no sólo el dominio de saberes técnicos sino también el desarrollo de competencias tales como el liderazgo, la capacidad de negociación y un fuerte compromiso ético con la solución de los problemas provocados por los altos índices de exclusión social. En este sentido, el debate acerca de cuáles son las mejores estrategias para desarrollar estas competencias está abierto.

En quinto lugar, se reconoció que las actividades de formación deben involucrar a otros actores y no solo a los participantes directos de los procesos de gestión. En este aspecto, tres actores fueron mencionados como particularmente significativos desde el punto de vista de su papel en los procesos de transformación educativa: los periodistas encargados de informar al público acerca de la marcha de los cambios educativos, los dirigentes sindicales de los docentes y los dirigentes políticos.

---

#### 4.1. Los requerimientos de formación de los recursos humanos para la gestión educativa de los sistemas educativos de la región.

En este apartado realizaremos una síntesis de los principales requerimientos de formación surgidos de las discusiones en el Foro. En primer lugar, la definición de nuevas estrategias de formación de recursos humanos implica modificar las maneras de pensar lo pedagógico excediendo los límites del aula e inclusive del sistema educativo. Para colaborar en los procesos de cambio del aparato escolar se requiere ampliar la mirada de lo educativo. Se requiere una mirada "holística" sobre las experiencias de "aprendizaje" que se producen dentro y fuera del sistema.

En segundo lugar, las estrategias de formación deberían incluir una sólida formación inicial complementada por una formación en servicio permanente. Ante perfiles técnicos cambiantes, surge la necesidad de una sólida formación básica y la reconversión permanente. Es fundamental que los sujetos sean capaces de aprender a aprender.

En tercer lugar, debería ser una formación que pudiese combinar en forma coherente y articulada saberes y competencias de naturaleza diversa. Esta formación

incluiría: saberes técnicos, saberes relacionales, la dimensión ética en la gestión y el compromiso político con los lineamientos trazados democráticamente. Un funcionario debería combinar el conocimiento técnico-pedagógico con la capacidad de liderazgo, cierto carisma, capacidad estratégica para la implementación de políticas y capacidad de generar adhesión y crear sentido alrededor de los procesos de cambio. Se requiere la formación de cuadros técnicos:

- Que apoyen los procesos políticos en marcha.
- Que puedan asumir la reformulación de políticas y la toma de decisiones en el nivel que corresponda.
- Que sepan comunicar y crear sentido alrededor de la reforma.

En cuarto lugar, con relación a las modalidades de enseñanza, existe consenso respecto a la necesidad de buscar modalidades alternativas a los cursos. Es posible encontrar nuevos diseños en las experiencias de aprendizaje de la educación de adultos y en las estrategias de capacitación empleadas por otras organizaciones.

Las nuevas modalidades deberían adecuar los métodos a los contenidos que se pretende enseñar, fomentar el trabajo en equipo, utilizar nuevas tecnologías como herramienta de formación, generar experiencias de aprendizaje en espacios más reales que los cursos (visitas de estudio a otras administraciones y pasantías) y estimular la auto-evaluación. Estas modalidades deberían permitir recuperar los saberes técnico-pedagógicos existentes en el personal y emplear las experiencias concretas en los procesos de gestión como una fuente muy rica de aprendizaje. La posibilidad de acompañar procesos de cambio puede ser usada para observar cómo algunas instituciones logran aprender de las dificultades.

---

## 4.2. El papel de los Estados Nacionales, las Universidades y los Organismos Internacionales en la formación de los recursos humanos para la gestión de los sistemas educativos.

En sociedades que presentan altos índices de exclusión social, el papel de los Estados Nacionales es fundamental para alcanzar mayores niveles de equidad, de competitividad y de integración de la ciudadanía. Estos objetivos requieren sostener nuevamente la centralidad de lo público y lo político. Se hace necesaria la revalorización del Estado como administrador y gestor de políticas públicas democratizadoras. Ello demanda de los funcionarios públicos la capacidad de liderazgo, de regulación e impulso y compromiso ético-político. Los procesos de transformación educativa deben ser entendidos en ese contexto.

Con relación al papel de las universidades, existe consenso en promover una mayor articulación entre académicos y funcionarios, en la convicción de que la distancia produce un empobrecimiento tanto de la gestión como de la investigación científica. En ese sentido, la necesidad de construir nuevos objetos y someterlos al análisis podría favorecer el intercambio y la participación del mundo académico. Como resultado de la acción conjunta se podría contar con estudios que respondan a las nuevas realidades dentro de los sistemas educativos, un estado del arte preciso sobre las demandas de formación de recursos humanos para la gestión educativa democrática y la elaboración de estrategias.

Respecto a los organismos internacionales les cabe la misión de colaborar en la constitución de redes de apoyo y asistencia técnica a los procesos de transformación intentando superar las propuestas homogeneizantes pensadas desde otros contextos y asumiendo la diversidad de situaciones que presenta la región. Asimismo, es fundamental revisar las propuestas que se centran únicamente en la inversión en libros y tecnologías recuperando la importancia de los educadores como agentes de cambio y la centralidad de incrementar la inversión en recursos humanos.

Para finalizar, estas conclusiones del Foro constituyen un insumo importante para la definición de las modalidades más adecuadas de formación de recursos humanos que lleva a cabo el IIPE así como de los públicos a los cuales debe dirigirse la acción del Instituto.

---

## 5. Bibliografía

- AGUERRONDO, I., 1998, Nuevas funciones de los estados nacionales en la gestión educativa. Requerimientos de formación de los recursos humanos, Bs.As., Argentina (mimeo).
- CEPAL – UNESCO, 1993, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile.
- CORIAT, B., 1994, Los desafíos de la competitividad, Documentos de Trabajo Nros. 1, 2 y 3, PIETTE del CONICET, Facultad. de Ciencias Económicas, U.B.A., Bs.As.
- FILMUS, D., 1995, "Educación y trabajo en la Argentina de los '90", en: Tiramonti, G. y otros, Las Transformaciones de la educación en diez años de democracia, FLACSO, Bs.As.
- GALLART, M.A., CERRUTI, M. y MORENO, M., 1994, La educación para el trabajo en el Mercosur: Situación y desafíos., Washington, O.E.A.
- GARCÍA HUDOBRO, J., 1998, Nuevas funciones de los estados nacionales en la gestión educativa. Requerimientos de formación de los recursos humanos, Santiago de Chile, (mimeo).
- KOSAKOFF, B. y otros, 1993, El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación, CEPAL/Alianza, Bs.As.
- NARODOWSKY, M., 1995, Cómo se administra y financia el sistema educativo. En: Tiramonti, G. y otros, Las Transformaciones de la educación en diez años de democracia, FLACSO, Bs.As.
- OTTONE, E., 1998, ¿Qué educación para el siglo XXI en América Latina? (mimeo).
- PAVA, V., 1993, "*O novo paradigma de desenvolvimento: Educação, cidadania e trabalho*", en: Rev. Educação & Sociedade N°45, pp.309-325, Brasil.
- SENÉN GONZÁLEZ, S., 1994, Una nueva agenda para la descentralización educativa, En: Revista Iberoamericana de Educación, N° 4, Organización de Estados Iberoamericanos, España.
- TEDESCO, J. C., 1995, El nuevo pacto educativo: educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna, Anaya, Madrid.
- TUSSIE, D. y WAGNER, M., 1991, " Las negociaciones comerciales de la Argentina en un contexto de ajuste externo", Documentos e Informes de Investigación No.125, FLACSO, Bs. As.



---

# Anexo I

## Orientaciones para la formación de funcionarios públicos en el área de educación

por Guillermina Tiramonti

Introducción	31
1. El nuevo contexto y la construcción de nuevas problemáticas para la gestión de los sistemas educativos	33
2. Nuevos y viejos problemas en la gestión de los servicios educativos	38
3. De la necesidad de construir capacidad de gestión en los cuerpos burocráticos de los diferentes niveles del estado	40
4. Acerca de las capacidades requeridas para la gestión a los inicios del siglo XXI	42
5. De las actuales características de las propuestas de capacitación: limitaciones y potencialidades	45
6. Orientaciones para programas de formación y capacitación de funcionarios públicos	47
7. Bibliografía	52



## Introducción

En la década del 80 América Latina inició un proceso de modernización consistente en la recuperación de la democracia como régimen de gobierno y por lo tanto del estado de derecho como sistema normativo para la regulación y mediación en los conflictos. En el marco de esta democratización la región asistió al agotamiento y derrumbe del modelo de acumulación que organizó su sociedad desde los años posteriores a la guerra y generó una reestructuración de su aparato de producción que aún no se ha completado. En este caso y a diferencia de otras modernizaciones ensayadas en América latina, la modificación del perfil productivo de la región se realiza en un marco de apertura política y de generalizado consenso respecto de la posibilidad de un abordaje conjunto del desarrollo económico y la democratización política.

Se trata de una modernización atravesada por la tensión entre las exigencias de una ciudadanía habilitada para demandar y los imperativos de alcanzar mayor competitividad que provienen del mercado. La propuesta de transformación adoptada por la región generó una redefinición del papel de los Estados nacionales en la gestión de los negocios públicos y con ello en la organización, regulación y control del conjunto de las acciones que se desarrollan en la sociedad. Sin duda el sector educación ha sido y es uno de los más afectados por estos cambios.

La conceptualización del conocimiento como el nuevo núcleo generador de riqueza y poder en el mundo contemporáneo deposita nuevamente en la educación un infinito potencial de transformación social, desarrollo económico y emancipación individual. En base a esta exigencia los países de la región han iniciado cambios profundos tanto en el campo pedagógico como en el de gestión de los sistemas.

Los cambios fueron precedidos por una serie de diagnósticos que enfatizaron por un lado, la baja calidad de los aprendizajes de los alumnos, la inequidad social y regional de la distribución del bien educativo y la inadecuación del modelo de gestión burocrático centralizado para gestionar eficientemente el sistema e introducir las innovaciones que la nueva era del conocimiento exigía (CEPAL/UNESCO, 1992). Algunos de estos diagnósticos ubicaron la crítica del modelo de gestión en la problemática más amplia de la gobernabilidad al señalar que el Estado Nacional había perdido su capacidad de direccionar y configurar el sistema educativo (Braslavsky, 1996).

A la luz de estos diagnósticos casi todos los países de la región han iniciado cambios tendientes a descentralizar la administración y gestión de los sistemas llegando, en ciertos casos, a la municipalización de los servicios. Algunos Estados están avanzando en la incorporación de la gestión privada de los servicios públicos, se ensayan sistemas de innovación a través de proyectos especiales, se difunden

los programas focalizados de compensación y se incentiva el desarrollo de tecnologías organizacionales que construyen nuevas articulaciones entre los diferentes niveles del estado y los subsistemas educativos y entre estos y sus referentes societales.

Si bien el conjunto de los países de la región ha emprendido reformas similares, los objetivos que orientaron las acciones y las condiciones sociohistoricas en que estas se iniciaron y se desarrollan les otorgan características diferentes y generan procesos dispares tanto en el campo estrictamente educativo como en el de la gestión de las disputas sociales que se desatan alrededor del bien educativo. Carnoy y Moura Castro (1997) nos proporcionan una tipología de las reformas educativas de la región de acuerdo a los objetivos que las orientan. Estos autores distinguen las reformas producidas a la luz de las exigencias de saneamiento de las finanzas publicas de aquellas orientadas por la búsqueda de la competitividad o el aumento de la equidad en la distribución de los beneficios de la educación.

Los últimos informes respecto de la educación de la región demuestran que subsisten los problemas de baja calidad y se han agravado las situaciones de inequidad en la distribución de una educación de calidad. El informe internacional del Programa de Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (Preal 1998) señala por ejemplo que solo un reducido número de niños que asiste a las escuelas privadas de elite recibe una educación adecuada, mientras que la gran mayoría de los niños asiste a escuelas públicas deficientes, que no cuentan con el financiamiento adecuado, por lo que no logran adquirir los conocimientos y habilidades necesarias para el éxito económico o la participación ciudadana activa.

Estos informes están demostrando que más allá de los objetivos que hayan orientado las reformas del sector estas no pueden autonomizarse de los efectos que genera el proceso de reestructuración de la economía y ajuste fiscal que hegemonizó la política de la región en la última década.. Esta colosal reestructuración genera un nuevo contexto social y político creando condiciones diferentes para el desarrollo de políticas educativas que atienden a las problemáticas del sistema.

# 1. El nuevo contexto y la construcción de nuevas problemáticas para la gestión de los sistemas educativos.

Las modalidades que adquirió la transformación económica en la región han generado nuevas condiciones para el desarrollo de los sistemas educativos y abierto una serie de cuestiones que deberán ser atendidas por los futuros elencos de gobierno. En líneas generales la modernización que se ha promovido ha sido muy efectiva en la destrucción de una economía controlada por el Estado pero presenta dificultades para la construcción de un orden societal que garantice condiciones de integración y sustentabilidad tanto económica como política. Nos proponemos revisar brevemente estas manifestaciones de la modernización que debemos considerar a la hora de proponer perfiles para gestionar el sistema público de educación.

---

1.1. Primero es que el movimiento hacia el mercado se ha vuelto un proceso de desincorporación de actores socioeconómicos afectando los mecanismos de integración social (Torre, 1998). El desmantelamiento del garantismo estatal liberó recursos de poder que se distribuyeron de manera desigual y esto acrecentó las diferencias de riqueza y de influencia preexistentes. Esto generó una elite con una alta capacidad de negociar sus intereses y convertir las nuevas reglas de juego en la expresión institucional de unas relaciones de fuerza que les son favorables. Como consecuencia del mismo proceso de concentración de riqueza los sectores más favorecidos están construyendo circuitos privados para proveerse de los servicios de educación, salud y seguridad independientemente de los servicios que se le prestan al conjunto de la población. Lasch (1996) habla de la rebelión de las elites para denominar este fenómeno de des-responsabilización de las elites por la suerte del conjunto de la población.

De hecho, a pesar de la continua apelación a la educación como un factor de fuerte gravitación en el desarrollo económico y en la estabilidad política, que estructuran los discursos de las elites gobernantes en América Latina, estas no han logrado aumentar sensiblemente el compromiso pecuniario de estas sociedades para invertir en mejorar el sector.

Paralelamente y como contracara del mismo fenómeno se ha profundizado la tendencia, desde siempre existentes en América Latina, a generar un grupo de marginados sociales que están fuera de la trama societal y que en muchas ocasiones encuentran en la escuela estatal la única oportunidad de incorporación a la vida comunitaria. Entre estos sectores marginales y las elites pareciera profundizarse

una brecha que fragmenta a la sociedad, dificulta la constitución de un imaginario compartido, genera una sociedad signada por discontinuidades culturales y pone en serio riesgo la posibilidad de concretar el principio de representatividad democrática. Para el campo estrictamente educativo produce condiciones sociales y culturales tan dispares, para la acción pedagógica, que difícilmente ésta pueda actuar para suavizar, si bien no neutralizar, estas diferencias (Tedesco, 1998).

La implementación de programas de compensación al estilo de las 900 escuelas de Chile o del plan social en la Argentina no logran neutralizar las extremas desigualdades que los sistemas educativos deben atender. En general las estrategias de compensación están basadas en el supuesto de la continuidad cultural entre los distintos grupos donde unos se presentan como deficitarios con respecto a otros y por lo tanto la acción se orienta a compensarlos con más de aquello que han tenido o tienen menos. No cabe, o por lo menos hasta ahora no se ha incorporado, la idea que las desigualdades profundas en el acceso a bienes económicos y culturales genera diferencias culturales que solo pueden ser atendidas a través de estrategias pedagógicas que consideren estas diferencias.

Se superpone a esta fragmentación generada por la sociedad de mercado la profundización de la modernización que genera un proceso de diferenciación social que complejiza la estructura social. En palabras de Lechner (1997) "Las clases sociales fundamentales que en el pasado aglutinaban y estructuraban la población en grandes identidades colectivas se diferencian en múltiples grupos sociales con subculturas específicas".

La fragmentación no solo se da en el campo de lo material sino en las representaciones simbólicas que sirven de anclaje a las identidades colectivas. La diferenciación cultural multiplica y complejiza las demandas por educación generando a su vez circuitos diferenciados para su atención que producen subsistemas adaptados funcionalmente a las demandas y aspiraciones de los diferentes sectores (Casanova, 1996). La fragmentación social, la exclusión, la extrema desigualación y la diferenciación de intereses y aspiraciones son las características del ambiente social en que deberán desarrollarse los sistemas educativos en los próximos años y por supuesto una condición que deberá ser considerada tanto para el diseño de las políticas para el sector como para la construcción de propuestas de formación para los diferentes agentes.

---

1.2. Las tendencias hacia la reducción del estado, a la privatización de las empresas públicas y a la desregulación del mercado han modificado sustancialmente las relaciones entre Estado y sociedad civil y han hecho más tenue la clásica distinción entre la esfera y los intereses de lo público y de lo privado (Cox Urejola, 1998). Hay modificaciones en las fronteras que separan al Estado Nacional de la

sociedad Civil que transforman las reglas de juego que vinculan ambas esferas (Oszlak, 1993). Se trata en apariencia de una redistribución de funciones que importa cambios en la distribución de recursos económicos, en los sistemas de regulación social y potencialmente en la distribución del poder social.

La crisis fiscal y el problema del financiamiento de las políticas públicas sociales generó una serie de alternativas para la gestión de los servicios públicos. Por una parte se descentralizaron los servicios y se depositó en el ámbito de lo local la obligación de afrontar las demandas por salud y educación y el conflicto que se desarrolla alrededor de estos recursos (Novick de Senén González, 1997). Por otra muchos de los estados de la región sufren una crisis de gestión que incluye tres componentes: uno de naturaleza financiera, referido al déficit de las cuentas públicas, otro de naturaleza administrativa, derivado de la ineficacia de la modalidad burocrática y un tercero de carácter estratégico que corresponde a la manera inadecuada en la cual el Estado está organizado para intervenir en la actividad social (Morales, 1998).

Para enfrentar esta crisis algunos Estados han optado por minimizar su intervención y dejar que el mercado organice la prestación de los servicios privatizando o terciarizando, en otros casos se intenta desestatizar manteniendo el carácter público de la prestación. En este campo participan numerosas instituciones de la sociedad civil que articulan intereses y demandas y generan experiencias de autogestión o de gestión asociada con diferentes instancias públicas y privadas.

Esta nueva articulación de lo público y lo privado se expresa en el campo educativo en una amplia gama de propuestas en las que pueden reconocerse las tendencias a profundizar la democratización de los servicios incorporando la demanda de sectores hasta ahora excluidos, aumentando la capacidad de control de estos sectores sobre el servicio que reciben o simplemente gestionando sus demandas y haciéndolas presentes en la esfera pública.

También pueden reconocerse propuestas de reforzamiento de la capacidad de control de los sectores más conservadores de la sociedad, u otras destinadas a construir una oferta que de cuenta de la diversidad de demandas o aquellas que simplemente se proponen introducir la lógicas del mercado en el campo de la educación.

Más allá de la valoración que pueda realizarse de cada una de estas propuestas sin duda los gobiernos deberán destinar parte de sus esfuerzos en construir ingenierías organizativas que permitan un aprovechamiento público del conjunto de los recursos que produce la sociedad procurando generar transferencia de tecnologías organizativas y recursos de un sector a otro de la sociedad.

Por otra parte esta nueva forma de gestionar los servicios sociales contiene riesgos y potencialidades para la consecución de los objetivos de mayor equidad educativa. Las potencialidades resultan de la posibilidad de construir alternativas

pedagógicas acordes con la diversidad de necesidades y condiciones culturales y generar un espacio escolar capaz de acercarse a la equidad a través de caminos diferentes, los riesgos son de construir alternativas fuertemente reproductoras de la fragmentación y desigualdad que impera en la sociedad. Mas allá de estas consideraciones o precisamente a atención a ellas es que es necesario que esta nueva configuración de lo público este presente en el momento de construir una propuesta de formación de funcionarios para el sector.

---

**1.3.** Se consolidaron nuevos criterios para la legitimación de la intervención del Estado. La eficiencia la eficacia en el uso de los recursos públicos y la responsabilización (accountability) por los resultados son considerados hoy condiciones que debe cumplir los aparatos de gestión pública y forma parte de las exigencias de modernización de los cuerpos burocráticos de la región. La exigencia de eficiencia implica una nueva relación entre gobierno y conocimiento en el sentido de incorporación de un saber positivo sobre los sectores de actividad social sobre los que se pretende actuar y de las conductas que se intentan regular.

En general el concepto de eficiencia esta más ligado y a veces limitado a conocimientos contables y de gestión financiera que incluyen técnicas presupuestarias, de contabilidad y de auditoría, por nombrar las tres más relevantes, orientadas fundamentalmente al saber hacer y en desmedro de un conocimiento más amplio proporcionado por las ciencias sociales capaz de abarcar otros aspectos de la vida social (características culturales, condicionantes históricos y sociales, etc.) de enorme utilidad a la hora de considerar alternativas de acción para lograr determinados resultados, o de evaluar la viabilidad de ciertas líneas de acción.

De cualquier modo hay una exigencia para transformar los organismos de gobierno en auditables y producir una nueva trama de visibilidades en relación con la conducta de las organizaciones y de aquellos que las componen (Rose, 1997) que exige la posesión de un conocimiento experto que no es muy frecuente entre los cuerpos burocráticos de América Latina fundamentalmente de los niveles más bajos del estado. Hay algunas investigaciones recientes que muestran las dificultades de los aparatos públicos para incorporar el conocimiento elaborado por la investigación social a los proceso de toma de decisiones y programación de políticas. (Briones y otros, 1993).

La última generación de reformas ha intentado superar este hiato entre los tomadores de decisiones y el saber proveniente de la investigación a través de la promoción de los llamados analistas simbólicos a cargos de conducción de los aparatos públicos según Bruner y Sunkel (1993) estos investigadores estarían en condiciones de usar y aplicar sus conocimientos para la identificación, resolución y arbitraje de problemas. Estos actores se diferenciarían de los funcionarios

tradicionales (Braslavsky, Cosse, 1996) por su conciencia acerca de la relación entre conocimiento y poder y su convicción acerca de que poseen conocimientos relevantes para el ejercicio efectivo del poder.

Para poder reclutar estos perfiles profesionales se ha recurrido a la modalidad de la contratación. Estas incorporaciones han permitido conformar a nivel de los ministerios nacionales un cuerpo de funcionarios con una calificación muy por sobre la media del funcionario burocrático común, incluir nuevos discursos, mejorar la capacidad propositiva, de diseño de alternativas y eficiencia en la operacionalización de políticas.

La contracara ha sido la constitución de cuerpo con tendencias vanguardistas con dificultades para incorporar a los estudios de viabilidad política datos provenientes de los condicionantes socio-históricos para el funcionamiento del sistema educativo y sus aparatos de gobierno, despegados del resto del cuerpo burocrático con escasas posibilidades de instalar otras capacidades en el aparato organizacional del Estado. Se produce así un quiebre muy fuerte entre los agentes de la reforma y el resto de los funcionarios públicos. En muchos países la creciente importancia del número de estos puestos, ha comenzado a crear problemas de equidad, discriminación ó, dobles lealtades y algunas veces severos trastornos en las actividades rutinarias que obligan a la búsqueda de soluciones más permanentes (Oszlak, 1994)

---

**1.4.** Se crean nuevas demandas para la esfera política en el sentido de recuperación de su capacidad de organización del campo social y generación de mayores niveles de equidad social. Se trata de una exigencia de construcción de un nuevo ordenamiento social que de cuenta de los cambios que ha sufrido la región en estos últimos 20 años o como dice Lechner (1997) de superar el atraso de la política respecto de las otras esferas de la actividad social. La preservación de la democracia en la región pareciera estar condicionada a la recuperación de la legitimidad del Estado y su actividad política.

Paradójicamente en el momento en que se construyen estos nuevos criterios de legitimación para el Estado este aparece cada vez mas penetrado por los intereses particulares a causa de la concentración económica y por prácticas corruptas. Existe pues una necesidad de transferir capacidades y saberes al conjunto del cuerpo administrativo en base a los objetivos de transparencia, eficiencia y gobernabilidad.

## 2. Nuevos y viejos problemas en la gestión de los servicios educativos.

La reforma del estado estuvo acompañada por una intención de modernización de los aparatos públicos y de gestión de sus negocios. Como ya dijimos antes esta modernización se realizó, en muchos casos, generando estructuras paralelas que permitieron la permanencia de antiguos problemas que señalaremos a continuación porque constituyen deudas que deben aún ser abordadas por un sistema de formación de los actuales y futuros funcionarios.

Como veremos a continuación algunas de estas deudas tienen una resolución eminentemente técnica. Otras son sin duda, resultado de una determinada cultura política y su superación solo podrá hacerse en la medida en que se remuevan los elementos que caracterizan esta cultura. Por último a nadie escapa que tanto los cambios como las permanencias en las estructuras de administración del estado están atravesados por conflictos de poderes y de intereses a los que solo les cabe una lectura política. Obviamente cuando nos referimos a la política lo estamos haciendo en un sentido muy amplio que escapa al conflicto de los mapas partidarios aunque estos existen y son un punto a considerar cuando se seleccionan políticas para el sector. Pero aquí nos referimos a rasgos de nuestra cultura administrativa que superan estas disputas partidarias.

---

**2.1.** La permanencia de rasgos clientelares: históricamente en nuestros países el acceso a los puestos en la administración pública estuvo vinculado con mecanismos clientelísticos (políticos, sindicales) familiares (reemplazo de agentes por cónyuges o hijos) y en general criterios de selección alejados de la idoneidad como requisito básico (Cuñaro, 1997). Este sistema clientelar de reclutamiento administrativo resulta de una cultura política que mantiene rasgos del caudillismo y por tanto construye aparatos administrativos patrimonialistas. Por otra parte en un marco general de achicamiento del mercado de trabajo el empleo público a sido utilizado en más de una ocasión como reemplazo de un seguro de desempleo inexistente en nuestros países. Este hecho explica la coexistencia de altas tasas de empleo público con ausencia de la información más elemental para conocer y regular el sector. Asociadas a estas estructuras clientelares pueden identificarse prácticas corruptas y las consabidas tendencias a la corporativización de los organismos públicos.

---

**2.2.** A baja calificación de los administradores públicos, las culturas administrativas moldeadas en el paradigma del control burocrático que en el caso de América Latina se asocia con los rasgos más autoritarios de nuestra cultura política, a la desarticulación inter-organizacional que caracteriza nuestro cuerpo administrativo se le superpone hoy un frenético afán de auditar y cuantificar resultados que han revitalizado los rituales de control burocrático que como todos sabemos privilegian las formas y secundariza la sustancia.

---

**2.3.** La incorporación acrítica de tecnologías organizacionales y administrativas importadas ha generado un fuerte hiato entre las problemáticas a ser solucionadas, las condiciones culturales y sociales en que estas problemáticas se desenvuelven, los recursos humanos con los que se cuenta y las tecnologías adoptadas. Hay una ilusión de que las estrategias organizativas tienen validez universal y son capaces de generar eficiencia con su sola aplicación. El caso de la aplicación de las tecnologías informáticas constituye sin duda un ejemplo paradigmático.

---

**2.4.** La incorporación acrítica de paquetes tecnológicos ha generado a su vez una tendencia a la homogeneización formal de las propuestas pedagógicas y organizacionales; (todos los currículos plantean la transversabilidad de los contenidos, la autonomía un valor para todas las instituciones escolares, solo se innova a través de los proyectos especiales, las instituciones construyen su identidad a través de la elaboración de los proyectos institucionales, etc.) de las categorías a partir de las cuales se leen los problemas y de los instrumentos con los cuales se pretende solucionarlos. Cuando la realidad se resiste acomodarse a estas categorías, o los resultados no son los esperados o los actores no ajustan su comportamiento al supuesto se tiende a considerar a la realidad como un obstáculo y no como un condicionante que debe ser incorporado en la construcción de los problemas y en las estrategias de superación de los mismos.

### 3. De la necesidad de construir capacidad de gestión en los cuerpos burocráticos de los diferentes niveles del estado.

Luego de más de dos décadas de hegemonía de las políticas neoliberales se ha hecho evidente que el mercado no es capaz de cumplir la función de organizador del orden social ni siquiera de generar por sí mismo las condiciones requeridas para su reproducción. Mas allá de las consideraciones éticas y de las adhesiones teórico-ideológicas a determinados modelos societales es claro que el funcionamiento del propio mercado necesita mantener un entramado societal suficientemente equitativo como para permitir el desarrollo de las relaciones de solidaridad que requiere la convivencia.

Si aceptamos este razonamiento, y dado que el objetivo de nuestra presentación es otro, podemos dar por saldada toda discusión sobre la necesidad de la institución del Estado y avanzar en argumentar sobre la importancia de su acción en el campo educativo y por tanto de la pertinencia de la formación de funcionarios públicos en esta materia.

En este sentido adherimos a los argumentos ya esgrimidos por colegas respecto a la importancia de la educación pública como instrumento de integración social y por tanto de gobernabilidad (Filmus, 1997) y para reforzar esta perspectiva agregamos que es el carácter público de la educación el que posibilita la permanencia de la categoría de ciudadano ya que habilita el paso de lo particular e individual a lo común y genera el sentido de pertenencia a una comunidad de semejantes. La conservación de un espacio público como escenario de la formación de la voluntad colectiva (Habermas, 1990) exige la constitución de una ciudadanía capaz de reconocer ese territorio como propio e intervenir discursivamente en él para confrontar intereses y valores (Fraser, 1996). La formación de esta ciudadanía requiere la adquisición de un cuerpo de saberes comunes (Mac Intyre, 1996) para cuya adquisición la educación pública juega un papel central<sup>1</sup>.

Por otra parte la intervención del estado en materia educativa no se limita a la constitución del espacio común sino que además es el único actor que puede aportar a ese espacio una racionalidad diferente de la de los particulares mediante

(1) Cuando nos referimos al carácter público de la educación lo hacemos en un sentido amplio incluyendo sistemas de gestión privada. No se trata pues de una homologación de lo público a lo estatal. Sin embargo la conservación del carácter público de la educación no se limita tampoco a la gratuidad o libre disponibilidad de la oferta educativa sino que exige la presencia de conocimientos compartidos por el conjunto de la población.

la asunción de la representación de aquellos que carecen de recursos organizativos para constituir organismos o corporaciones en su defensa.

Se podrá argumentar que asistimos a un proceso de corporativización del Estado que pone en duda su capacidad para representar un interés común, y sin duda hay suficiente fundamento empírico para sostener esta afirmación, sin embargo también esta es una tendencia que pone en peligro la permanencia del sistema y por tanto es esperable que en el futuro asistamos a una recuperación del estado para la comunidad.

Por supuesto el proceso de globalización, la creciente diferenciación funcional de la sociedad y la propia reestructuración societal producida en las dos últimas décadas exigen dispositivos diferentes de intervención del Estado en el sector educación. Se trata de un Estado capaz de conducir y orientar la transformación del sistema a la luz de la irreductible tensión entre diferenciación, equidad y construcción del espacio común. Para lo cual se le exige: 1) generar las condiciones políticas y económicas necesarias para una modernización equitativa del sistema 2) coordinar y combinar políticamente los esfuerzos e intereses de los diferentes actores que en su calidad de demandantes, beneficiarios o prestadores interactúan en el sector educativo 3) generar mecanismos de transferencia de recursos materiales y simbólicos a favor de los sectores menos favorecidos para preservar su condición de sujetos de derecho y su categoría ciudadana degradada constantemente por las prácticas del asistencialismo tutelar 4) generar condiciones para una práctica pedagógica de calidad en las escuelas que atienda a las diferencias culturales de las distintas poblaciones atendidas y 5) gestionar el sector con transparencia y responsabilidad.

La construcción de un nuevo papel para el estado exige a su vez el desarrollo de un nuevo perfil para los funcionarios públicos que en los distintos niveles del estado tendrán a su cargo el diseño y operacionalización de las políticas sectoriales, las ingenierías organizacionales y los programas y proyectos a través de los cuales se efectiviza la intervención del Estado.

## 4. Acerca de las capacidades requeridas para la gestión a los inicios del siglo XXI

A partir de las condiciones socio-institucionales que hemos señalado previamente es posible definir los conocimientos, saberes y competencias que deberán poseer aquellos que estén encargados de la gestión de los Sistemas Educativos.

- a) Conocer la situación socio-histórica, cultural e institucional en la que se desarrollan los sistemas educativos para incluir su consideración tanto en el análisis de los condicionantes de sus decisiones, como en la proyección del impacto de las mismas. Por otra parte este conocimiento es fundamental para propiciar una reflexión sobre las potencialidades y limitaciones que la tradición, los hábitos sociales, la cultura, la historia, etc. ofrecen para la aplicación de líneas de acción y tecnologías organizacionales.

En este sentido, es interesante observar como líneas relativamente uniformes de reforma educativa han tenido efectos muy diferentes en los países de la región en relación de estos condicionantes, a los que se podría agregar elementos tales como las características de los regímenes políticos, de las élites dirigentes, de la sociedad civil etc. Por ejemplo los sentidos y los significados que tuvo y tiene el proceso de municipalización en Chile es muy diferente del que adquirió en el estado brasileño de Minas Gerais con una antigua tradición de participación de la comunidad en la gestión de sus intereses y con una densidad organizacional en la base de la que carece Chile y por supuesto también la Argentina que son países donde predomina la articulación de intereses a través de organizaciones intermedias como son los partidos y los sindicatos.

- b) Conocer las diferentes técnicas y herramientas disponibles para la gestión y administración de los servicios educativos y poseer criterio para seleccionar las adecuadas para enriquecer los procesos de toma de decisiones, evaluar el sistema, sus instituciones y agentes y proyectar los impactos presupuestarios, sociales y políticos de las decisiones que se toman.

La actual complejidad de la administración y gestión de los sistemas exigen a los funcionarios el conocimiento y uso pertinente de una tecnología que le permita mejorar su conocimiento del campo sobre el que actúan. Cuando hablamos de tecnologías estamos haciendo alusión a censos, estadísticas, construcción de indicadores de todo tipo, que permitan la identificación de poblaciones específicas, investigaciones cuantitativas y cualitativas que pueden aportar al conocimiento del campo, uso de modernos software, etc.

Poseer la capacidad de articular los datos de la realidad de modo de construir las problemáticas educativas que deberán ser abordadas a partir de la gestión pública. Nótese que estamos hablando de construcción de problemas como paso previo a la búsqueda de alternativas superadoras y no meramente de competencias para solucionar problemas previamente amados. Desde la perspectiva de la racionalidad técnica, la práctica profesional es un proceso de solución de problemas consistente en la selección de entre los medios disponibles aquel o aquellos más adecuados para alcanzar la meta establecida (Sacristán, G. y Pérez Gómez, 1992). El énfasis en la solución de problemas ignora la identificación de los mismos. Como en el mundo real los problemas no se presentan como datos sino que resultan de una determinada combinación de sentido de datos de la realidad, el énfasis en la solución y no en la construcción ha traído como consecuencia una tendencia a comprar un paquete de problemas y soluciones pre-definidas que carece de fundamento empírico y de una reflexión sobre los mismos que permita identificar la compleja articulación de fenómenos que concurren en la conformación de una situación problemática.

- c) Conocer la especificidad del sector educativo de modo de poder evaluar la pertinencia de las propuestas construidas desde lógicas provenientes de otras áreas de la administración pública o pertinentes para la organización de sectores de la actividad social diferentes del educativo.

En general los organismos de gobierno oscilan entre un extremo endogenismo que postula la omnicognición de lo pedagógico y por tanto la imposibilidad de incorporar otras miradas para construir los problemas y las líneas de acción para su superación, al extremo opuesto caracterizado por una adopción de propuestas y líneas de acción no solamente construidas desde otras lógicas sino en gran medida violentadoras de las existentes en el sistema. Por ejemplo es asombrosa la difusión y consenso que tienen entre los funcionarios de los sectores educativos, algunos out-sider de la educación pero otros con una larga trayectoria en el campo, las problemáticas construidas desde las lógicas de administración de empresas o de la economía que tienden a homologar el campo de la educación al mercado de mercancías o servicios. Es más podría decirse que desde estas lógicas se pretende recrear para el campo de la educación una situación de libre mercado solo existente en la utopía liberal o de administración gerencial.

- d) Tener la capacidad de identificar las peculiaridades de diferentes actores y/o instituciones y construir propuestas organizacionales y pedagógicas en relación a sus específicas necesidades y demandas de modo de promover una gestión flexible capaz de atender a la diferencia para poder aportar a la equidad. La adquisición de esta capacidad resulta de relacionar significativamente los datos de la realidad y adaptar a ellos las soluciones pedagógicas y organizativas evitando forzar la realidad para que se adapte a las tecnologías pre-elaboradas.

En sociedades signadas por la desigualdad es necesario avanzar en la comprensión de la desigualdad que genera diferencias culturales que no pueden ser tratadas

como deficiencias sino que requieren una inversión importante en recursos materiales y humanos para desarrollar estrategias pedagógicas y organizativas que den cuenta de estas diferencias y construyan una oportunidad real de desarrollo del conjunto de las potencialidades de niños y jóvenes.

- e) Capacidad de desarrollar tecnologías organizativas que permitan asociar los esfuerzos de diferentes actores e instituciones. Es muy claro que el campo de la educación se ha des-estatizado en varios sentidos, por un lado hay una heterogeneidad de agentes educativos que tienen presencia en el campo de la oferta educativa y por otro la demanda a la institución es tan amplia y variada que se requiere una ingeniería que permita aportar a la escuela recursos humanos, institucionales y simbólicos para que las instituciones puedan identificar problemáticas, construir respuestas acordes con estas problemáticas y generar propuestas en las que converjan una pluralidad de visiones y recursos.

Por otra parte, como ya hemos señalado, la descentralización del sistema y la modificación del papel del estado exige de sus funcionarios otro perfil. De ser planificadores que desde los ministerios públicos se dedicaban a desagregar las acciones que se requerían para efectivizar una política han pasado a ser coordinadores de múltiples actores y negociadores entre las diferentes visiones y concepciones de las que estos actores son portadores. Ya no se trata de manejar técnicas proyectistas o de análisis de optimización únicamente sino de disposiciones y técnicas para negociar visiones y estrategias y modos de combinar la participación comunitaria con los aportes de los expertos y los resultados de la investigación.

A su vez la incorporación de otros agentes en la gestión del sistema debería estar acompañada por la transferencia de tecnologías organizativas y capacidad de gestión a organizaciones de la sociedad civil, de modo de fortalecer su capacidad de demandar y controlar a los agentes públicos encargados de gestionar los servicios.

- f) Capacidad para analizar las políticas educativas y evaluar sus resultados a la luz de los objetivos planteados y del conjunto de los valores que orientan la acción. Se trata por un lado, de poner a prueba las propuestas a partir de la reflexión sistemática con el aporte de los resultados de la investigación empírica y la incorporación de diferentes puntos de vista, ideas y perspectivas, y por otro, de realizar una reflexión sobre la acción que permita enriquecerla.
- g) La formación debe procurar una recuperación de la responsabilidad del funcionario en un doble sentido:
- En la acepción Weberiana del término que implica capacidad de evaluar el impacto de sus acciones sobre el conjunto social y el sector en que se proyecta.
  - En el sentido más tradicional de transparencia en el manejo de los negocios públicos que hoy llamamos *accountability*.

## 5. De las actuales características de las propuestas de capacitación: limitaciones y potencialidades.

El avance de los procesos de descentralización generó una nueva demanda de formación de funcionarios públicos. Por una parte multiplicó el número de demandantes potenciales al incorporarse los agentes que operan en los diferentes niveles del estado (provincial o estadual y municipal) y por otro lado diferenció la demanda ya que estos niveles exigen a su vez especificidades en su formación.

A su vez, la centralidad que ha adquirido la escuela como ámbito donde se efectivizan las políticas y donde deben converger los esfuerzos por mejorar el servicio, constituyó a los directores escolares en protagonistas de los procesos de cambio y transformación, convirtiéndolos en demandantes potenciales de una formación específica en gestión de las instituciones educativas.

Por otra parte el proceso de modernización está acompañado por una exigencia de racionalización de la gestión pública, utilización eficiente de los recursos, transparencia en los procedimientos y responsabilización por los resultados que reclama una inversión en la formación de los recursos humanos.

A pesar de ello la oferta de formación de la región no pareciera estar en condiciones de satisfacer esta demanda potencial. Del relevamiento realizado por Silvia Senén González del que se da cuenta en el documento adjunto, se pueden extraer las siguientes tendencias en la oferta de la región:

- a) La oferta está más orientada a satisfacer la demanda de formación cuatemaria de los egresados universitarios que presionan por obtener credenciales para mejorar sus oportunidades competitivas que por los requerimientos del aparato público del sector educativo. Como consecuencia de este fenómeno gran parte de las ofertas son maestrías y doctorados de larga duración que no responden a la variedad de exigencias del aparato público sino que hacen una apuesta al futuro y a la constitución de una élite de gestores. A pesar de esta tendencia general se reconocen algunas propuestas de especialización que no exigen la elaboración de tesis y por tanto acortan los plazos. Hay otros casos de licenciaturas de grado con orientación en administración y de cursos de formación intensiva de menos tiempo de duración (cursos de REDUC y OREALC).
- b) La oferta más dinámica pareciera estar en manos de los sectores privados o de instituciones no universitarias como las escuelas de gobierno, Institutos Nacionales de Administración Pública y ONGs dedicadas a la investigación.

- c) Hay una creciente presencia de propuestas para la formación de gestores institucionales y retraso en la conformación de una oferta para la formación de los sectores intermedios de la administración pública.
- d) En las ofertas curriculares pueden distinguirse dos tendencias claramente diferenciadas: las que tienen una fuerte impronta academicista con mucha presencia de disciplinas teóricas y escaso desarrollo de los saberes instrumentales y otras más tecnocráticas que procuran una formación instrumental orientada a un entrenamiento en la implementación de determinadas tecnologías. Todavía parecieran tener una presencia relevante las propuestas de formación en la planificación racionalista tradicional.

A partir de este breve diagnóstico es posible concluir que hay un área relativamente vacante en la oferta de formación de los funcionarios. Área que se forma en la confluencia de tres carencias: la de una articulación con los organismos públicos que requieren la formación y capacitación de sus recursos humanos en base a la cual orientar la oferta; la de la articulación interdisciplinar que atienda a la tensión entre la formación teórica y la adquisición de instrumentos para la acción; y aquella en la que confluya una formación sólida y sistemática con plazos de resolución más cortos.

## 6. Orientaciones para programas de formación y capacitación de funcionarios públicos.

En base a lo presentado hasta aquí enunciaremos algunos principios orientadores de formación para funcionarios provenientes de diferentes países de la región. La propuesta es suficientemente general como para abarcar la formación de funcionarios de diferentes niveles del Estado. Si bien se podrían pensar en enfatizar algunos aspectos de acuerdo a los niveles, los procesos de descentralización han generado la necesidad de una formación integral e integrada para todos ellos.

Proponemos una formación que se ubica en la irreductible tensión entre la conceptualización teórica de la realidad y la adquisición de las herramientas para incidir en ella. A partir de esta ubicación presentamos los siguientes principios orientadores:

- Pluralidad teórica, metodológica y disciplinar de modo de construir un espacio donde se discutan diferentes propuestas y perspectivas y pueda analizarse la conveniencia o pertinencia de estas propuestas a la luz de objetivos, valores, coyunturas políticas y sociales. La confluencia de esta pluralidad es una condición necesaria para el desarrollo de la reflexión.
- Desarrollo de un saber reflexivo que se pregunte por las razones, las condiciones y las causalidades de los hechos, propuestas y metodologías que se analizan. Se trata de enfatizar la pregunta del por qué y para qué.
- Desarrollo de un saber técnico que se pregunte por las metodologías disponibles o posibles de construir para solucionar las problemáticas educativas y las ingenierías organizacionales. Aquí se trata de enfatizar la pregunta del cómo.

En base a estos principios proponemos una formación estructurada alrededor de cuatro ejes:

- a) Un eje socio-histórico y político que proporcione un conocimiento sistemático de las relaciones pasadas y presentes entre sistema educativo, Estado, sistemas de dominación, modelos de desarrollo y estructura social tanto de la región como de los países llamados centrales. Las temáticas que se organicen alrededor de este eje deben además reponer el contexto de globalización en que se desarrollan hoy las políticas y los sistemas educativos.
- b) Un eje pedagógico institucional que brinde un conocimiento sobre las lógicas que organizan las instituciones y los agentes educativos para poder evaluar la pertinencia de determinadas líneas políticas, planes, programas y

proyectos, identificar las problemáticas del sector y construir propuestas que incorporen estas lógicas.

- c) Un eje técnico-metodológico que proporcione las herramientas requeridas para construir información sobre la realidad, operacionalizar las políticas, evaluar proyectos, proyectar decisiones y construir diferentes tipos de ingenierías organizacionales de acuerdo a las líneas de acción política que se proponga desarrollar y los ámbitos que se pretenda comprometer en ellas.
- d) Un eje ético que aporte a la constitución de la responsabilidad del funcionario públicos.

Para ello proponemos un programa basado en los siguientes objetivos generales

- Proporcionar un conocimiento reflexivo sobre la historia de la región y de las relaciones entre sistemas de dominación, estructura social y económica, desarrollo cultural y sistemas educativos.
- Proporcionar un instrumental conceptual amplio y pluralista que permita el desarrollo de la reflexión.
- Propiciar un conocimiento reflexivo que permita la identificación y construcción de problemáticas relevantes en materia de educación.
- Proporcionar conocimientos sobre los sistemas educativos en diferentes países de la región y del centro que permitan analizar los diferentes modos en que los países han solucionado las problemáticas educativas a la luz de las condiciones sociales, políticas, culturales y económicas en que estas soluciones se han implementado.
- Desarrollar la capacidad de analizar críticamente las propuestas de gobierno, gestión y administración de la educación.
- Proporcionar un instrumental técnico que permita construir información en base a datos de la realidad, proyectar resultados, identificar problemas y evaluar consecuencias.
- Proporcionar el conocimiento técnico que les permita acceder a las fuentes de información.
- Desarrollar la capacidad de diseñar ingenierías organizativas que permitan asociar a la pluralidad de actores que hoy actual en el campo social ya sea local, jurisdiccional o nacional para articular recursos, construir acuerdos, transferir tecnologías y fortalecer la gestión del sistema y las instituciones.
- Desarrollar la capacidad de intercambio horizontal, de trabajo interdisciplinar, de negociación y confrontación argumental y de combinación de perspectivas y posicionamientos.

La definición más precisa de contenidos deberían resultar de acuerdos o consultas con los potenciales usuarios que en este caso no son otros que los diferentes organismos del Estado. Estas consultas y acuerdos no solo aportaran a una orientación curricular más específica sino que podrían generar en el seno de estos organismos acciones destinadas a identificar sus necesidades de recursos y de explicitación de sus demandas.

En general en los organismos del Estado existe una muy reducida capacidad institucional para identificar necesidades de formación en forma sistemática, sea para proveer a sus funcionarios de capacitación para su desempeño actual o proporcionarles una formación que les permita acceder a puestos de mayor responsabilidad.

Resulta difícil para las instituciones públicas la construcción de demandas de formación y su articulación con instituciones formadoras “en parte porque no existe tradición en cuanto a la formulación de planes y programas de este tipo; en parte, porque no es sencillo poner en marcha mecanismos para la detección de necesidades de capacitación individual, y en parte también, porque la relación causa –efecto entre exponer a un funcionario a determinada oferta de formación y lograr que adquiera el perfil profesional que lo habilite para desempeñar ciertas funciones y/o hacerlo en forma más productiva, no es simple ni lineal” (Oszlak, 1993). De este modo los organismos públicos no alcanzan a constituirse en demandantes de formación y la oferta se orienta por los requerimientos individuales.

Los perfiles de desempeño de los funcionarios son por supuesto un valioso insumo para la definición de un curriculum para su formación y /o capacitación. Por supuesto estos perfiles tendrán variaciones de acuerdo al nivel del estado y el organismo en que se desempeñen los funcionarios, sin embargo la formación deberá proporcionar capacitación para contemplar un espectro amplio de tareas que garanticen el desempeño en diferentes niveles, jerarquías y organismos. Proponemos a continuación una serie de tareas para las cuales debería estar capacitados los egresados de la formación y que los habilitaría para desempeñar tanto cargos de gestión y administración de los sistemas educativos como en las áreas de planificación.

*Para el perfil de gestión:*

- Análisis de la información proveniente del sistema (estadísticas, investigaciones, presupuestos, costos, evaluaciones, etc.).
- Análisis y diseño de normativas educativas.
- Construcción e identificación de problemáticas.
- Definición de estrategias de intervención en el sistema.
- Conformación y coordinación de equipos de trabajo multidisciplinarios.
- Consulta, negociación, mediación y articulación de intereses.
- Control de costos.

- Diseño e implementación de estrategias de comunicación con los diferentes agentes del sistema y las instituciones educativas.
- Coordinación de programas de asesoramiento y transferencia tecnológica a las escuelas.
- Gestión y evaluación de programas y proyectos.

*Para el perfil de planificación*

- Diseño y gestión de los sistemas de información y estadísticas educativas.
- Identificación de los requerimientos de información cualitativa.
- Elaboración de información para la toma de decisiones.
- Uso de herramientas informáticas
- Desarrollo de técnicas de asesoramiento institucional para la identificación de problemáticas y el diseño de propuestas específicas.
- Diseño de programas y proyectos.
- Diseño y gestión de sistemas de evaluación educativa.
- Diseño y gestión de redes asociativas entre diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales.
- Elaboración de presupuestos.
- Evaluación de propuestas institucionales.

En cuanto a la metodología de trabajo a implementar durante las actividades de formación creemos que el diseño de estos programas debería combinar la exposición magistral, la discusión con los expositores, el trabajo en talleres, el desarrollo de laboratorios y la interacción entre los miembros de la cohorte, la lectura y análisis de materiales con la producción de propuestas y discusión de las mismas, ejercicios de evaluación de proyectos, análisis de información, diseños de programas para la construcción de información, análisis de investigaciones y discusión de las mismas, análisis políticos, entrevistas con actores del sistema y decisores políticos, construcción de casos y discusión de los mismos y desarrollo de propuestas en relación a estos casos.

La adquisición de la capacidad de manipular tecnologías, informáticas, organizativas y asociativas solo podrá lograrse mediante la incorporación de estas tecnologías en el propio proceso de formación.

Dada la procedencia regional de los alumnos es importante que estos sean considerados como cogestionadores de algunos de los espacios de formación, construyendo casos, aportando información empírica, haciendo presente las condiciones socioculturales de sus países.

Sería también deseable la incorporación de sistemas de pasantías en organismos públicos que gestionen programas y proyectos que resulten de interés para la formación e incluir una instancia de evaluación y discusión de estas experiencias. Con este mismo sentido se podrían implementar trabajos de campo tutorados que permitieran construir información sobre el sistema para utilizarla luego como material para la reflexión y la discusión.

El equipo de formadores debería ser heterogéneo en el sentido de reunir investigadores, funcionarios de trayectoria, diferentes agentes del sistema y especialistas de distintos campos interdisciplinarios de modo de incluir múltiples perspectivas posiciones teóricas e ideológicas. Finalmente sería deseable que se incorporaran presencias regionales y extra regionales. Como ya señalé anteriormente sería interesante que los propios alumnos tuvieran responsabilidades en la tarea formadora tomando a su cargo exposiciones informativas o construcción de materiales para la discusión o presentación de casos o problemáticas, etc.

La evaluación debería estar orientada a comprobar la adquisición de las competencias antes señaladas para lo cual será necesario diseñar una pluralidad de instrumentos que midan la performance de los alumnos en este sentido. Es necesario a su vez que el programa instrumente una metodología de autoevaluación a partir de las opiniones de los alumnos, los docentes y el seguimiento de la trayectoria de los egresados.

## 7. Bibliografía

- BRASLAVSKY, C. (1996): "Acerca de la reconversión del sistema educativo, 1984-1995" en Revista Propuesta Educativa N°14, FLACSO, Ed. Novedades Educativas, Bs.As.
- BRASLAVSKY, C. y COSSE, G. (1996): Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones, PREAL.
- BRIONES, G.; FROHMAN, A.; GOMEZ, S.; SUNKEL, G.; y T. VALDEZ, (1993): Usos de la investigación social en Chile, FLACSO, Stgo. de Chile.
- BRUNER, J.J. y G. SUNKEL (1993): Conocimiento, sociedad y política, FLACSO, Stgo. de Chile.
- CARNOY, M. y MOURA CASTRO, C. (1998): ¿Que rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? en: Revista Propuesta Educativa N°18, FLACSO/Novedades Educativas, Bs.As.
- CASANOVA, R. (1996): "Las encrucijadas de las reformas educativas en los años 90: una revisión de los problemas de cambio institucional" en: Revista CENDES, N°33, Caracas, Venezuela.
- CEPAL/UNESCO (1992): Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile.
- COX URREJOLA, S.(1998): "Políticas sociales y justicia comunitaria. Acciones de interés público desde la sociedad civil en Chile" en: BRESSER PEREIRA, L.C. y CUNILL GRAU, N. (editores) Lo público no estatal en la reforma del Estado, Ed. Paidós/CLAD, Bs.As.
- CUÑARO, A. (1997): "La reforma del Estado y los recursos humanos" en: Revista Aportes N°9, Bs.As.
- FILMUS, D. (1997): "Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina" en: Revista Propuesta Educativa N°17, FLACSO, Ed. Novedades Educativas, Bs.As.
- FRASER, N.(1995): "Reconsiderando la esfera pública", en: Revista Entrepasados. N° 6. Bs. As.
- HABERMAS, J. (1987): "La esfera de lo público", en: Revista de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay.
- LASCH, CH. (1996): La rebelión de las elites, Editorial Paidós, Barcelona.

- LECHNER, N.(1997): “Los condicionantes de la gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo”, Conferencia Magistral, Acto 40 aniversario de la Fundación de la FLACSO, (mimeo).
- MAC INTYRE, (1996): “La idea de un público educado” en: Revista Propuesta Educativa N°15, FLACSO, Editorial Novedades Educativas, Bs.As.
- MORALES, C.A. (1998): “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales” en: BRESSER PEREIRA, L.C. y CUNILL GRAU, N. (editores) Lo público no estatal en la reforma del Estado, Ed. Paidós/CLAD, Bs.As.
- NOVICK DE SENEN GONZALES, S.(1997): “El día después. Reforma del Estado y ajuste educativo”. Ponencia presentada en el III SIMPOSIO DE ANÁLISIS ORGANIZACIONAL DEL CONO SUR, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Bs.As. (mimeo).
- OSZLAK, O. (1993): “Las demandas de formación de administradores públicos”, Ponencia presentada en: Primeras jornadas sobre formación de Administradores públicos, Red Nacional de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública, La Plata, (mimeo).
- OSZLAK, O. (1994): “Los A.G.: la creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público Argentino” en: Revista Aportes N°1, Bs.As.
- PREAL (1998): El futuro en juego, D. C. Dialogo Interamericano, Washington.
- ROSE, N. (1997): “El gobierno en las democracias liberales ‘Avanzadas’: del liberalismo al neoliberalismo” en: Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura, Editorial Archipiélago, Madrid.
- SACRISTAN, G. y PEREZ GOMEZ, (1992): Comprender y transformar la enseñanza, Ed. Morata, Madrid.
- TEDESCO, J.C. (1998): “Desafíos de las reformas educativas en América Latina”, Revista Propuesta Educativa N°19, FLACSO, Editorial Novedades Educativas, Bs.As.
- TORRE, J.C. (1998): El proceso político de las reformas económicas en América Latina, Ed. Paidós, Bs.As.



---

# Anexo II

## Panorama de la formación actual de los perfiles académicos y profesionales para la planificación y gestión de las políticas educativas en América Latina

por Silvia Senén González

1. ESCENARIOS DE LAS ESTRATEGIAS DE FORMACIÓN EN LOS ULTIMOS 15 AÑOS.	57
1. 1. El "nuevo ciclo de políticas educativas".	57
1. 2. Un final abierto.	58
2. ALGUNAS TENDENCIAS EN LAS ESTRATEGIAS DE FORMACION EN AMBITOS NACIONALES	60
2. 1. Tendencia hacia la creación de un mercado de servicios educativos.	60
2. 2. Tendencia de las ofertas académicas, ligadas a las instancias de formación superior y que forman parte de una propuesta universitaria sistemática. Presentación de casos.	61
2. 2. 1. México: programas de grado y posgrado.	61
2. 2. 2. Venezuela: el CENDES.	62
2. 2. 3. Brasil: formas y contenidos.	63
2. 2. 4. Argentina: respuestas a demandas nacionales.	66
2. 3. Tendencias de propuestas de capacitación de corta duración, alcance masivo y aplicación de nuevas metodologías.	68
2. 3. 1. La formación de gestores educativos en el caso Chihuahua (México)	68
2. 3. 2. Propuestas no convencionales de formación para agentes del nuevo escenario educativo, en los estados venezolanos.	70
3. EL PROGRAMA REGIONAL DE FORMACION EN POLITICA Y GESTION	72
4. CONCLUSIONES Y LECCIONES	74
5. BIBLIOGRAFÍA	76



# 1. Escenarios de las estrategias de formación en los últimos 15 años.

---

## 1.1. El “nuevo ciclo de políticas educativas”.

El escenario en el que se sitúan las políticas de formación de recursos en las últimas décadas presenta dos momentos o etapas, caracterizadas por los cambios en las relaciones entre estado y sociedad: la primera va desde mediados de los años 80 hasta el fin de la “década perdida”; y la segunda abarca los años de la década de los 90 hasta la actualidad.

La primera etapa se vincula con el “nuevo ciclo de políticas educativas” que propone una mayor flexibilidad para afrontar la heterogeneidad de situaciones que presentan los sistemas educativos de la región. En esta etapa se diseñan e inician los dos ejes fundamentales que caracterizan el cambio en la política educativa y que se consolidarán a partir de la década de los 90: las políticas de descentralización y transferencia de servicios a niveles intermedios y locales; y las políticas vinculadas al control de la calidad, que marcan un cambio en la concepción de los procesos de gestión.

En el nuevo ciclo, los ministerios nacionales deberán transitar hacia una profunda transformación, mediante la descentralización administrativa y financiera. Pero ello implica desarrollar nuevos instrumentos para “velar por los resultados de las políticas educativas, por el equilibrio de las mismas y en donde las oportunidades educacionales sean similares”. Se pasa del énfasis en la expansión cuantitativa (problema de la cobertura) a la preocupación por la calidad (el problema es obtener mejores resultados educativos).

Esta etapa transcurre en el tránsito hacia el modelo descentralizado, a partir del cual se planifica en distintos niveles, con una visión mucho más organizativa. La planificación estratégica situacional y los modelos de programación por proyectos se van instalando lentamente y en medio de discusiones en el campo de la gestión educativa. Con respecto al tema de la calidad, para el cual se requiere un nuevo instrumental, hay una necesidad de poder generar un instrumental de alcance cualitativo y prospectivo, que es distinto al proyectivo-centralizado.

En la segunda etapa, a partir de los 90, emerge más claramente la problemática institucional. A su vez toma impulso el eje de la calidad de la gestión, que se relaciona con la responsabilidad por los resultados, los sistemas de medición y la evaluación. Esta etapa se ve influenciada por los cambios de final de siglo, principalmente la revolución de la tecnología de la información y la comunicación; y los efectos de la globalización. Estos cambios requieren nuevas competencias

de los agentes para ser aprovechadas y optimizadas por los sistemas educativos. Los sistemas se complejizan hacia la conformación de redes, adquiriendo multidimensionalidad, lo cual requiere el dominio de nuevas competencias, donde la comunicación surge como una habilidad prioritaria.

---

## 1.2. Un final abierto.

Los cambios registrados imponen el desafío de la implementación de reestructuraciones de tipo organizativo e institucional en el ámbito de los ministerios centrales y de las unidades locales. En este sentido, los cambios producidos en el “nuevo ciclo de políticas educativas” han tenido repercusión en términos de problemas y contenidos para la formación de nuevos perfiles para la gestión. La redefinición de roles en el ámbito central, el tipo de competencias requeridas según los niveles y jurisdicciones en que están situados, está dando lugar a la aparición de una multiplicación de ofertas formadoras y de públicos demandantes.

Las cuatro áreas principales de interés para la formación de recursos humanos en los escenarios educativos contemporáneos son: el planeamiento, la gestión, la evaluación y el análisis de políticas. A continuación se presentan algunas tendencias mencionadas por los especialistas en las cuatro áreas.

Con relación al planeamiento, se han multiplicado los actores que planifican y ya no se considera como sostenible una visión top-down de la planificación, ni su perspectiva racionalista. Los procesos de planificación se vinculan con la movilización social necesaria para estructurar la agenda pública sobre la educación. Al mismo tiempo, estrategias de planeamiento ubicadas desde las escuelas y con una perspectiva comunitaria están emergiendo.

De esta manera se necesita que los gestores de esta planificación emergente tengan un nuevo perfil, ya no se trata de manejar únicamente técnicas proyectivas o de análisis de optimización. Se trata de manejar repertorios de técnicas para movilizar a la sociedad en torno a la educación, técnicas de negociación o para desarrollar proyectos o planes desde las escuelas, las zonas, la región y la nación, estimulando la participación de las comunidades y analizando los resultados con métodos derivados de la investigación educativa. Participación con conocimiento es el principio y para ello el planificador requiere de conocimiento del estado del arte en la investigación y de estrategias de comunicación. Finalmente, la planificación estratégica situacional está siendo usada como esquema general de planificación combinada con la perspectiva de diálogos informados sobre educación.

Con relación al tema de la gestión del sistema, la transformación sigue una tendencia que recorre desde las oficinas centrales de los ministerios de educación a las escuelas. La gestión estratégica orientada por la decisión de mejoramiento

de la calidad con equidad pretende fomentar la participación de los centros docentes. Este cambio de perspectiva implica que los gestores centrales manejen nuevas dimensiones de decisión y una estrategia de delegación a los niveles locales. La gestión central diseña las agendas, apoya, coordina y facilita las decisiones locales, forma nuevos actores y desarrolla una cultura de “dar cuenta” ante la sociedad. Los gestores locales muestran cómo la capacidad de apoderamiento de la capacidad de decisión por la comunidad educativa se traduce en un mejoramiento de las oportunidades educativas, especialmente para los grupos sociales o culturalmente marginados. La transferencia de la capacidad de decisión se asocia íntimamente a la capacidad técnica de saber cómo mejorar los aprendizajes.

Como área de formación, la función de la evaluación se asocia a una visión de escuela comunitariamente responsable. La evaluación aparece como una estrategia de empoderamiento local (empowerment), para la mejora de los centros y de las prácticas docentes. No se concibe a la evaluación como la medición de aprendizajes de los alumnos sino como la definición del esfuerzo de los actores a nivel aula, institucional, regional o nacional. Por otra parte, en el ámbito central se hace cada vez más necesaria la evaluación de los programas educativos y de las políticas educativas como parte de su reconversión institucional.

Finalmente, el análisis de políticas requiere elaborar mejores indicadores cualitativos y metodologías de proceso que informen sobre el funcionamiento del sistema en cuanto a pertinencia y calidad, más allá de los rendimientos y sus factores asociados. La creciente participación de especialistas en el análisis de las políticas educativas de la región ha generado la aparición de nuevos insumos, métodos de debate político y de carácter heurístico o técnicas tradicionales de análisis. Algunos especialistas sugieren la incorporación en la formación de conocimientos de marketing político y de configuración de estrategias de comunicación de campañas educativas.

## 2. Algunas tendencias en las estrategias de formación en ámbitos nacionales

A partir del análisis del material recogido en diferentes países de la región es posible identificar algunas tendencias en cuanto a las diferentes estrategias de formación de recursos en los ámbitos nacionales<sup>1</sup>:

1. Tendencia hacia la creación de un mercado de servicios educativos.
2. Tendencia de las ofertas académicas, ligadas a las instancias de formación superior y que forman parte de una propuesta universitaria sistemática.
3. Tendencias de propuestas de capacitación de corta duración, alcance masivo y aplicación de nuevas metodologías.

---

### 2.1. Tendencia hacia la creación de un mercado de servicios educativos.

En varios países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Chile) se ha producido la creación y/o ampliación de un mercado que ofrece servicios educativos: asesoramiento, diseño y evaluación de proyectos, consultorías, capacitación, etc. Participan universidades públicas y privadas, fundaciones, ONGs, centros de investigación, asociaciones sindicales de docentes, empresas de diferente tamaño.

La aparición de estos servicios se relaciona también, con el hecho que los ministerios han cambiado la forma de operar en el tema de la capacitación y actualización de perfiles técnicos y profesionales, trasladando paulatinamente el eje de las ofertas propias, generadas en las instancias técnicas, hacia la apertura de un mercado de servicios.

De este modo, las áreas profesionales y técnicas, que antes eran productoras de conocimientos, se convierten en reguladoras ya que pasan a definir los contenidos mínimos, y las modalidades que deberán tener las propuestas.

En este contexto se introducen mecanismos de competencia, estableciéndose precios por los servicios, que van definiendo un entorno que valoriza los esfuerzos por incorporar mayor calidad en las propuestas y proyectos. Estos procedimientos

(1) El tiempo disponible impidió realizar un relevamiento más exhaustivo, en especial el abordaje de instituciones no universitarias como ministerios y secretarías de educación, Escuelas de Gobierno, Institutos Nacionales o Estadales de Administración Pública, ONGs dedicadas a la investigación, formación y actualización de personal clave, centros privados de investigación y desarrollo. Existen indicios que señalan que en algunos países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Perú) este segmento constituye una franja importante del mercado de servicios educativos altamente especializados.

generan asociaciones y alianzas entre instituciones (universidades, centros de investigación, ONGs, consultoras, etc.) permitiendo superar muchas veces brechas y antagonismos interinstitucionales muy marcados.

---

## 2.2. Tendencia de las ofertas académicas, ligadas a las instancias de formación superior y que forman parte de una propuesta universitaria sistemática. Presentación de casos.

### 2.2.1. México: programas de grado y posgrado.

Existe una abundante oferta de programas de grado y posgrado orientados a la administración y planeamiento educativo que intenta responder a una demanda creciente a partir de 1991 cuando los servicios fueron transferidos a los estados<sup>2</sup>.

Según datos de la ANUIES, en 1996, existían cinco licenciaturas en Administración Educativa en las universidades de Occidente (sedes de Campus Culiacán y Extensión del Fuerte), UAM del Noroeste, Universidad Autónoma de Tamaulipas y Universidad Pedagógica Nacional.

En México puede apreciarse que, en materia de formación en planeamiento y gestión educativa, la oferta de cursos de posgrado supera ampliamente la de grado. Existe en México una abundante propuesta de “Especializaciones”, primer escalón del posgrado. Según información de la ANUIES, hasta 1997, ocho eran las ofertas que proponen estudios de Planeamiento y Administración educacional, casi todos orientados hacia objetivos específicos como el nivel medio y superior, la práctica docente, la capacitación y también la supervisión.

Con relación a las Maestrías, hasta 1997, eran 18 los programas disponibles. Dos están orientados a la administración y planeamiento de la educación superior, que parece tomar fuerza como campo propio del quehacer académico. La universidad se convierte así en objeto de estudio, generando espacios propios y autosostenidos (situación que también se detecta en otros países de la región<sup>3</sup>).

En dichas ofertas, el énfasis está puesto en la administración (ocho casos), siguiendo luego cuatro casos orientados hacia la planeación y uno hacia la investigación. Sólo un programa se titula de “administración y gestión”, uniéndose en algunos casos la administración con el desarrollo educativo (tres casos).

En el terreno de los Doctorados, se obtuvo información de una propuesta de la Universidad Anahuac que se presenta como innovadora, referida a “Diagnóstico, medida y evaluación de la intervención educativa”. El objetivo del programa es

Nota 2: Un informe de UNESCO de 1988 señalaba que la demanda potencial de formación en planeamiento educativo alcanzaba los 6100 agentes.

Nota 3: El caso de Brasil donde se realizó recientemente el Cuarto Congreso Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación Superior.

promover el dominio del conocimiento y el desarrollo de las competencias necesarias para que, a través del análisis de los referentes conceptuales y teóricos y de la aplicación de metodologías de investigación sistemáticas y rigurosas, se realice el diagnóstico, medición y evaluación de centros educativos, currículo, proceso de enseñanza-aprendizaje, medios y recursos para la enseñanza, así como de la dirección, liderazgo, inteligencia, aptitudes y actitudes de quienes participen en la acción educativa. La Universidad Anahuac desarrolla esta oferta en convenio con la Facultad de Educación de la Universidad Complutense de Madrid.

#### 2.2.2. Venezuela: el CENDES.

El Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela fue creado en marzo de 1961 para “estudiar las teorías sobre el desarrollo como proceso económico, social, político, cultural y espacial integrado en el ámbito nacional, regional y local y en los ámbitos global y sectorial; y propiciar y fomentar la aplicación de técnicas capaces de estimular el desarrollo”. Tiene status de Instituto Experimental e interdisciplinario, adscrito al vice-rectorado académico de la Universidad.

El CENDES es en América Latina un organismo precursor de la formación de cuarto nivel dentro de las ciencias sociales y ha acumulado en Venezuela una rica trayectoria de investigación y docencia en el campo del desarrollo y la planificación, a través de sus programas de doctorado, maestría y especialización.

Partiendo de una concepción interdisciplinaria, hasta el presente han dictado 25 cursos de Maestría en Planificación del Desarrollo y 14 cursos de especialización, a los cuales han asistido cerca de 600 estudiantes.

La Maestría en su versión original focalizaba periódicamente la atención con diversas menciones: salud, educación y social. En el afán de responder a las demandas específicas de formación y en función de la permanente evaluación y rediseño de las orientaciones se sintetizó la propuesta en una nueva mención “Política Social”.

Una mirada retrospectiva indica que hacia 1981 se inicia la mención Educación de la Maestría, “con el objetivo de formar personal calificado en la investigación y la planificación de los procesos educativos para las instituciones académicas, la administración pública y el sector privado”. Entre 1981 y 1990 ha sido dictada en tres ocasiones, con un total de 16 cursante y 8 egresados.

En el contexto de la Maestría se ha diseñado un programa de formación en gestión educativa conducente al título de especialista, más corto en su duración y que incorpora nuevas modalidades de enseñanza, a través de módulos intensivos dictados en localidades del interior del país, con temas como gestión y política educativa, construcción de proyectos educativos institucionales, evaluación integral de la gestión escolar, entre otros. Se han dictado cursos sobre: Formulación de Proyectos Sociales, Evaluación de Impacto de Proyectos Sociales, Gestión de Instituciones Educativas y Negociación y concertación para el Desarrollo Social.

Otras actividades del CENDES, relacionadas con nuevos actores del sistema educativo, se presentan en el próximo bloque.

### 2.2.3. Brasil: formas y contenidos.

El Tercer Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación, organizado por la Universidad Estadual de Campinas en Julio de 1997, abordó el problema de la formación de planificadores y administradores. Bajo esta denominación, muchos programas apuntan a los directivos de las escuelas y los conocimientos que imparten se relacionan con las funciones de coordinación, evaluación, formulación de proyectos pedagógico al nivel de las escuelas. Algunos relacionan el planeamiento con la captación de recursos, la identidad institucional y la comunicación.

Un informe especial sobre las ofertas de formación de planificadores y administradores de las universidades brasileñas, presentado en el congreso, mostró una fuerte concentración de programas en el sector privado, localizada geográficamente en el sudeste del país. Parece haber una relación intensa entre el grado de desarrollo de la región y la existencia de una oferta calificada de capacitación. Un 50% de las ofertas están en los estados del sur y de ellas el 46% pertenecen al sector privado, en tanto 10% al estado y 4% al ámbito municipal.

La presencia de cursos de pedagogía con orientación en Administración es también muy notoria en el Sudeste (61% de las ofertas), 10% en el Nordeste y Norte y 9% en el Centro y Sur. Esta distribución se repite cuando se trata de la oferta de Maestrías, ya que el 28% están localizadas en estados del sur, el 14% en el Sudeste, el 14% en el Nordeste y sólo el 7% en la región Norte. De estos cursos, más de la mitad (57%) constituyen ofertas de universidades privadas, 17% provienen de los estados y 21 de entes federales.

Las propuestas curriculares que fueron analizadas en el Congreso mencionan un conjunto de disciplinas que están siendo ofrecidas en los cursos: administración escolar, gestión de la escuela, teorías y métodos organizacionales, política educativa, cuestiones metodológicas, tecnologías educativas, relaciones interpersonales, evaluación educativa e institucional, pedagogía empresarial. Las tres primeras concentran el mayor número de horas cátedra.

Enfoques recientes muestran una paulatina revisión de las posturas críticas y excesivamente teóricas sobre la escuela capitalista basadas en la teoría de la reproducción y la introducción de cambios hacia la incorporación de nuevas miradas e instrumentos del planeamiento. Se mencionan las técnicas ZOPP, bibliografía de Carlos Matus, Proyectos de Calidad, entre otros<sup>4</sup>.

En el contexto de las instituciones de educación superior, la Universidad Estadual de Campinas, a través de su Facultad de Educación ofrece en su Programa de Post graduación una Maestría (dos años) y un Doctorado (cuatro años).

(4) Ruz Perez, R., Informe sobre la formación de planificadores. Laboratorio de Planeamiento Educativo, UNICAMP - Noviembre de 1998.

El programa se organiza a partir de 8 áreas temáticas de investigación que agrupan por afinidad, laboratorios y grupos de investigación, compuestos por profesores coordinadores, profesores investigadores, alumnos orientandos de la Maestría y del Doctorado.

La modalidad se muestra en el siguiente cuadro:

**AREAS ORGANIZADORAS DEL PROGRAMA del Programa de Post Grado/Facultad de Educación/ UNICAMP**

**1. POLITICAS EDUCATIVAS Y SISTEMAS EDUCATIVOS.**

Políticas públicas y educación  
Planeamiento y gestión educativa  
Educación en América Latina  
Educación superior

**2. EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA**

Epistemología y enseñanza de las ciencias  
Educación y tecnología  
Educación y trabajo

**3. HISTORIA, FILOSOFIA Y EDUCACION**

Filosofía y educación  
Historia, sociedad y educación

**4. ENSEÑANZA, EVALUACION Y FORMACION DEL PROFESORADO**

Enseñanza de 1º y 2º grado  
Educación infantil  
Alfabetización  
Evaluación de la enseñanza  
Educación continua  
Educación de Adultos

**5. EDUCACION Y DESARROLLO HUMANO**

Estudios sobre el desarrollo humano  
Deficiencia física y mental  
Psicopedagogía

**6. EDUCACION MATEMATICA**

Historia, Filosofía y educación Matemática  
Práctica Pedagógica en Matemática  
Psicología de la Educación  
Matemática

**7. EDUCACION, CONOCIMIENTO, LENGUAJE Y ARTE**

Lenguaje, cultura y cognición  
Nueva Oralidad: imagen y sonido en la sociedad contemporánea

**8. EDUCACION, SOCIEDAD Y CULTURA**

Movimientos sociales y educación  
Educación no formal  
Teorías sociales y educación  
Educación y comunicación social

Puede advertirse la flexibilidad de la nueva organización, cuyo diseño facilita la integración entre tareas de enseñanza, investigación y extensión de servicios, así como la posibilidad de arreglos e intercambios institucionales, tanto al interior de la Facultad como con instituciones externas.

En el siguiente cuadro puede observarse como se aplica este enfoque al área de Políticas educativas y sistemas educativos. Allí se desarrollan investigaciones locales e internacionales sobre las relaciones entre Estado y sociedad en la definición de políticas educativas.

GRUPO / LABORATORIO	Profesores Coordinadores	Maestría Vacantes/99	Doctorado Vacantes/99
GEPALC Grupo de estudios sobre educación en América Latina y el Caribe	Prof. Dr. Nilson Demange	01	03
GEPES Grupos de estudios e investigación sobre educación superior	Prof. Dra. Elisabete Aguiar Pereira	03	03
GPPE Grupo de estudios sobre políticas públicas	Prof. Dra. Eloisa Höffling	01	01
LAGE Laboratorio de Gestión Educacional	Prof. Sonia Giubilei	06	04
LAPLANE – Laboratorio de Planeamiento Educacional	Prof. Dr. Luis Aguilar Prof. Dr. José Roberto Rus Perez	06	04
Total		17	15

Fuente: Aguilar, Luis. Respuesta al cuestionario enviado. Octubre 1998.

Los laboratorios de Gestión Educacional y de Planeamiento, concentran más de la mitad de las vacantes que el Área incorpora al Programa de Maestría y Doctorado.

La planta de profesores está formada por 84 doctores y 36 profesores doctores invitados. Hasta 1997 fueron defendidas 241 disertaciones de Maestría y 226 tesis de Doctorado. El 25% de estos alumnos proceden de otros estados brasileños y de países latinoamericanos.

#### 2.2.4. Argentina: respuestas a demandas nacionales.

A diferencia de otros países, “Argentina ha mostrado en el contexto latinoamericano un rezago importante en la organización y consolidación de su enseñanza de posgrado, en especial en el campo de las ciencias sociales”<sup>5</sup>. Esa era la situación a mediados de la década del 80, que expresaba la carencia de oportunidades de estudios superiores en el campo educativo y, en general en las ciencias sociales.

En ese sentido, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) fue la institución pionera en la formación de posgrado en Ciencias Sociales y al abrir una orientación en “Educación y Sociedad” en 1982, también se propuso construir un espacio para la reflexión y la investigación sobre las políticas educativas. La Facultad inició entonces una fructífera acción en investigación, extensión y docencia que la instaló en el mundo académico y profesional nacional.

Los aspectos más destacables de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación son los siguientes:

- El énfasis en la investigación como complemento de la formación, que culmina con la elaboración y defensa de una tesis, requisito indispensable para la graduación. Para ello, de las 540 horas de cursada, casi el 30% se dedican a la investigación.
- La presencia de participantes que provienen de diferentes vertientes de las ciencias sociales: educación, sociología, antropología, ciencias de la comunicación, ciencias políticas, economía, psicología, lo que le otorga un espectro multi e interdisciplinario. En los últimos diez años ingresaron 252 alumnos, de los cuales 186 completaron el conjunto de los cursos de la especialización y 31 se graduaron con presentación de tesis.
- La contribución de un cuerpo docente altamente calificado, que se refuerza con profesores invitados provenientes de universidades prestigiosas de América y Europa<sup>6</sup>.

Los temas de la gestión se encuadran en una visión amplia del proceso educativo. Se desarrollan dos talleres sobre “El uso de herramientas de informática para la gestión, el planeamiento y la investigación en el campo de la educación” y “Gestión y evaluación de proyectos”, con una carga horaria de 48 horas. En relación con la “Gestión de

(5) Llomovate, Sivia. El posgrado en educación y sociedad. Evaluación. FLACSO.PBA, 1984

(6) En los últimos años han participado y siguen asistiendo como profesores visitantes: Martín Camoy (Standford, USA), Thomas Popkewitz (Wisconsin, USA), René Bendit (Munich, Alemania), entre otros.

instituciones educativas”, el curso tiene una duración de 33 horas. Cabe señalar, que el tema del planeamiento y la gestión también se vincula con otras actividades curriculares de la Maestría como la construcción de indicadores, la economía y el financiamiento de la educación y el estudio del contexto político de la región y del mundo.

La carrera se sostiene en la necesidad de “brindar una sólida base teórica e instrumental a fin de que los estudiantes puedan ser capaces de visualizar e intervenir críticamente en sus propias realidades regionales, especialmente en el actual proceso de reformas e innovaciones en el campo educativo”. Para ello se apoya en “el estudio de las políticas educativas y sus distintas articulaciones con el Estado, las políticas sociales, las formas de financiamiento, la relación con el mercado laboral u otras prácticas culturales influyentes”.

En segundo lugar, se destaca la oferta de la Universidad Nacional de General San Martín –UNSAM–, creada recientemente en el área metropolitana del Gran Buenos Aires.

Esta universidad cuenta con una Escuela de Posgrado que ofrece una Maestría en Gestión Educativa desde 1995. Esta dirigida a “brindar competencias para la administración y gestión institucional en los distintos niveles del sistema y para la investigación educativa”.

Las competencias corresponden a la creación de capacidades técnicas y operativas para el desempeño en contextos descentralizados, en el diseño de proyectos y en el desarrollo de recursos humanos. Se pone énfasis en la adquisición de nuevas tecnologías de información y comunicación para la gestión educativa.

La carrera se sustenta en “los cambios operados en Argentina, tales como la reforma del estado, la descentralización educativa en el marco de la Ley Federal de Educación y nuevas perspectivas planteadas por la Ley de Educación Superior”.

En 1995 fueron seleccionados 34 alumnos sobre un total de 52 aspirantes. De ellos 18 están actualmente preparando sus proyectos de tesis. El segundo grupo de 20 alumnos se incorporó en 1997. El perfil de los alumnos es el de adultos de 40 años aproximadamente con título universitario que se desempeñan en organismos de la administración educativa, en la supervisión y/o en la conducción y docencia de instituciones superiores.

La Maestría tiene una duración de 585 horas, de las cuales 225 se dedican a la investigación.

La temática de la gestión se apoya en un tronco común de conceptos y problemas generales y en conocimientos específicos de política educativa, diseño y evaluación de proyectos, micropolítica y liderazgo, negociación y mediación, gestión curricular, gestión comunicacional, financiamiento y un fuerte énfasis en metodologías y técnicas de investigación.

## 2.3. Tendencias de propuestas de capacitación de corta duración, alcance masivo y aplicación de nuevas metodologías.

Como parte del programa de la formación de perfiles para la gestión pública se consideró de interés presentar dos experiencias que, desde ámbitos diferentes, amplían el carácter de la oferta a los actores de sistemas educativos locales.

### 2.3.1. La formación de gestores educativos en el caso Chihuahua (México)<sup>7</sup>

Esta experiencia parte de una concepción de gestión escolar que la ubica en correspondencia con teorías organizacionales y administrativas modernas, y en una perspectiva global de democratización de la vida escolar. Considera la gestión como una función propia del colectivo docente, donde si bien se reconoce que el liderazgo tiene una importancia relevante, el núcleo del diseño y operación de la acción se ejerce nebulosamente por los diversos actores. Sin embargo la gestión escolar no surge por generación espontánea sino que es producto de gestores educativos que ejercitan adecuadamente sus competencias. Algunos de estos gestores habrán desarrollado las competencias necesarias por experiencias previas, les habrán conectado para darles un nuevo sentido, por lecturas, por intercambio con otros gestores. Sin embargo, cuando se trata de desarrollar una política estatal que reestructure la gestión escolar que sólo puede operar si se cuenta con cientos de gestores educativos es necesario identificar opciones para su formación sistemática.

La teoría sobre la formación docente que está presente y la estrategia de su operación se basa en la experiencia del estado mexicano de Chihuahua, que en 1996 inició un proceso de planificación estratégica de la educación fundamentada en la gestión escolar democrática, comunitariamente responsable y académicamente orientada. La instancia del gobierno estatal encargada de diseñar y ejecutar el proceso fue la Coordinación de Investigación y Desarrollo Académico (CiyDA), que fue constituida especialmente para ese fin. La CiyDA está conformada tanto por miembros del magisterio como por investigadores y otros profesionales. Los participantes del equipo de gestión escolar son fundamentalmente maestros, algunos de ellos con experiencia en formación de maestros, otros como directores o supervisores de escuelas, y otros como participantes de mesas técnicas, que producen materiales pedagógicos.

El equipo de gestión de la CiyDA en sí mismo representa una muestra típica del magisterio local, de sus perspectivas, su cultura y sus competencias normales. El equipo se compone de 14 maestros voluntariamente asignados para la tarea,

(7) Loera, Amando, El desarrollo de metodologías heurísticas en la formación de los nuevos gestores educativos. Documentado presentado en el Seminario Internacional sobre Gestión Educativa: tendencias y perspectivas, Consejo Nacional de Secretarías de Educación. Río de Janeiro, Brasil. Agosto de 1998.

quienes estuvieron preparándose durante siete meses, antes de diseñar los primeros materiales y talleres para supervisores. La preparación se basó en lecturas, reflexiones grupales, redacción de textos, talleres con expertos, que se realizaron principalmente en Chile. Se pretendió recrear un ambiente de “tanque pensante” (think tank). El resultado de esta primera etapa fue la construcción de un producto propio: los Proyectos Colectivos Escolares. Sus características básicas son:

- a) Tiene como sustento y fin la democratización de la cultura escolar.
- b) Asume a los actores del colectivo docente como formuladores y ejecutores de políticas públicas, con respaldo del estado.
- c) Enlaza la responsabilidad gubernamental de mejorar la educación al apoyar con recursos los requerimientos de los colectivos docentes para operar sus proyectos.
- d) El proyecto tiene como fin mejorar índices de eficiencia terminal, uno de los problemas que causa mayor preocupación en el ámbito del gobierno.
- e) La orientación hacia el proyecto escolar no es más que una primera estrategia en un trabajo de largo plazo para desarrollar una gestión escolar renovada y revitalizada.
- f) La construcción del proyecto se da bajo el principio fundamental de dejar en libertad a los colectivos docentes en cuanto a estructurar o no su gestión escolar con base en proyectos. El hecho de que no se obligue a las escuelas a desarrollar el proyecto, a pesar de que la política estatal apuesta a la gestión escolar como factor de transformación educativa aporta el aspecto de la voluntariedad, que debe mantenerse, desde nuestra perspectiva, en todo intento de renovar la gestión escolar con ánimos democráticos.

El trabajo de formación se inició con los supervisores, asumiéndose como punto de partida que en todos los temas, pero particularmente en cuanto a gestión escolar, las transformaciones llegan hasta donde los supervisores lo permiten. Durante ocho meses el equipo desarrolló 5 talleres, donde participaron el 90% de los supervisores del estado. Durante este trabajo un aspecto crítico fue la evaluación de los talleres, que permitiera conocer los errores y problemas que se enfrentaba, tarea que se inició a mediados de 1997, con apoyo de muchos de los supervisores. Este trabajo con directores y maestros fue considerado por la ClyDA como el trabajo real, en cuanto a que la mayor parte de los supervisores viven el conflicto de estimular una gestión escolar democrática bajo una estructura administrativa vertical. La apuesta del equipo era transformar la administración escolar y sus roles tradicionales en gestión escolar. Aproximadamente un 10% del total de las escuelas públicas del estado diseñaron proyecto escolar, como resultado de esta experiencia. Es importante recordar que los más de 500 proyectos se presentaron sustentados

en una política de voluntarismo. El alcance de la experiencia fue amplio, ya que entre Octubre de 1996 y Julio de 1998 se realizaron 180 talleres con la asistencia de 12.830 participantes, entre maestros, directores y supervisores.

La experiencia sobre gestión escolar con base en proyecto escolar fue desarrollada, incluso desde antes de la CiyDA, por la capacitación que las tres unidades de la Universidad Pedagógica Nacional ya estaba realizando en Chihuahua sobre gestión escolar a los maestros en formación. Este antecedente fue importante para que a partir de principios de 1998 se iniciara la etapa de masificación en la formación de gestores educacionales, donde el equipo de la CiyDA y uno conformado por docentes de la Universidad Pedagógica Nacional, diseñaron un Diploma sobre Gestión Escolar a ser desarrollado en todo el estado, dirigido a profundizar la visión de gestión escolar iniciado en los talleres.

Finalmente, al menos en lo que va de este proceso, a partir de un convenio de colaboración que suscribió el gobierno de Chihuahua con la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UNESCO, se decidió desarrollar una estrategia cualitativamente diferente y más estratégica, que permitiera superar algunos problemas críticos en la formación de gestores educativos. El esfuerzo se centró en un modelo heurístico de formación de gestores educativos mediante el desarrollo de un modelo de simulación computacional, al que se denomina "Escuela Anheló". En este modelo se reunió la experiencia que se había tenido en modelos heurísticos de formación de analistas de políticas educativas en el proyecto BRIDGES de la Universidad de Harvard, la experiencia de la Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (REDUC), la OREALC-UNESCO y la CiyDA de Chihuahua.

### 2.3.2. Propuestas no convencionales de formación para agentes del nuevo escenario educativo, en los estados venezolanos.

El proceso de revisión de la Maestría en Planificación del Desarrollo que ofrece el CENDES de la Universidad Central de Venezuela, mencionado en el punto anterior, estuvo centrado fundamentalmente en analizar el perfil del egresado y su inserción institucional concreta, con miras a precisar las habilidades y herramientas de gestión necesarias para su desempeño en el nuevo escenario educativo.

Como resultado de ello se vio claramente la necesidad de diseñar una nueva estrategia de formación y capacitación, más flexible y dinámica, que llegara directamente a los funcionarios y técnicos de la administración central y local, decisores de política, así como al personal directivo y docente involucrado en las tareas generadas por el proceso de descentralización y transferencias de competencias.

Además de los cursos regulares mencionados anteriormente, el Área Cultural y Educativa del CENDES desarrolla otras ofertas no convencionales de capacitación directamente vinculadas a sus proyectos de investigación.

Así, como parte de su línea en el campo del estudio de la descentralización, particularmente en lo que toca al mejoramiento del desempeño de la gestión en las escuelas y de los sistemas locales, lleva a cabo laboratorios para el aprendizaje de tecnologías y habilidades organizacionales, dirigidos a decisores y técnicos de las administraciones locales y a supervisores, maestros y directores de las escuelas de los servicios estadales. Su propósito es el de introducir innovaciones en la gestión tradicional de las escuelas y preparar las administraciones locales para el manejo descentralizado de la educación básica.

Organizados como sistemas no convencionales de capacitación, a la vez que la producción de tecnologías de planificación y gestión, tiene por objetivos la transferencia de las mismas a las escuelas y administraciones locales y el entrenamiento del personal; usando para ello recursos de aprendizaje variados, enseñanzas formales y sistemas tutoriales.

---

## Los laboratorios

Con el objeto de mejorar las capacidades de gestión para encargarse de las nuevas responsabilidades que el proceso de descentralización delega a los estados, el CENDES de la Universidad Central de Venezuela firmó un convenio con la gobernación del estado de Sucre y la Fundación Escuela de Gerencia Social cuyo objetivo es el de capacitar y fortalecer la gestión de las instancias gubernamentales vinculadas a las políticas y programas sociales. Parte del financiamiento de la primera etapa lo otorgó el Banco Mundial. El proyecto, denominado Exploraciones para el cambio institucional desde un Sistema Local de educación, combina los esfuerzos de la institución académica, de la gobernación del estado de Sucre, de la Fundación Escuela de Gerencia Social, organismos a los cuales se agregó el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) con apoyo financiero.

En la primera etapa se buscó identificar el escenario en el cual desarrollan sus actividades las escuelas del estado de Sucre y las instancias locales de gestión educativa, así como la percepción que tienen de la educación y los vínculos que con ella mantiene el sector económico de la Entidad Federal. Ello con el objeto de iniciar un laboratorio de capacitación en nuevas tecnologías de gestión y de cambio del mapa cultural con el cual perciben al sistema educativo, a su escuela dentro de éste y su rol en ese contexto.

La segunda etapa se orienta a una significativa ampliación y profundización del laboratorio de capacitación y a la generación de una capacidad local en el manejo de las nuevas herramientas de gestión, que pueda garantizar una capacitación continua así como el seguimiento y la evaluación del proyecto. Más aún, tiende a generar las condiciones para su masificación en el ámbito de toda la Entidad Federal y su posible transferencia a otros estados del país.

### 3. El programa regional de formación en política y gestión

En el terreno de las ofertas de los organismos multilaterales, la propuesta más relevante y sostenida en América Latina fue la puesta en marcha del Programa Regional de Formación en Política y Gestión, que ofreció la OREALC-UNESCO ininterrumpidamente desde mayo de 1989 hasta su finalización en 1997. Su cierre, a partir de 1998, genera un vacío que sería conveniente cubrir con otras propuestas.

---

#### El Seminario Taller Regional (STR)

Durante nueve años, el STR formó un total de 307 participantes provenientes de países de América del Sur, Central, México e Islas del Caribe. Alrededor del 70% de los asistentes provenían de cargos jerárquicos de las funciones ministeriales. El resto incluyó funcionarios provinciales o estatales y, en menor medida, representantes de universidades y centros académicos.

El STR representó, al finalizar la década del 80, una línea de acción estratégica en la formación de personal altamente calificado y capaz de responder a requerimientos cambiantes y complejos en medio de la incertidumbre y de las transformaciones de los sistemas educativos nacionales.

---

#### Los orígenes

La tarea encomendada a OREALC en 1987, que contó con el apoyo del Instituto Internacional de Planeamiento Educativo, se concretó en 1989 en el Primer Seminario Taller Regional de Formación de Formadores en Planificación y Administración de la Educación.

La formulación de este proyecto constituyó un proceso altamente productivo, creativo y participado, liderado por la dirección de la OREALC, para el cual fue convocado un grupo de especialistas miembros de las instituciones de REPLAD en siete países (Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, México y Venezuela).

Es conveniente señalar algunas características de ese proceso, que contribuyeron a concretar con éxito su objetivo. Una fue la convergencia de esfuerzos con otras instituciones ya que la Oficina puso en marcha una metodología de cooperación que reunió a personas e instituciones alrededor de un objetivo central: elaborar un programa de formación de formadores que tuviera solidez científica e imaginación prospectiva.

Las instituciones de la Red REPLAD que fueron convocadas conformaron un equipo de trabajo en el que predominó el diálogo, el respeto y la capacidad de entendimiento, negociando inteligentemente las controversias.

La metodología de cooperación señalada concretó y consolidó una participación activa de organizaciones del sistema de Naciones Unidas: CEPAL e ILPES, PREALC e IPE, así como de la OEL

Con el aporte financiero del Gobierno de España se realizó un ciclo continuo de cuatro seminarios entre 1989 y 1992, extendido luego hasta 1995, como contribución a los objetivos del Proyecto Principal de Educación.

Los contenidos del Seminario Taller Regional incorporaron dos núcleos diferenciados de conocimientos: el papel de la educación en el contexto de crisis política, social y económica de América Latina y las perspectivas de la planificación y la administración de la educación.

Las lecciones que se desprenden de la historia del STR, se refieren tanto a su concepción, diseño, implementación y evaluación como a su capacidad de modificar el rumbo e incorporar innovaciones<sup>8</sup>. La continuidad de las acciones durante un prolongado período del “nuevo ciclo de políticas educativas” lo convierten también en una fuente de conocimientos sobre la realidad de la educación latinoamericana.

(8) Senén González, S. Formación de formadores. Una estrategia frente a los desafíos educativos. Evaluación del STR. Informe final. Bs.As., Diciembre de 1992.

## 4. Conclusiones y lecciones

Las conclusiones que pueden sacarse luego de la presentación de información tan heterogénea arrojan pocas novedades en el contexto de la formación de nuevos perfiles para la gestión pública de la educación, de cara al siglo XXI.

Existe una gran diversidad de ofertas de formación que resultan escasas a la hora de hacer frente a la multiplicidad de requerimientos que plantea el actual ciclo de reformas educativas en los países de la región. Aún se registran obstáculos para mejorar la calidad de la formación dispensada: carencia de formadores nacionales calificados, escasez de material didáctico e insuficiencia de recursos financieros.

Desde el punto de vista de la demanda, es posible detectar que los cambios producidos en el escenario de la política educativa y su impacto en las áreas de formación, no están incorporados en los demandantes. Las demandas no han logrado hasta ahora constituirse en una demanda efectiva. Existe un rezago en cuanto a la formulación de demandas de este tipo. Los actores comprometidos en la acción no siempre tienen la visión, los conocimientos y los recursos para ubicar sus necesidades en términos de requerimientos. Por su parte, los “nuevos actores” comprometidos en los procesos de descentralización y reformas, deberían tomarse en consideración y ser partícipes de las definiciones que afectan su desempeño actual y futuro en los sistemas educativos.

Por otro lado, los organismos de financiamiento (como BM y BID) dan la “aparición de ser muy insensibles a demandas de formación de funcionarios de niveles intermedios” (Loera) en países donde los procesos de descentralización colocan a estos funcionarios ante decisiones fundamentales.

Respecto a la nueva oferta de formación parece estar cambiando su perfil. Hay nuevas propuestas de formación y modalidades de acción con tendencia a ampliar su alcance hacia públicos masivos. Así parece insinuarlo el cambio de escala de las proposiciones de los ministerios nacionales, que pasan de la prestación directa a la creación y regulación de un mercado de servicios educativos.

A fin de actuar con equidad social y regional parece necesario advertir sobre las tendencias a la concentración de estas ofertas en las regiones más desarrolladas de los países, así como en el sector privado, y tratar de contrarrestar sus efectos.

Asimismo, resulta apreciable la presencia de nuevas metodologías de formación de agentes educativos locales que se pone en práctica en algunos países, para atender una clientela cuya emergencia es parte del nuevo escenario educativo descentralizado. El interés de estas acciones radica en la convergencia con proyectos de investigación que permiten la producción y evaluación de instrumentos para el conocimiento y la gestión de la educación en el nivel local y escolar.

En el terreno académico, la tendencia dentro del universo de casos que se han considerado es que los estudios de administración, gestión, política y planeamiento adquieren en forma creciente en América Latina carácter de formación de posgrado. Dentro del campo de ofertas, se diferencian las que están orientadas a una visión amplia de la educación de otras que apuntan específicamente al campo instrumental y operativo del planeamiento, la administración y la evaluación. Estas variantes estaban presentes hace diez años en un relevamiento realizado por la OREALC, no registrándose al parecer nuevas ofertas en las que se incluya una reflexión sobre la gestión intersectorial (con excepción de la del CENDES), que posibilite reforzar el campo de las políticas sociales, en el marco de las reformas de los estados y ajustes producidos en los países de la región.

En síntesis, la oferta de formación académica aparece muy “clásica”, sin variantes en los últimos años, y aún parece lejana la incorporación de la conceptualización de redes organizacionales, tecnologías informacionales y comunicacionales.

El énfasis de la oferta académica en las carreras de cuarto nivel se relaciona con un diagnóstico de necesidades que supone al graduado universitario como recurso estratégico. En cambio, las administraciones educativas locales no siempre tienen abundancia de ese personal calificado, ni cuentan con potenciales usuarios de estudios de posgrado a los que puedan sostener con becas por largo tiempo. Esta oferta parece pensada para grandes zonas urbanas, donde hay sobreoferta de graduados universitarios y el requisito del posgrado se convierte en parte de la exigencia para sobrevivir en el campo profesional.

En síntesis, habría que tomar en consideración que esta tendencia no favorece la atención rápida de personal especializado y los nuevos perfiles que requieren los sistemas educativos en el momento actual. Con el agravante de que “los cursos de posgrado son una apuesta de formación a muy largo plazo y con un carácter muy alto riesgo, ya que muchos de los formados migran del sistema educativo a otros ámbitos donde su diploma puede valer más”<sup>9</sup>. A fin de ampliar el alcance de los posgrados, se hace necesario formar alianzas estratégicas entre las unidades académicas y con otras instituciones que tengan vocación y metodologías para transferir propuestas a los escenarios locales.

Por último, la información analizada indica que para los organismos multilaterales que actúan en la región existe un amplio espacio para la promoción de nuevos perfiles para la gestión educativa. La amplitud de la visión que pueden transmitir estas organizaciones, la riqueza del análisis comparado, la evaluación de éxitos y fracasos de las experiencias nacionales, el intercambio de resultados, debería mostrar caminos para aportar fórmulas innovadoras e imaginativas, algunas de las cuales se recogen en este informe.

(9) Loera, A. Respuesta al cuestionario enviado, Chihuahua, 17 de Octubre 1998.

## 5. Bibliografía

CEPAL-UNESCO, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1992.

LAGOS, Ricardo, Esquema para la realización de un seminario taller de formación de formadores en planificación y gestión educativa (mimeo).

SCHEFFELBEN, E., TEDESCO, J.C., Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina. Santillana, Bs.As., 1995.

---

# Programa

Foro:

“La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina”

Buenos Aires – 11 y 12 de noviembre de 1998

Miércoles 11 16.00 hs.	Acto de apertura
16.30 hs.	Presentación del documento base: <i>La formación de recursos humanos para la gestión pública de los sistemas educativos en América Latina</i>  Guillemina Tiramonti (Coordinadora Área de Educación – FLACSO) Silvia Senén González (Consultora – UNESCO)
Jueves 12 10.00 hs.	Panel: Nuevas funciones de los Estados Nacionales en la gestión educativa. requerimientos de formación de los recursos humanos  Juan Eduardo García Huidobro (Jefe de División de educación General, Ministerio de Educación – Chile) Inés Aguerondo (Subsecretaría de Programación Educativa, Ministerio de Cultura y Educación – Argentina) Germán Rama (Director Nacional de Educación Pública - Uruguay) Paulino Motter (Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas – Brasil)  Moderador: Ernesto Ottone (CEPAL)
15.00 hs.	Panel: El fortalecimiento de la gestión educativa en los niveles regionales y locales. Requerimientos de formación de los recursos humanos.  María Inés Volmer (Subsecretaría de Desarrollo Social, Mendoza-Argentina) Domingo Rívarola (CEPES-Paraguay) Pilar Pozner (IPE-Buenos Aires) Rui Rodrigues Aguiar (Secretaría de Educación de Ceará – Brasil) Armando Loera Vera (Centro de Estudios Educativos – México)  Moderador: Denise Vaillant (Secretaría de capacitación Docente, CODICEN – Uruguay)
18.00 hs.	Síntesis final: Juan Carlos Tedesco
19.00 hs.	Cocktail de cierre.



---

# Participantes

AGUERRONDO, Inés  
Subsecretaria de Programación  
Educativa. Ministerio de Cultura y  
Educación de la Nación.  
Pizzumo 935, Piso 1º, Of. 125  
(1020) Buenos Aires, Argentina

BRASLAVSKY, Cecilia  
Dirección General de Investigación y  
Desarrollo Educativo. Ministerio de  
Cultura y Educación de Argentina.  
M.T. de Alvear 1650, Piso 3º, Of. 241  
(1060) Buenos Aires, Argentina

CANELA, Silvia  
Programa de Formación y Capacitación  
para el Sector Educación (PROFOR)  
Ministerio de Cultura y Educación de  
Argentina.  
Av. Santa Fé 1548, Piso 14º,  
Contrafrente (1060) Buenos Aires

CASASSUS, Juan  
Especialista Regional en Planificación y  
Gestión Educativa. UNESCO - Chile  
Enrique del Piano 2058  
Providencia, Santiago, Chile

GARCIA HUIDOBRO, Juan Eduardo  
Jefe División de Educación General  
Ministerio de Educación - Chile  
Alameda 1371, Piso 5º, Of. 503  
Santiago, Chile

HERNAIZ, Ignacio  
Coordinador Unidad de Formación  
IPE-Buenos Aires  
Agüero 2071  
(1425) Buenos Aires, Argentina

IAIES, Gustavo  
Director de Propuesta Educativa  
Malabia 2137, Piso 1º F  
(1425) Buenos Aires, Argentina

LOERA VARELA, Armando  
Investigador del Centro de Estudios  
Educativos de México  
Calle Bahía de navidad 3663  
Chihuahua - Chihuahua, México

MARES GUIA, Joao Batista  
Secretaría de Educación de Minas  
Gerais, Belo Horizonte.  
Rua Inconfidentes 1011, 5º Andar  
Belo Horizonte, 30.140-120, Brasil

MOTTER, Paulino  
Jefe de Gabinete del INEP  
Esplanada Dos Ministerios  
Bloco "L" Anexo II 4º Andar  
CEP 70047 - 900 - Brasilia DF. Brasil

OTTONE, Ernesto  
CEPAL  
Secretario de la Comisión  
Casilla 179 D-Santiago, Chile

PALAMIDESSI, Mariano  
Investigador y docente  
Universidad de Quilmes  
J.B. Alberdi 580 2º C  
(1424) Buenos Aires, Argentina

POZNER, Pilar  
Benito Blanco 3254, Apto. 801  
Montevideo, Uruguay

RAMA, Germán  
Dirección Nacional de Educación Pública  
de Uruguay  
Soriano 1045, Montevideo  
(11100) Uruguay

RIVAROLA, Domingo  
Centro Paraguayo de Estudios  
Sociológicos  
Eligio Ayala 973 C. Correo 2157

RODRIGUES AGUIAR, Rui  
Coordinador de Planeamiento y Política  
Educativa de la Secretaría de  
Educación Básica de Ceará, Brasil

RODRIGUEZ OSTRIA, Gustavo  
Asesor del Ministro de Educación de  
Bolivia  
España 624 Cochabamba, Bolivia

SENEZ GONZALEZ, Silvia  
Consultora - UNESCO  
Martín García 417  
(1268) Buenos Aires, Argentina

TEDESCO, Juan Carlos  
Director IIPE Buenos Aires  
Agüero 2071  
(1425) Buenos Aires, Argentina

TIRAMONTI, Guillermina  
FLACSO  
Ayacucho 551 - Buenos Aires

TORRES, Rosa María  
Coordinadora Area de Gestión de  
Innovaciones Educativas  
IIPE Buenos Aires  
Agüero 2071(1425)  
Buenos Aires, Argentina

VAILLANT, Denise  
ANEP -CODICEN  
Secretaría de Capacitación Docente  
Asilo 3255 Montevideo  
(11400) Uruguay

VOLMER, María Inés  
Subsecretaría de Desarrollo Social  
Centro Cívico, Casa de Gobierno  
5500 Peltier Cuerpo Central 5º

WAHRHAFTIG, Ramiro  
Secretario de Estado de Educación  
Av. Agua Verde 1680 CEP 80240900  
Curitiba, Paraná





---

## El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) es un centro internacional creado por la UNESCO en 1963, para la formación e investigación de alto nivel en planeamiento de la educación. El financiamiento del Instituto es asegurado principalmente por una subvención de la UNESCO, contribuciones voluntarias de los Estados Miembros y los recursos que obtiene mediante contratos.

El IPE contribuye al desarrollo de la educación en todo el mundo, difundiendo los conocimientos y formando a los especialistas en este campo. Constituye un foro de intercambio de ideas y conceptos en materia de planificación y gestión educativa.

El Instituto tiene su propio Consejo de Administración que define las grandes líneas de sus actividades y aprueba su presupuesto. Se compone de un máximo de ocho miembros electos por el Consejo y cuatro designados por la Organización de las Naciones Unidas y algunos de sus organismos e institutos especializados.

El IPE decidió instalar su primera sede regional en Buenos Aires, Argentina, atendiendo a las especificidades de la situación latinoamericana.

El Acuerdo que permitió su creación fue firmado el 14 de abril de 1997 por las autoridades del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina y del IPE.

## Miembros del Consejo de Administración del IPE

### *Director:*

Lennart Wohlgemuth (Suecia), Director, Instituto Nórdico de Africa, Uppsala, Suecia.

### *Miembros Designados:*

Sr. Carlos Fortin, Director General Adjunto, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCD), Ginebra, Suiza.

David de Ferranti, Vice-presidente, Región América Latina y Caribe, Banco Mundial, Washington D.C., Estados Unidos de América.

Miriam J. Hirschfeld, Directora, División de Desarrollo de Recursos Humanos y Construcción de Capacidades, Organización Mundial de la Salud (OMS), Ginebra, Suiza.

Jeggan C. Senghor, Director, Instituto Africano para el Desarrollo Económico y la Planificación (IDEP), Dakar, Senegal.

### *Miembros Electos:*

Dato'Asiah bt. Abu Samah (Malasia), Asesor de empresas, Lang Education, Land and General Berhad, Kuala Lumpur, Malasia.

Klaus Hüfner (Alemania), Profesor, Universidad Libre de Berlín, Berlín, Alemania.

Faïza Kefi (Túnez), Ministra de Medio Ambiente, Túnez.

Tamas Kozma (Hungria), Director General, Instituto Húngaro de Investigación Educativa, Budapest, Hungría.

Teboho Moja (Sudáfrica), Profesora visitante, Universidad de Nueva York, Nueva York, Estados Unidos de América.

Yolanda M. Rojas (Costa Rica), Profesora, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Michel Vernières (Francia), Profesor, Universidad de París I, Panteón-Sorbona, París, Francia.



---

## Publicaciones y documentos del IPE

Más de 750 obras sobre la planificación de la educación han sido publicadas por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Ellas figuran en un catálogo detallado que incluye reportes de investigación, estudios de caso, documentos de seminarios, materiales didácticos, cuadernos del IPE y obras de referencia que tratan de las siguientes materias:

*Economía de la educación, costos y financiamiento*

*Mano de obra y empleo*

*Estudios demográficos*

*Mapa escolar, planificación sub-nacional*

*Administración y gestión*

*Elaboración y evaluación de programas escolares*

*Tecnologías educativas*

*Educación primaria, secundaria y superior*

*Formación profesional y educación técnica*

*Educación no formal y extra escolar: educación de adultos y educación rural*

Para obtener los catálogos, dirjase a la Unidad de Publicaciones del IPE

## Publicaciones del IPE-Buenos Aires

1. Una escuela para los adolescentes, materiales para el profesor tutor.

Tenti Fanfani, Emilio (Ed.)

Co-editado con UNICEF y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe

1999, 180 pp.

2. La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina.

Informe de un foro sobre *La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina*.

Buenos Aires, Argentina, 11-12 Noviembre de 1998.

3. Rendimiento escolar y actores locales: El caso de la ciudad de Campana.

Tedesco, Juan Carlos – Morduchowicz, Alejandro.

Informe de investigación.

4. Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje de las instituciones.

Informe de un foro sobre *Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje de las instituciones*.

Buenos Aires, Argentina, 16-18 Marzo de 1999.

5. Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje para los comunicadores.

Informe de un foro sobre *Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje para los comunicadores*.

Buenos Aires, Argentina, 22-23 Marzo de 1999.

