

La regulación político-administrativa del sistema educativo a partir de los "Planes de mejora"

Autor:

Álvarez, Marisa. Borrelli, María Luján. López, Joana

Revista:

Anuario 2011. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación.

2012



Artículo

La regulación político-administrativa del sistema educativo a partir de los “Planes de Mejora”.

Álvarez, Marisa
Borrelli, María Luján
López, Joana

Desde fines de la década de 1970 se han comenzado a producir importantes cambios en la configuración y gestión de los sistemas educativos en el marco de una reestructuración general de las relaciones entre estado y sociedad, consolidando una tendencia reformista, de corte sociocéntrica¹, en los gobiernos. En los '90, la profundización de estos cambios en el papel del estado y en los contenidos, alcances y modalidades de su gestión implicó una profunda transformación estructural de los roles, relaciones y dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales en todos los ámbitos de la sociedad, de la que no estuvo al margen el sector educativo.

Uno de los ejes de las políticas reformistas fue la descentralización y el aumento de la autonomía en los niveles inferiores de gestión, generando procesos de rearticulación de las relaciones entre los diferentes actores y la transformación de la forma y las prácticas del estado, las cuales no pueden sino estar acompañadas de nuevos instrumentos de gestión y mecanismos de regulación y control. Dentro del sector educación, una de las estrategias que en este marco se desarrolló con mucho impulso ha sido la creación de herramientas y dispositivos de fortalecimiento de la gestión institucional a nivel de las escuelas, a través de proyectos de mejora institucional. El nivel institucional configurado por los propios establecimientos educativos fue definido como la unidad de mejora del sistema y el espacio ideal para promover la mejora de la calidad educativa en su conjunto.

En este contexto, resulta particularmente relevante el estudio de las articulaciones político-administrativas del sistema educativo resultantes de los cambios y nuevas modalidades introducidos y, particularmente, de los modos de regulación derivados, en la medida en que estas propuestas producen impactos directos sobre los modelos de gestión institucional y las prácticas pedagógicas, y finalmente, producen educación en tanto que estimulan, inducen y condicionan las prácticas educativas.

Bajo esta consideración, el presente documento es fruto del trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación de la Universidad de Buenos Aires, Ciencia y Tecnología (UBACyT) **La articulación político-administrativa del sistema educativo. Estudio de casos: El Instituto Nacional de Educación Técnica/INET y el Instituto Nacional de Formación Docente/INFD²**, desarrollado por un grupo de investigadores docentes y alumnos en el ámbito de la Cátedra de Administración de la Educación de la carrera de Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. El equipo de trabajo estuvo integrado, en distintos momentos, por

¹ Con este concepto se hace referencia al peso relativo que toma la sociedad civil en relación con el estado para la resolución de los diversos problemas sociales. Ver Cavarozzi, M. (1996) *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina* Rosario: Homo Sapiens Y Evans, P. (1996) El estado como problema y como solución, en *Desarrollo Económico*, Nro. 140, Vol. 35.

² El proyecto se enmarcó en una lógica cualitativa de investigación, basado en el estudio de casos institucionales. Desde esta perspectiva se ha centrado en dar cuenta de la complejidad de las relaciones, privilegiando la calidad y ejemplaridad de los casos elegidos, más que su cantidad o representatividad.

Mariana Alonso Brá (directora), Marisa Álvarez (codirectora), Mirta Judengloben, Joana López, Liliana Laborde, Pablo García, Noemí Korín, María Luján Borrelli y Natalia Gardyn.

El proyecto UBACyT se propuso indagar la articulación político-administrativa del sistema educativo argentino, según su configuración administrativo-burocrática a partir del análisis de dos casos de estudio: el Instituto Nacional de Educación Técnica y el Instituto Nacional de Formación Docente, en tanto construcciones significativas de la política y gestión educativa.

El objetivo de este trabajo, derivado del marco de dicha investigación, es analizar el desarrollo de nuevas formas de regulación, propias de un modelo de gestión pública postburocrático, y las transformaciones que han ido y continúan sufriendo estos mecanismos en un contexto de postreforma (Alonso Brá, M., 2010). Para ello analizaremos tres experiencias que son representativas por su extensión, permanencia y valor demostrativo: el desarrollo del Programa de Mejora de la Educación Técnica coordinado por el INET³ y el Programa de Mejora de las Instituciones de Formación Docente a cargo del INFD⁴ contemplados en el proyecto UBACyT, a los que se agrega el Programa de Mejora de la Educación Secundaria, desarrollado en el ámbito del Ministerio de Educación Nacional.

Introducción a los casos de análisis

El modelo de gestión por proyectos y la creación de mecanismos de cuasimercado o “competencia administrada” de financiamiento para los establecimientos es uno de los dispositivos de regulación que apeló el estado como medio de optimización de la asignación de los recursos públicos y como instrumento para la mejora de la calidad educativa. Su utilización ha crecido incluso más allá de su generalización durante la década de 1990, particularmente como medio de innovación en forma no compulsiva (podríamos decir sutil), cuando el objetivo es promover cierto tipo de comportamiento en los actores que constituyen el sector educativo (específicamente las instituciones), desalentar comportamientos arraigados en la cultura institucional poco proclive al cambio y premiar a aquellos que mejor se apropian de los principios de la “nueva cultura”.

El acceso al financiamiento “a demanda” implica que las escuelas deben elaborar proyectos institucionales y “concurar” para acceder a los fondos. Las instituciones y los proyectos deben cumplir con ciertas condiciones para “calificar” y ser elegibles para el financiamiento. Estas condiciones (inicialmente el registro de las instituciones y luego la pertinencia y adecuación de los proyectos a las orientaciones de política) constituyen un cuasimercado generado por la administración. Es así que la incorporación de mecanismos competitivos produce una nueva intervención estatal en materia educativa, estableciéndose nuevas articulaciones político-administrativas entre los diferentes niveles de gobierno y configurando nuevas tensiones en el proceso de implementación. Así, mientras la rearticulación inducida por el financiamiento a demanda descubre variantes novedosas de coexistencia entre la lógica política, la lógica técnica y la lógica administrativa, el análisis de las tensiones que genera este mecanismo revela una dimensión de la continuidad de las políticas educativas reformistas, consistente en dejar libradas tanto a las jurisdicciones como a las escuelas a su desigual capacidad de gestión y de obtención de recursos.

Dentro de las políticas del sector educación, la estrategia a demanda ha sido utilizada en varias ocasiones y en distintos niveles de gestión. En este trabajo nos concentramos en tres

³ INET: Instituto Nacional de Educación Técnica, organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación.

⁴ INFD: Instituto Nacional de Formación Docente, organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación.

experiencias consideradas relevantes por su valor demostrativo, alcance y proyección a nivel de política nacional y jurisdiccional: los planes de mejora institucional de los Institutos Nacionales de Educación Técnica (INET); los Proyectos de Mejora Institucional de los Institutos Nacionales de Formación Docente (INFOD) y los Planes de Mejora de la educación secundaria.

Algunos elementos para una lectura comparativa del desempeño de los planes de mejora institucional en educación

En esta sección se presentan algunos elementos que pueden servir como punto de partida para avanzar en una primera mirada comparativa del funcionamiento de los planes o proyectos de mejora institucional (PMI) en los tres ámbitos (INET, INFOD y Media):

- El reposicionamiento y la centralidad del nivel nacional en las funciones sensibles de orientación, evaluación y financiamiento;
- La coordinación y articulación de las funciones e intervenciones de los tres niveles de gobierno a lo largo del ciclo de los planes;
- La consideración de la escuela como unidad de mejora del sistema y sus consecuencias en términos de autonomía y responsabilidad por los resultados, y
- La valoración de la dimensión institucional como prioritaria y determinante del proyecto pedagógico y de la calidad educativa.

En lo que sigue se señalan algunas apreciaciones que surgen de cotejar estos aspectos comunes en el diseño de los planes de mejora en las tres variantes estudiadas, y la forma en que estos elementos se terminaron resolviendo en la implementación de los PMI, según surge del análisis realizado.

A lo largo de esta síntesis se podrá advertir el modo en que estas dimensiones operan en sí mismas como mecanismos de regulación o bien incluyen dispositivos de regulación específicos, que reemplazan el direccionamiento directo del comportamiento de los actores institucionales tradicionalmente ejercido a través del marco normativo, por una más sutil pero no por ello menos efectiva inducción indirecta de sus intervenciones.

El reposicionamiento del estado nacional en la orientación estratégica del sistema educativo

Reflejando el giro post-reforma de las políticas educativas y la mirada crítica sobre los efectos de atomización del sistema derivados de la previa descentralización masiva de los servicios educativos, el diseño del programa de mejora institucional reserva al estado nacional la orientación general del sistema. En un marco de distribución federal de responsabilidades, el nivel central plantea la propuesta de los planes, activa su implementación y define la agenda, reflejando un nuevo tipo de regulación que, no obstante, cede espacio a los niveles locales, al mercado y a la sociedad civil y transfirió a las escuelas la responsabilidad principal por la calidad educativa. Los documentos de programa subrayan la necesidad de una planificación nacional que integre las estrategias jurisdiccionales, procurando recuperar la potestad del estado nacional para instaurar reglas generales (marcos regulatorios, modelos institucionales, diseño curricular, organización del trabajo docente) en todas las dimensiones de gestión institucional y superar, por esta vía, la fragmentación del sistema.

Sin embargo, en la implementación de los planes esta centralidad se despliega de manera incompleta y desarticulada. Así, el esfuerzo por generar espacios de intercambio, propiciar un trabajo en equipo y horizontalizar las relaciones institucionales que se advierte en los PMI de la formación docente, coexiste con el direccionamiento fuertemente prescriptivo de los planes para la educación secundaria, y con la incapacidad para garantizar una planificación estratégica, integral y racionalmente orientada de la educación técnica. Entonces, si bien los planes de mejora se diferencian de otros programas por su perspectiva ideológica y política y permiten abordar funcionamientos institucionales específicos, no logran resignificar el lugar de control de la evaluación y mantienen la participación acotada de los ejecutores directos, mientras sostienen la centralidad de las funciones sensibles de liderar consensos, fijar lineamientos, distribuir recursos y evaluar resultados. Al mismo tiempo, no es claro su carácter de política universal o focalizada, ya que si bien la gestión por proyectos y el financiamiento a demanda los diferencian de las primeras, tampoco puede decirse que sean un caso de las segundas ya que el instrumento utilizado, su diseño y los criterios de definición de líneas de trabajo y rubros elegibles son básicamente los mismos aún cuando los tres ámbitos son disímiles en aspectos sustantivos de objetivos específicos, contenidos y beneficiarios y también en cuestiones de consistencia normativa, organización y coherencia interna, integración y articulación, desarrollo institucional, requerimientos de vinculación con el sector productivo o niveles de equidad regionales o provinciales, entre otros.

En una suerte de mitad de camino entre la verticalidad burocrática de la administración pública pre-reforma y la gestión empresarial del modelo reformista post-burocrático, en los casos estudiados se termina configurando una nueva modalidad, híbrida y contradictoria, de intervención estatal, donde la centralidad pretendida para el nivel nacional se desdibuja permanentemente por la reformulación de los planes resultante de la evaluación y revisión habilitadas a los actores jurisdiccionales e institucionales, y por la concentración del rol de planificación y de gestión en las escuelas, que aparecen teniendo la entera responsabilidad del cambio educativo.

La articulación de los tres niveles de gobierno a lo largo del ciclo PMI

Los planes de mejora se plantean atendiendo a las características de descentralización de las políticas y del sistema educativo, por lo tanto requieren de la intervención concurrente en los tres niveles institucionales (nacional, provincial y escolar) y permiten la realización conjunta de acciones, con sentido federal. En cada caso, el plan institucional se diseña en función de los objetivos, criterios y ejes planteados en los planes jurisdiccional y nacional, pero su dinámica y el plan mismo se sostienen desde las acciones de las jurisdicciones y de las escuelas o los institutos. Los documentos de programa, resoluciones y demás lineamientos son consistentes en cuanto a responsabilizar a los equipos jurisdiccionales e institucionales por los resultados de las acciones realizadas y su impacto respecto del cumplimiento de los objetivos políticos concertados federalmente.

La definición de los lineamientos nacionales tiene la intención de proporcionar una mirada y una estructuración integral del sistema, mientras las jurisdicciones y las instituciones educativas determinan los contenidos concretos de las líneas a desarrollar. Las escuelas deben adecuar sus actuaciones a la normativa jurisdiccional referida al régimen académico, los mecanismos de evaluación, el dispositivo de seguimiento y monitoreo y las estrategias de apoyo a los estudiantes. Esta división del trabajo opera como una regulación de las prácticas y de los roles de los actores institucionales.

Puesto que hay una clara distribución de funciones en relación con el ciclo de los planes, se establece explícitamente la necesidad de articulación de acciones entre los diferentes niveles de gobierno del sistema. Sin embargo, más allá de este enunciado, ni desde la formulación del

programa ni una vez puestos en marcha los procesos parecen existir mecanismos concretos que permitan articular de manera coordinada y eficaz las necesidades, expectativas y mandatos institucionales de los distintos actores, tanto a nivel local como nacional. Por otra parte, es ciertamente poco realista pretender que los lineamientos definidos desde el nivel central puedan estructurar, por sí solos, las estrategias de un sistema educativo integral.

Luego, la implementación de los PMI sin un trabajo previo de articulación y de establecimiento de acuerdos estratégicos de gestión termina por aislar a las propias escuelas, dado el margen de autonomía de que disponen, y dificulta la mirada global del sistema educativo, como así también la posibilidad de realizar una planificación integral y orientar estratégicamente cada subsector. En estas condiciones, los proyectos terminan siendo iniciativas parcializadas y desarticuladas, encaradas de manera voluntarista y solitaria por los actores institucionales y con incierto nivel de sostenibilidad desde las propias escuelas.

La escuela como unidad de mejora del sistema educativo

En los tres casos analizados, la escuela (técnica o secundaria o el instituto de formación docente) es considerado como la unidad primordial de mejora del sistema educativo, y en este sentido, es el responsable directo de diseñar su proyecto según su propia identificación de necesidades y oportunidades de mejora que puedan ser aprovechadas a través del tipo de acciones elegibles, que en su conjunto plantean el fortalecimiento de los recursos humanos y materiales. Las instituciones pueden recibir apoyo desde el nivel central o de la jurisdicción, pero son ellas quienes deben idear su propuesta, desarrollarla y presentarla.

Subyace a esta consideración la idea de la escuela como el espacio por excelencia de la innovación y el único ámbito en donde es posible el análisis de contexto local. En el marco post-burocrático de funciones educativas descentralizadas, este primer plano de la institución descansa en una concepción gerencialista de la autonomía escolar que ve en las mayores responsabilidades de las escuelas una oportunidad para la mejora de su desempeño, medido como calidad educativa. Sin embargo, el análisis de la implementación muestra que los supuestos a la base de esta concepción socavan la posibilidad de su verificación.

Por un lado, en ausencia de las condiciones básicas para un ejercicio cabal de esta autonomía - ya que en muchos casos las instituciones no cuentan con los recursos humanos, materiales, de conocimiento o de tiempo para elaborar sus proyectos -, la responsabilidad por los resultados (y en su caso, por la posibilidad de financiamiento perdida) exclusivamente atribuida a los directivos y docentes parece cuanto menos excesiva, cuando no directamente un castigo viene a reforzar las debilidades institucionales a cuya mitigación se supone que apuntan los planes.

Por otra parte, las deficiencias de aquellas instituciones en desventaja para poder resolver por sí solas la elaboración de sus proyectos no fueron debidamente compensadas, en general, desde la asistencia técnica que debía proporcionar la jurisdicción, que, con roles de alcances y contenidos imprecisos (como en el de los referentes para los PMI en educación técnica) o reducida a un seguimiento burocrático o limitado a la ayuda para completar planillas y formularios, no funcionó como un apoyo sustantivo ni como un acompañamiento activo de las escuelas para la preparación de los proyectos.

Dadas las desigualdades de las instituciones en las condiciones de partida y la modalidad a demanda de los PMI, la consideración de la escuela como unidad de mejora resulta en su excesiva responsabilización, siendo a la larga los propios actores institucionales los culpables o los triunfadores por los resultados de la mejora académica. Sin desconocer los avances post 2003 en materia de política pública destinada a fortalecer la educación técnica y secundaria y la formación docente, consideramos que el mecanismo elegido de los planes de mejora reproduce en parte, por las razones apuntadas, la lógica de las políticas neoliberales de los 90,

con sus consecuencias de fragmentación de las acciones y concentración de los beneficios en los establecimientos inicialmente mejor posicionados.

La dimensión institucional como condicionante principal del proyecto pedagógico y de la calidad educativa

En los tres casos de PMI analizados se enfatiza la organización institucional y pedagógica de la escuela como condicionante de la calidad educativa. Específicamente en el caso de la educación secundaria, se subraya además la potencialidad de la escuela para alcanzar mayores niveles de inclusión mediante un modelo de enseñanza que atienda a la diversidad; el fortalecimiento institucional a través de los PMI estaría orientado a propiciar este cambio del modelo de gestión y enseñanza. Sin embargo, la atención de trayectorias y experiencias diversas puede profundizar la fragmentación del sistema al habilitar la casuística de soluciones particulares que cada escuela implementa para resolver su problemática, en perjuicio de un enfoque integral que pudiera instrumentar una misma estrategia frente a problemas similares.

Esta última posibilidad requiere de una mayor articulación que la alcanzada hasta ahora y de instalar un trabajo en red fuertemente interactivo y cooperativo entre los niveles involucrados, de modo de evitar que los actores institucionales realicen un trabajo aislado para llevar adelante cursos de acción que podrían optimizarse si fueran pensados desde una estrategia sistémica. Recordemos que, en un contexto de deterioro de la función pedagógica de la escuela (función de responsabilidad intrínseca de las instituciones), la aplicación de mecanismos competitivos como el que termina plasmando los PMI propicia la reemergencia de formas de voluntarismo, con la consiguiente frustración allí dónde los logros obtenidos están por debajo de los pretendidos (Judengloben: 2005). La gestión por proyectos presenta así una tensión entre la integración como orientación de preferencia a la que deberían tender las propuestas, y la fragmentación que parecen conllevar las iniciativas, dada su especificidad abordada casi en solitario por las propias instituciones y el acotado impacto de las intervenciones sobre el proyecto educativo como un todo.

En las tres variantes de PMI los proyectos se encuadran en lineamientos nacionales que permiten desarrollar acciones en determinados rubros financiables, pero los contenidos de los proyectos son definidos en función del diagnóstico y demanda que realiza cada institución. Aquí hay dos implicancias importantes, que se dan en todos los casos pero son especialmente visibles en los planes de mejora destinados a la educación técnica.

Por un lado, la definición del proyecto muchas veces queda relegada a la instancia de las jefaturas de taller, y en una gran cantidad de casos se reduce a la solicitud de bienes. Al mismo tiempo, el necesario ajuste de las acciones a las líneas de trabajo elegibles determina de antemano qué es lo que se financiará, que no siempre coincide con lo que se necesita. Este encuadre da lugar a propuestas que aún siendo elegibles para el financiamiento no aportan a una mejora integral con real incidencia en el proyecto pedagógico e institucional de la escuela, sino que en el mejor de los casos resuelven necesidades puntuales con escaso impacto sobre la calidad educativa general del servicio.

Cabe que señalar además que la importancia relativa del rubro bienes dentro del total financiable aumentó notoriamente entre las primeras convocatorias a presentación de proyectos y los llamados siguientes, donde el equipamiento pasa a absorber el grueso de los recursos disponibles y concentra el mayor número de presentaciones. Así, la posibilidad de adquirir equipos y bienes durables para las escuelas deja de ser un insumo entre otros para mejorar las condiciones de enseñanza y deviene en el atractivo central que estos planes tienen para los distintos conjuntos de actores: posibilitar a las instituciones su imprescindible modernización tecnológica, compensando el histórico desfinanciamiento en la materia.

Hay que decir que, por esta vía, los PMI terminan facilitando un sinceramiento de la demanda real de las instituciones hacia el nivel central de gobierno. En este proceso, sin embargo, la dimensión que adquieren los bienes como fines en sí mismos corre el riesgo de desdibujar la naturaleza de propuestas de mejora de la calidad educativa que deberían tener los proyectos, reduciéndolos a medios administrativamente alternativos de aprovisionamiento. Este sesgo se ve atenuado en el caso de los PMI para la formación docente, donde parece priorizarse el proyecto pedagógico al servicio de obtener los recursos -sean tecnológicos, didácticos o bibliográficos-, pero se acentúa en los planes de mejora de la educación técnica, que funcionan en los hechos como una competencia por los recursos para la compra de bienes.

La centralidad de los bienes en los proyectos deja en claro que los PMI son entendidos por los actores institucionales principalmente como una herramienta para obtener financiamiento, relegando a un segundo plano la idea del plan como instrumento institucional para la gestión y planificación de las prácticas pedagógicas. Esta lectura no es contestada desde el nivel central y jurisdiccional de administración del programa, que también se benefician de este sesgo ya que obtienen cierto halo de eficiencia administrativa desde el momento que la concentración mayoritaria de los recursos en la adquisición de bienes permite una ejecución más rápida de los fondos y un más fácil control de los proyectos, a costas de una oportunidad de mejorar la calidad educativa.

A modo de conclusión

La reforma educativa iniciada en los años 90 concluyó el proceso de transferencia a las provincias de las instituciones educativas bajo dependencia directa del Ministerio Nacional. Quince años después, la Ley de Educación Nacional (LEN) reorientó el mapa político-administrativo del sector estableciendo nuevas formas de regulación del sistema y dando lugar a nuevas funciones y responsabilidades en los distintos niveles gobierno. En este marco legal, que se completa con la Ley de Financiamiento Educativo (LFE) y la Ley de Educación Técnica Profesional (LETP) como expresiones legislativas típicas del modelo postburocrático, se llevaron adelante los planes de mejora PMI destinados al fortalecimiento institucional de la educación técnica, la formación docente y la escuela secundaria.

En su conjunto, este plexo normativo recupera el protagonismo del nivel central de gobierno en la definición de las políticas educativas y procura superar la fragmentación del sistema a que condujo la masiva descentralización de los servicios educativos. Además de la centralidad del estado nacional en la orientación y conducción estratégica del sistema educativo, las reformas iniciadas en este siglo instauran un cambio en el modelo de regulación del sector en su conjunto, que se refleja en las diferentes formas en que se fue plasmando la gestión por proyectos de mejora institucional en los casos analizados.

La modalidad de gestión por proyectos generalizada en las últimas décadas en el sector educativo proporciona un campo de análisis relevante desde el momento que crea tanto las condiciones de posibilidad como los obstáculos para producir educación y constituye, en sí misma, un nuevo modelo de regulación del sistema. Por las necesidades de articulación que requieren, la distribución de roles que definen y los niveles de autonomía que acuerdan, los planes de mejora institucional de la educación técnica y secundaria y los PMI destinados a la formación docente configuran una particular estructura de restricciones y posibilidades de los actores, preconfigurando sus intervenciones. La definición de las líneas de trabajo elegibles, los recursos financiables y los montos máximos permitidos, la incorporación del autodiagnóstico, la elaboración de los proyectos por las escuelas, y la dinámica de revisión y

ajuste de las iniciativas hasta su aprobación, son otros tantos dispositivos específicos que inducen o pautan indirectamente el comportamiento deseado de los actores institucionales.

Dado que muchos de los proyectos de mejora financiados están en ejecución en cada uno de los ámbitos estudiados, resulta prematuro evaluar su impacto sobre la calidad educativa, e incluso en un sentido amplio, el modo en que las articulaciones político-administrativas involucradas y los modos de regulación operantes pueden haber modificado las prácticas pedagógicas y educativas. Con esta salvedad, nos interesa resaltar algunos aspectos recurrentes observados hasta ahora, que hemos agrupado en tres breves reflexiones sobre la gestión por proyectos en educación, el alcance real de la autonomía de las escuelas, y el funcionamiento del financiamiento como mecanismo regulador.

La gestión por proyectos en educación

La línea de proyecto de mejora institucional no es una modalidad de intervención inédita en el sistema educativo, sino más bien la profundización de una tendencia creciente en la gestión educativa, que en particular valora la perspectiva de lo local y de los actores institucionales. Por su flexibilidad operativa, la gestión por proyectos resulta, en principio, especialmente apropiada para posibilitar la eficacia de los instrumentos de política que se expandieron con el modelo post-burocrático. Así, el desplazamiento de una planificación basada en políticas de estado a una planificación basada en proyectos con énfasis en la gerencia incluyó, en el caso del sector educación, una fuerte responsabilización al nivel de las organizaciones educativas por los proyectos y por los resultados educativos.

A partir de su generalización durante los '90 en todos los ámbitos sectoriales, la gestión por proyectos fue rápidamente valorada como modelo de organización apropiado para la innovación. Su difusión asociada a líneas de financiamiento que incorporaban otras tecnologías de gestión por entonces novedosas o modernizantes indujo la idea de que los proyectos son el mecanismo óptimo para desplegar procesos de mejora. Más de una década después, su permanencia persiste incontestada, aún ante la evidencia de que los proyectos pueden ser un mecanismo deficiente cuando entran a jugar otras variables institucionales y de gestión. Los motivos de esta vigencia remiten a varios elementos: los proyectos implican la definición clara de objetivos y responsables; exigen la delimitación de los fondos y habilitan el financiamiento compartido; establecen un marco político-institucional que involucra relaciones de poder entre los actores, y permiten crear estructuras de gestión paralelas a las plantas ministeriales.

Especialmente en educación, la gestión por proyectos como los planes de mejora estudiados parece encarnar más apropiadamente que otras opciones del sector el discurso de la mejora de la calidad institucional, dimensión que en los tres casos de PMI analizados se plantea como prioritaria y condicionante del proyecto pedagógico. Esta connotación es fuente de poder simbólico y político para cada subsector y sus actores relevantes. Es interesante constatar que mientras como inversión dentro del gasto global del sistema educativo los PMI representan una proporción baja del presupuesto operativo, terminan siendo hegemónicos en la discusión de la mejora educativa dado que parecen ser la única alternativa visible de innovación.

Independientemente del momento, en lo que hemos identificado como modelos reformista y post-reformista ha predominado la misma lógica de gestión por proyectos. Los cambios introducidos en las tres variantes de PMI analizadas (especialmente en el caso de los planes para la formación docente, que incluían la permanente revisión y evaluación), no han puesto en cuestión, en ningún caso, el modelo de gestión por proyectos. Así por ejemplo, mientras los planes de mejora de la educación media son más prescriptivos que los destinados a la educación técnica y la formación docente, con pautas taxativas para los proyectos y posibilidades acotadas para las escuelas (con lo cual la formulación resulta más directiva y

restringe a un menor número las opciones financiables), se trata siempre de variantes dentro del modelo de organización por proyectos y no del cambio de la lógica de gestión.

Ahora bien, con independencia del subsector de que se trate, el relegar la mejora de la calidad del sistema educativo a la presentación de proyectos de mejora institucional se basa en el supuesto de que la escuela es la unidad básica de mejoramiento del sistema, y que, si cada una de ellas se propone encarar un proceso de mejora, entonces el sistema en su conjunto mejorará. Pero esta causalidad lineal no se verifica, ya que el cambio estructural del sistema (como se declama necesario) requiere de un conjunto articulado de acciones que contemplen la diversidad y las necesidades de las instituciones en sus diferentes contextos. Esto no significa que resulte ocioso emprender la mejora en cada una de las escuelas, mucho menos si se trata de procesos sostenidos en todos los subsectores del sistema, sino que es necesario que estas iniciativas se articulen en un programa superador de las desigualdades, lo que a su turno supone una mirada inclusiva, integral e integradora.

Al mismo tiempo, poner en pie de igualdad a todas las escuelas a la hora de la preparación de sus proyectos introduce un vector más de inequidad. La desigualdad del mapa de la educación se advierte de manera explícita al momento de disponer de recursos para la elaboración de las propuestas institucionales. Escuelas que tienen una clara identificación de sus problemas, realizan una correcta descripción de sus deficiencias y visualizan una solución viable, terminan descalificadas para el financiamiento porque su falta de recursos para preparar el proyecto conforme los estándares estipulados por el plan no les permite realizar una presentación como la exigida. El riesgo aquí es el de desfinanciar proyectos en sí mismos elegibles pero a las que su presentación formal no termina de hacer justicia, en favor de otras cuyos méritos de formulación pueden disimular debilidades intrínsecas de la iniciativa.

En la misma línea, la evaluación diagnóstica y la autoevaluación por parte de la institución que incluyen los planes de mejora está vinculada a una concepción de planeamiento que supone que la planificación es una tarea que recae en todos los actores y se da de manera interactiva con la realidad. A diferencia de la sucesión de etapas definidas de antemano, presente en la concepción más tradicional de la planificación educativa, en la gestión por proyectos los planes se van redefiniendo a medida que se implementan, permitiendo su adaptación a los cambios del contexto y la introducción de ajustes sugeridos por la evaluación. Sin embargo, el autodiagnóstico no crea automáticamente conciencia sobre los obstáculos que afronta la escuela, ni identifica oportunidades para superarlos. De igual modo, la lógica de los planes clarifica roles y responsabilidades, pero esto no se traduce inmediatamente en trabajo en equipo en las distintos niveles de articulación.

Parece temerario afirmar, entonces, que esta modalidad constituya condición suficiente para lograr las metas planteadas en cada subsector, cuando su concreta implementación pone en evidencia ciertos automatismos supuestos desde el diseño y ha implicado que directivos y docentes trabajen a contratiempo, en soledad y por su sola voluntad individual, para poder acomodarse a los requerimientos estipulados para la presentación de sus propuestas. La posibilidad de implementación exitosa de la gestión por proyectos requiere de la práctica reflexiva por parte de los ejecutores directos, no contemplada en la planificación y que implica una inversión de tiempo del que a menudo no disponen los actores institucionales, y un rol activo de asistencia técnica desde el nivel provincial, desparejamente desempeñado.

Dado el contexto real de la implementación de los planes de mejora, en un escenario post-reforma donde el intento de recuperar la centralidad del estado nacional en la definición de las orientaciones sustantivas de las políticas sectoriales se recorta contra el previo desguace del rol estatal y la destrucción de sus capacidades más críticas, una de las posibles consecuencias del recurso a este tipo de instrumentos de política mediante la gestión por proyectos es la de

terminar provocando una mayor fragmentación, que comienza con una pérdida de identidad del sistema y su falta de visibilidad como un todo.

En cualquier caso, en un sentido más amplio y junto a los ajustes que puedan tener que efectuarse en los PMI para su mayor eficacia y adecuación a los objetivos de mejora propuestos, es claro que lograr un equilibrio entre el aprovechamiento de las ventajas de la gestión por proyectos y el control de sus riesgos es aún un desafío pendiente en muchos segmentos de la actuación del estado donde –como el sector educación- esta modalidad de implementación de políticas está fuertemente instalada.

El alcance real de la autonomía de las escuelas

El modelo de gestión de política mediante los proyectos de mejora PMI supone cierto espacio de autonomía en las escuelas y en los distintos niveles descentralizados. Al mismo tiempo, la gestión por proyectos -como el mismo proyecto educativo- genera una ilusión de autonomía en las instituciones. Pero el análisis de la implementación descubre, sin embargo, que ese grado de autonomía es en verdad muy limitado.

Los actores del sistema educativo son responsables por llevar adelante las instancias de los procesos de mejora -evaluación diagnóstica-autoevaluación, planificación de las metas y líneas de trabajo, gestión educativa y coordinación de equipos, seguimiento y monitoreo de los procesos y resultados programados. Si bien cada uno desde su especificidad y lugar construye la política pública de manera activa para institucionalizar los cambios canalizados por los planes, la sostenibilidad del modelo descansa en la capacidad de gestión autónoma de cada escuela para lograr los objetivos de fortalecimiento y mejora institucional propuestos. Y esta condición es en verdad el primer límite que encuentran los establecimientos para poder generar un verdadero proceso de mejora del sistema en su conjunto, debido a la disímil disponibilidad de recursos, tanto materiales y de conocimiento como humanos, con que cuentan para elaborar y presentar sus proyectos de modo de acceder al financiamiento.

Los planes de mejora responden a la lógica de desarrollo de las capacidades autónomas de las escuelas, y en este sentido, pueden verse como un instrumento para instaurar una mayor autonomía institucional. No obstante, el predominio del concepto de gestión más que el pedagógico que prevalece en ellos acota el alcance de la autonomía a los aspectos operativos, en detrimento de los más integrales que hacen al proyecto pedagógico, y en definitiva, a la calidad educativa –de las que por otro lado las escuelas terminan siendo únicas responsables. De ello da cuenta la evaluación del PMI desde el nivel nacional, que prioriza el rendimiento del programa en la captación de recursos dejando en un segundo plano el análisis de su eficacia en la obtención de resultados.

En cualquier caso (y con la salvedad de su equívoco carácter de política focalizada), los PMI quedan incluidos dentro de las modalidades de gestión que reflejan el abandono por parte del estado de las políticas universales dirigidas a satisfacer necesidades que se suponen homogéneas. Por el contrario, el financiamiento a demanda supone que los propios interesados tienen una percepción adecuada de cuál es la mejor manera de solucionar determinados problemas o carencias que los afectan. Subyace a esto a su vez, la idea de que la capacidad de innovación está diseminada en la sociedad y no necesariamente concentrada en el estado, y que esta capacidad debe aprovecharse. En consecuencia, los planes de mejora acuerdan a las escuelas la autonomía de hacer su propio diagnóstico. Pero, tal como señalaron varios entrevistados, el encuadre del financiamiento en líneas elegibles a las que no siempre se pueden acomodar las necesidades identificadas termina haciendo estéril esta autonomía dada a los actores institucionales para decidir las mejores soluciones a las debilidades y carencias de las escuelas.

De igual modo, la decisión de postularse o no al financiamiento es una decisión autónoma de la escuela que se recorta sobre un acceso que se pretende abierto a todas las instituciones: todos los establecimientos registrados pueden presentar proyectos y todos los proyectos son potencialmente financiables. En la práctica, se financian únicamente aquellos proyectos que "pasan" la evaluación, lo que induce a una competencia por los fondos entre las instituciones, ya que sólo acceden al financiamiento las escuelas que tienen la capacidad de gestión y los recursos de toda índole necesarios para el armado de los proyectos. Luego, no siendo viables las políticas universales, en el sentido de que un estado centralizado envíe los materiales indiscriminadamente, sin entender la necesidad de cada escuela y su contexto educativo más amplio, tampoco se comprende, sin embargo, la idea de un estado que invierte los roles y deja en manos de los actores institucionales la entera responsabilidad de concursar para acceder al financiamiento, sin que estén dadas las condiciones materiales y humanas para poder llevar adelante la elaboración de los planes de mejora.

El financiamiento como mecanismo regulador

Sin duda uno de los problemas a la hora de hacer políticas públicas es el financiamiento y la asignación de fondos. Dadas las características del federalismo argentino y la dinámica del aparato administrativo del estado, el circuito desde que una acción es presupuestada hasta que se concreta y ejecuta está lejos de ser sencillo o expeditivo y puede estar minado de múltiples puntos de veto, sobre todo si los fondos no provienen del mismo nivel de gobierno en el cual serán utilizados. Este es un elemento que debería considerarse más a menudo, dadas sus implicancias para la ejecución de las políticas, e incluso, para su factibilidad. En contraste, la gestión de los recursos financieros en el marco de la implementación por proyectos –como es el caso de los planes de mejora- parece reforzar los dispositivos de flexibilidad.

Sin embargo, la modalidad de financiamiento que se establece en los PMI para acceder a los recursos está basada en la demanda de las escuelas y genera todo un procedimiento burocrático en el cual la institución debe fundamentar su necesidad para poder acceder a los fondos. A lo largo de este circuito, diferentes instancias administrativas evalúan la suficiencia o no de esta justificación y consideran además factores de calidad del proyecto, viabilidad institucional, sostenibilidad de los resultados, etc. Al igual que en el sendero burocrático habitual, el inicio del trámite por los fondos depara una serie de potenciales instancias de objeción que complican y en muchos casos demoran o direccionan la gestión del expediente y anulan, en la práctica, cualquier forma de flexibilidad.

Las formas implementadas para financiar la innovación educativa constituyen un mecanismo regulador importante, en cuanto son performativas de un modelo institucional. Si bien la porción del presupuesto global asignada al financiamiento de iniciativas como los planes de mejora en educación es pequeña (considerando el total destinado al mantenimiento operativo del sistema), el efecto demostrativo de los proyectos produce un efecto orientador importante y tracciona el interés de los actores por este modo de gestión. Esto es particularmente visible en el caso de proyectos cuya modalidad de financiamiento está atada a la evaluación, de los que son ejemplos los PMI analizados.

Hay otro aspecto importante que nos interesa señalar, y es la general visualización del fondo para la mejora institucional como el único medio disponible para la adquisición de recursos y mantenimiento edilicio. Esto introduce cierta distorsión la naturaleza de los objetivos del proyecto, por cuanto el equipamiento informático y mobiliario o el acondicionamiento de la infraestructura física, que en la lógica del plan son insumos de la mejora institucional perseguida, terminan siendo un fin en sí mismo para las escuelas, debido al desfinanciamiento del sector que no puede ser compensado por recursos de las propias instituciones.

El desplazamiento de medios a fines en la percepción de los bienes pone en evidencia la necesidad de las instituciones de aprovechar todos los instrumentos posibles para financiar incluso gastos recurrentes, cuya previsión debería formar parte estructural del presupuesto asignado al sector. Se da entonces un corrimiento de los objetivos perseguidos por esta política, que puede resumirse en la conversión de proyectos de mejora institucional en proyectos de equipamiento o inversión, cuyo correlato en términos de roles institucionales es que directivos y docentes se convierten en “gestores administrativos de los recursos”, en perjuicio de su disponibilidad para la tarea central, la tarea pedagógica. Por el contrario, una mirada más integral e integradora de la mejora institucional debe incluir el direccionamiento de las acciones a favor de alcanzar una mayor equidad, y es improbable que pueda verificarse en los proyectos efectivamente financiados mientras no se incorporen mecanismos que permitan compensar adecuadamente las desiguales condiciones de partida de las escuelas.

Por otra parte, el carácter competitivo de este mecanismo tiende a des-responsabilizar al estado por las carencias de las escuelas, que deciden llevar adelante este procedimiento para la obtención de recursos financieros, y asume que existe un acceso igualitario a los fondos por parte de los actores institucionales. Es decir, procura cumplir el mandato igualitario del derecho formal en unas condiciones reales de desigual dotación de recursos de toda índole (materiales, económicos, de conocimiento e información, simbólicos) que determinan el grado diferencial de acceso al financiamiento, cuando no su directa imposibilidad. En *este aspecto*, el financiamiento a demanda termina funcionando de manera similar a la oferta homogénea de las políticas universales, esto es, violando el principio de equidad que postula tratar desigualmente a quienes tienen capacidades desiguales y, análogamente, no altera las diferencias originarias y por el contrario, tiende a profundizarlas.

Este efecto se ha verificado especialmente en el caso de los PMI para la educación técnica, donde el cumplimiento de los requerimientos de evaluación de los planes ha terminado fortaleciendo a instituciones en mejores condiciones (de recursos humanos, materiales, de conocimiento, de tiempo) para preparar sus presentaciones, desestimando a escuelas más desaventajadas cuyos proyectos (cuando han podido presentarlos) no lograron ajustarse a los requisitos de presentación estipulados. Interesa destacar que estos efectos de desigualdad respecto del acceso a los fondos se traducen en desigualdad de acceso a las prácticas pedagógicas, es decir, a procesos de enseñanza y aprendizaje consistentes con una educación técnica acorde con la demanda económico-social y científica. Este no es un detalle menor, cuando la fase de desarrollo contemporánea a estas políticas tiene exigencias sistémicas, de funcionamiento articulado del sistema económico-financiero, la infraestructura tecnológica, energética, de transportes y servicios, las relaciones laborales, el aparato institucional estatal, público no estatal y privado, y el sistema educativo.

Además de esta competencia que se libra al interior del nivel institucional entre las escuelas e institutos, las desigualdades regionales y jurisdiccionales generan enormes distancias entre las provincias en cuanto a los recursos con los que cada una cuenta para poder implementar este tipo de políticas. Al soslayar estas distancias que existen al interior de los tres subsectores, entre provincias y a nivel regional, profundizadas desde 1976 por la dictadura militar y luego con las políticas neoliberales de los '90, la implementación de los PMI no logra superar esta fragmentación y desigualdad. Entonces, contra los objetivos de equidad contemplados en los planes (que definen acciones incompatibles que podrían favorecer particularmente a sectores en condiciones de ventaja social) y lejos de acortar la brecha entre regiones, provincias y establecimientos, la implementación de los PMI ha terminado reforzando la persistencia de las carencias sin resolver en los sectores históricamente más postergados de los tres subsistemas.

Dados estos efectos del mecanismo de financiamiento de los planes de mejora, deberían mitigarse sus implicancias negativas sobre la equidad con una adecuada percepción de las

diferencias en los niveles provinciales de implementación y mediante una mejor conjugación entre los requerimientos que deben satisfacer los proyectos para ser elegibles y el refuerzo de la asistencia técnica del nivel jurisdiccional a las escuelas a los fines de sus presentaciones. La posibilidad de compensar las desiguales condiciones de partida entre las jurisdicciones y posibilitaría que los PMI puedan funcionar en alguna proporción, tal como está previsto en el diseño, como una herramienta tendiente a lograr una mayor equidad entre los componentes y actores del sistema.

De igual modo, junto con la puesta en práctica de una coordinación que articule eficazmente los aportes y actuaciones de los diferentes niveles institucionales; la revisión crítica de la excesiva responsabilización asignada a las escuelas por los resultados y el logro de la calidad educativa, y el encuadre orgánico de las acciones dentro de una verdadera planificación estratégica del sistema educativo en su conjunto, las nuevas generaciones de instrumentos como los PMI analizados tendrán mejores posibilidades de constituirse en verdaderas modalidades de fortalecimiento institucional y canalizar procesos sustantivos de mejora para la escuelas.