

**La Planificación Estratégica Situacional como método de gobierno.
Reorganización de la supervisión educativa
en Ecuador**

**Inés Aguerrondo
Susana Xifra
Mayo 2011**

Resumen

Esta presentación da cuenta de intervenciones en un área clave de la educación en Ecuador con criterios sustentados en aspectos metodológicos y conceptuales de la Planificación Estratégica Situacional que creara Carlos Matus. Podrá verse la centralidad de la explicación situacional de un problema o conjunto de problemas en el aquí y ahora, en su contexto. El uso de información dura, de investigaciones o la construcción de datos que validan el problema como tal para los responsables del gobierno de la educación y bajo su área de influencia para intervenir; a qué se quiere llegar como contrapartida. También, cómo en este análisis se van perfilando las variables posibles de intervención. Así la presencia de la política en todo el proceso, en sus variadas concepciones. En principio, como la necesaria consideración de los otros y sus intereses – clave en la construcción de la viabilidad del plan - y como recurso imprescindible para transitar todo el trabajo. Los recursos de tiempo, conocimiento, capacidades de gestión, económicos gravitando como tales.

Introducción

En el marco de la nueva Constitución Nacional de Montecristi (2008) de la República del Ecuador el presidente Rafael Correa¹ propone la reorganización del Estado con nuevos ministerios e instituciones y la reducción de la desigualdad y la pobreza como sus principales logros. Uno de los sectores prioritarios para esta política es el sector educación que ha encarado desde 2008 una serie de importantes reformas.

¹ Presidente de Ecuador desde 2007, tras vencer en las elecciones de 2006 como candidato del movimiento Alianza País.

Recuadro 1. La desconcentración del Ejecutivo para garantizar una gestión pública de calidad

La estrategia de desconcentración se sustenta en:

- a) la Constitución (2008), en su Título I (Elementos Constitutivos del Estado) y Título V (Organización Territorial del Estado);
- b) el Decreto Ejecutivo Nro. 878 del 18 de enero del 2008, modificado mediante el Decreto Ejecutivo Nro. 357 del 20 de mayo del 2010 que establece la nueva organización del Ejecutivo y su desconcentración en nueve zonas de planificación,
- c) el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013, en su Objetivo 12 (Construir un estado democrático para el Buen Vivir) y la Política 12.3. (Consolidar el modelo de gestión estatal articulado que profundice los procesos de descentralización y desconcentración y que promueva el desarrollo territorial equilibrado).....

En este esquema, la organización territorial del Estado es el punto de partida y de llegada de la transformación sustancial del país que conlleva modificar la gestión estatal y la distribución espacial-territorial del Poder. Consecuentemente, este nuevo modelo de gestión garantiza la función del Ejecutivo en el territorio y acerca sus servicios y productos a la ciudadanía. Además, por primera vez se crea la alternativa de constituir un nivel territorial que representará a las áreas locales que conformen los distritos administrativos, los cuales brindarán servicios sociales, de educación y de salud, en un ámbito desconcentrado y articulado. Explicación del Ministerio de Educación del Ecuador acerca de la desconcentración, agosto 2010 http://www.educacion.gov.ec/interna_noticias.php?txtCodiNoti=2440

En el campo de la educación el Ministerio ha adoptado un esquema de cinco niveles de desconcentración que son: i. el nivel central; ii. 9 zonas (abarcan las 26 provincias); iii. 140 distritos; iv. 1200 circuitos; y v. 28.000 establecimientos educativos.

Como parte de este proceso las autoridades presentaron en 2009 un proyecto de Ley de Educación, consistente con el Plan Decenal de Educación elaborado a partir de una consulta realizada en todas las poblaciones del país. Una de las propuestas es la redefinición del marco para la tarea de los supervisores surgida de las necesidades de modernizar el Estado y de un profundo cuestionamiento a parte de estos agentes estatales. En este artículo se presentan los aspectos sustantivos del proceso de construcción de los lineamientos y principios generales para el nuevo modelo de supervisión, desde una visión de planificación estratégica situacional, es decir desde la lógica de la planificación como método de gobierno.

El contexto

En el marco de los cambios que han aparecido en el mapa político América Latina, tendientes a la búsqueda de opciones capaces de superar la exclusión social y política de una gran mayoría de personas, Atilio Borón señala que “en el plano gubernamental hay tres grandes bloques ...hay gobiernos con un claro signo de izquierda que son Cuba, Venezuela, Bolivia y Ecuador. Después tenemos una serie de gobiernos que navegan a media agua con un discurso por momentos de izquierda pero una práctica política y económica que no es de izquierda caso Argentina, Brasil, Chile, Uruguay. Y luego tenemos un núcleo duro de derecha, muy fuerte en América Latina en el que están México y Colombia con un papel creciente en tratar de ser un poco el gendarmes... Entonces, América Latina se encuentra todavía sin tener un proyecto unitario a nivel gubernamental, pero por debajo están pasando cosas. Y la esperanza mía es que estos avances de los movimientos sociales, de las fuerzas políticas, esta creciente a nivel de coordinación, este intercambio enorme que se está produciendo en el mundo de la cultura y que hace que nuestros países y los grupos sociales se comuniquen cada vez más, se conozcan cada vez más, me parece que abre unas perspectivas razonablemente optimistas” (Atilio Borón en entrevista concedida al

Observatorio Latinoamericano WWW.CRONICON.NET. Por Fernando Arellano Ortiz, septiembre de 2009)

Se puede interpretar que lo que une a los gobiernos llamados de "izquierda" es la paulatina incorporación de sectores excluidos a través de programas de transferencia de renta, aumentos salariales o subsidios y esto significa su incorporación al consumo. Lo que interesa a nuestro entender es que, frecuentemente como un resultado de lo anterior, ha aumentado el acceso a la educación y a la salud¹. Aunque la matriz distributiva no ha tenido cambios sustanciales sí parece haber un avance en el ejercicio del poder por parte del Estado que se expresa en políticas sociales, educativas, de salud, energéticas, de derechos humanos, referidas a pueblos nativos y de política exterior no alineada.

Entre otros, José Natanson señaló que en poco tiempo la región avanzó sobre la etapa neoliberal eligiendo líderes que representaban las opciones mencionadas conformando "una tendencia política profunda que recorre casi toda la región... Como dijo el presidente de Ecuador, Rafael Correa, en su ceremonia de asunción, no se trata de una época de cambios, sino de un cambio de época"ⁱⁱ. Como se puede apreciar, el presidente de Ecuador Rafael Correa está considerado como perteneciente a este grupo. Correa planteó desde un inicio como uno de los ejes de la Revolución Ciudadana la reforma política del Estado. Al comienzo de su primer mandato llamó a Consulta Popular para decidir la conformación de una Asamblea Constituyente que redactara una Constitución de la nueva República que diera forma y fuera el marco de la transformación.²

Boaventura de Sousa Santos va más allá cuando afirma que "Donde estamos reinventando el estado moderno es básicamente en Ecuador y Bolivia. Es ahí donde veo las formas más novedosas de cambios institucionales para crear una alternativa a la lógica nacional, burocrática, monocultural, del Estado moderno. Eso se está haciendo mediante cambios en las constituciones, donde se defiende un Estado plurinacional... Hay una riqueza en estas constituciones porque son populares. Se trata de un constitucionalismo transformador que empezó en el 88, en Brasil, y que culmina con las constituciones de Ecuador y Bolivia."ⁱⁱⁱ

La nueva Constitución, llamada de Montecristi y aprobada en el año 2008, da a la Asamblea Nacional un plazo para aprobar nuevas leyes indispensables para recuperar el control estatal de la economía, los recursos naturales y la austeridad administrativa. Entre estas leyes está la Ley de Servicios Públicos que detonó la protesta utilizada para intentar derrocar el gobierno.³

En el Informe a la Nación en el Cuarto Aniversario de su mandato el Presidente expuso sus logros señalando que el gobierno ecuatoriano ha reducido drásticamente la dependencia con el endeudamiento externo, ha podido llevar adelante una política económica contracíclica, hay más inversión social y es significativo lo que se hace en las áreas de salud, educación y vivienda popular, así como la inversión anual en caminos. Señala además que ya no está más la base de los EE.UU. en Malta, que no es posible plantear la firma de un TLC con los EE.UU. y que no existe la misma sumisión con el FMI y el Banco Mundial. En ese mismo Informe aclara: "Entre todos

² En la consulta del 15 de abril de 2007 ganó el **Sí** con un respaldo del 81.7 % de los votantes.

³ El hecho ocurrió el 29 de septiembre de 2010 luego de la aprobación de la ley. Algunos miembros de las fuerzas armadas tomaron la sede legislativa, el principal regimiento de la capital y el aeropuerto de Quito. El presidente fue limitado en su libertad en una visita al Regimiento Quito N° 1 y posteriormente fue llevado al Hospital de la Policía,

redactamos la Constitución, entre todos la aprobamos, entre todos estamos aportando para que se establezcan las leyes fundamentales que institucionalicen de una vez y para siempre al Estado, superando el dogma neoliberal y las democracias aparentes que nos tenían cautivos de esa entelequia llamada mercado.”^{iv}

En este proceso, cada ministerio está comprometido con la propuesta de la nueva normativa que viabilice los cambios estructurales que requiere su sector. Una de las políticas a proponer es la que se refiere a la educación cuyo ministerio trabajó en dos líneas: la primera es la de diseñar la forma concreta que implica la desconcentración del Estado en el sector. Para implementarla, en 2009 se aprobó el Nuevo Modelo de Gestión⁴ del Ministerio que genera cinco niveles de conducción de la educación: el nivel central, con claras competencias de rectoría general; las zonas o regiones (9) que agrupan a los 26 estados; los distritos (144) que desagregan lo anterior; los circuitos (1200) constituidos por grupos de 20 a 25 establecimientos educativos de todos los niveles y modalidades dentro de un territorio; y la institución educativa que es donde se brinda el servicio. Durante 2010 se inició la implementación de este nuevo ordenamiento, a ser completado en 2011.

En paralelo, el Ministerio de Educación trabajó en la propuesta de una nueva ley de educación que envió a la Asamblea Legislativa en septiembre de 2009 y fue aprobada en enero de 2011^v. Una de las propuestas más importantes en esta nueva ley tiene que ver con un cambio sustantivo en el modelo de la supervisión educativa ya que propone la supresión de la figura de los supervisores y su reemplazo por dos roles diferenciados: los *asesores* por un lado y los *auditores* por el otro.

Los antecedentes

En el momento de iniciarse la discusión sobre la nueva supervisión (2010), el staff del Ministerio de Educación estaba encabezado por un ministro político Raúl Vallejo Corral, con larga tradición en el manejo de los asuntos públicos^{vi}, y un grupo más joven de profesionales proveniente de universidades sin demasiada experiencia política ni de gestión pública ocupando el viceministerio y la subsecretaría. Este grupo fue el impulsor de la nueva visión de reforma estructural de la educación hacia más calidad y más equidad.

A pesar de las complejidades administrativas del sector educación, Vallejos fue el primer ministro del gabinete en proponer como sería la descentralización en su sector. Propuso así la ‘desconcentración’ organizada, como se ha dicho, en cinco niveles de gestión: central, zonal (regional), distrital, de circuito y de institución educativa, que se aprobó en 2009. Este Nuevo Modelo de Gestión Educativa es desconcentrado y contempla la creación de espacios denominados gobiernos escolares ciudadanos, así como de circuitos, distritos, regiones y nivel central. Cada uno de estos niveles tiene roles definidos que van desde la prestación del servicio, veedurías, rendición de cuentas, administración de recursos de operación y mantenimiento, hasta trámites de atención a la ciudadanía, asesoría, control, regulación, políticas, planificación, coordinación, estándares, proyectos de inversión de interés nacional, entre otros.

Estos cambios en el modelo de gestión macro de la educación se complementan con una agenda sustantiva centrada en la **transformación educativa**. Esta agenda, cuyas líneas se perfilan ya desde 2007, está centrada en cuatro grandes ejes: i. la revalorización de la educación pública; ii. el fortalecimiento de escuelas de calidad para el Buen Vivir; la implementación de la nueva institucionalidad ; y vi. la recuperación del cuerpo docente.

Recuadro 2. Situación de la educación y principales estrategias de política

De acuerdo con la ley de educación vigente, la educación oficial es gratuita en todos los niveles y de carácter obligatorio en el nivel primario y hasta ciclo básico en el nivel medio. En el período lectivo 2009-2010, a nivel nacional, existían alrededor de 29,215 instituciones educativas, las cuales se subdividen en: Pre-primario 28% (8,180 instituciones), Primario 60% (17,529 instituciones) y Medio 12% (3,505 instituciones). A su vez, de manera global, el 70% de las instituciones (20,450) eran públicas, mientras que el 30% restante (8,764) privadas. Las tasas de escolarización (2009) son las siguientes: nivel primario 95%, nivel medio o secundario 71%, y una tasa neta de Educación General Básica (EGB) del 93%.^{vii}

En los últimos años, como complemento de las políticas de Estado en materia de educación, se han implementado programas como: el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y la creación Unidades Educativas del Milenio (UEM). Las UEM surgieron en 2007 como unidades experimentales de educación fiscal (estatales) con el fin de brindar una educación de calidad incorporando tecnología y con mejor infraestructura. Hasta el momento se encuentran funcionando 8 UEM a nivel nacional. Alcanzar el cambio deseado en educación^{viii} es una meta del Gobierno Nacional, es por eso que está invirtiendo en esta área para mejorar la cobertura, la calidad de la educación, más y mejores servicios, optimizar la infraestructura –creación de unidades educativas del milenio en las poblaciones más urgidas y fortaleciendo los Colegios Técnicos RETEC.

Así mismo, para lograr la transformación deseada en el eje de las *Escuelas de calidad del Buen Vivir* se están desarrollando programas y proyectos estratégicos que viabilicen la consecución de los objetivos planteados como son: diseño y aplicación de estándares de calidad educativa (estándares de desempeño profesional docente y directivo, estándares de gestión escolar, estándares de aprendizaje), promoción de una transformación curricular (inicial, básica y un nuevo bachillerato), fortalecimiento pedagógico de los establecimientos educativos, puesta en marcha del sistema integral de tecnología para la escuela y la comunidad, implementación del nuevo modelo de educación inclusiva y especial, alfabetización y educación de adultos; y un nuevo modelo de supervisión para la Calidad Educativa.

El cuarto eje que contribuye a la transformación educativa consiste en la recuperación del cuerpo docente a través de la capacitación y evaluación sostenida y de calidad; y el desarrollo de una carrera docente y desarrollo profesional que apuntan a mejorar los desempeños profesionales y por ende de la calidad de la educación del país. En este eje se inscribe la necesidad de contar con un nuevo modelo de supervisión.

En este marco, el Ministerio de Educación se propuso desarrollar estrategias específicas para las modificaciones que la nueva ley política exige. Entre las más significativas está la transformación de la carrera docente jerárquica por otra de tipo escalar⁵ y la del cambio de la supervisión. En ambos casos se trata de incorporar innovaciones extrañas a la tradición ecuatoriana lo que determina que no se cuente con profesionales especialistas con experiencia en el diseño y la implementación de estos cambios. De ahí que el ministerio requiere la búsqueda de la correspondiente expertise.

⁵ Frente a la carrera docente jerárquica tradicional que requiere que un buen docente abandone su tarea para ser director (ascender) se denomina carrera escalar la que comprende escalones dentro de cada función. Así, un maestro se inicia en el grado de nóvel, pasa luego al de pre-profesional, luego al de profesional, etc, hasta llegar al de experto. Cada uno de estos ‘escalones’ suponen buen desempeño comprobado y exámenes de conocimiento.

Apoyándose en un proyecto financiado por el BID el ministerio contrata una consultoría para la nueva propuesta de carrera docente en el transcurso de la cual se perfila la necesidad del cambio de la supervisión. Los actores responsables, Ministro de Educación y Subsecretaria, decidieron así intervenir sobre el problema (renovar la supervisión del sistema educativo) porque evaluaron la situación como favorable para hacerlo.

Los nuevos modelos de supervisión educativa se han desarrollado en Europa (Gran Bretaña, Holanda, Dinamarca, Bélgica) desde la década de los 90. La VVOB, organismo de cooperación internacional del Gobierno de Flandes (Bélgica)⁶ que trabaja en asistencia técnica con el Ministerio de Educación, se hizo cargo de contratar una consultoría de expertos flamencos y latinoamericanos a los efectos de proceder al diseño y la implementación del nuevo modelo de supervisión del Ecuador. Esta consultoría trabajó desde marzo a noviembre de 2010 cumpliendo en ese lapso con el compromiso adquirido.

El problema

Para definir el problema⁷ sobre el que operar se avanzó en organizar la dinámica de trabajo de la consultoría con las autoridades de la Subsecretaría de Calidad Educativa del Ministerio quienes nombraron, a su vez, una responsable como contraparte local. El esquema de trabajo fue de asistencia no permanente (una semana por mes) complementando las visitas con asistencia a distancia. Se realizó un total de siete visitas.

El comienzo fue la descripción de la situación-problema y la captura de la realidad y las necesidades en Ecuador acerca de la Supervisión Educativa tendiente a acordar lineamientos y principios generales para el nuevo modelo de supervisión educativa. A estos efectos se realizaron reuniones y entrevistas basadas en un guión previsto con diversos grupos y actores involucrados en el rediseño de la política de asesoramiento y supervisión educativa de Ecuador. Se tuvo cuidado de recuperar no solo opiniones favorables sino de manera especial las desfavorables.⁸ Se recopilaron nuevos documentos e insumos para la consultoría entre lo que se destaca un encuesta a distancia a toda la supervisión sobre el estado de situación y las necesidades más urgentes, y por otro lado la recuperación de una serie de experiencias y buenas prácticas de supervisión presentadas por supervisores de distintas provincias en el marco del Programa de Escuela Gestoras del Cambio de la VVOB.

⁶ La Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica (VVOB) es una organización sin fines de lucro que se fundó en el año 1982. Aporta sustancialmente al desarrollo de capacidad local y por ende al desarrollo humano, estimulando un desarrollo duradero y una lucha contra la pobreza. Cooperar con 9 países. En África trabaja en Kenia, RD-Congo, Ruanda, Zambia y Zimbabwe; en Asia en Camboya y Vietnam; en América Latina en Surinam y Ecuador. La cooperación en Ecuador cumple 20 años.

⁷ La planificación estratégico-situacional es considerada por Carlos Matus como una herramienta para procesar problemas desde el punto de vista político y técnico, no sólo técnico pues pone en evidencia la existencia de otros actores que contribuyen a la configuración de una situación dada. Esto supone la superación del concepto de *sector* que formó parte de la planificación clásica, este modelo parte de definir el *problema*, que es su punto de partida y uno de sus conceptos centrales. El problema se expresa o existe en una situación específica que se comparte con responsables determinados dispuestos a actuar (o no) y otros actores relacionados.

⁸ Se realizaron entrevistas focalizadas a los supervisores nacionales (9), a una muestra intencional de 18 supervisores regionales, a la entidad gremial de supervisores, a representantes de la educación privada, y a directivos de escuelas.

Se llegó así a la constatación de que un aspecto central a tener en cuenta frente al problema era la existencia de dos proyectos en pugna: por un lado el Ministerio de Educación cuyo objetivo era lograr una profunda reforma de la supervisión (que incluye la supresión de esta función como se la conocía hasta ese momento), y por el otro los supervisores quienes al conocer esta propuesta explicitaron una fuerte oposición ya que la sintieron como una amenaza. Al iniciarse el trabajo de consultoría las autoridades habían ya mandado el proyecto de Ley de Educación a la Asamblea (eliminando la supervisión) y existía un Plan Decenal de Educación elaborado a partir de la consulta en todos los pueblos. En esta tarea se había evidenciado la disconformidad de una parte del cuerpo docente y de la comunidad con los supervisores.

El **problema** quedó definido como **dificultades para elaborar lineamientos y principios generales para un nuevo modelo de supervisión educativa delineado en la nueva Ley de Educación propuesta**. En este marco, el resultado que se quería obtener era una **propuesta innovadora de las tareas de supervisión**, acorde con las tendencias internacionales de reforma educativa, elaborada en el marco de la nueva normativa, con insumos recogidos de experiencias valoradas y con metodologías de consulta y cooperación que la validaran y le dieran viabilidad.

El trabajo en el marco del enfoque de planificación situacional supone seleccionar el problema (o los problemas) entre el conjunto, así como también realizar su descripción y explicación situacional. Realizada la explicación es factible identificar los nudos críticos sobre los que es necesario actuar. Simultáneamente se definen los resultados u objetivos a alcanzar, lo que constituye la imagen objetivo.

Como dice Matus *“la aplicación del procedimiento para trabajar con este enfoque de Planeamiento Estratégico-Situacional (PES) se inicia con una descripción de los parámetros de partida de la situación que permiten determinar cuál es el problema y cuáles son sus características (Vector de Descriptores de Problema [VDP]), y con la explicitación de la situación objetivo y las metas a alcanzar (Vector de Descriptores de Resultado [VDR])^{ix}.”*

Como es conocido, la metodología PES consta de cuatro momentos: el momento explicativo, el momento normativo, el momento estratégico y el táctico-operacional.

La explicación del problema. Momento explicativo.

Identificación de las causas: los nudos explicativos.

Como quedó planteado, la inmersión en la explicación situacional se realizó mediante entrevistas con todos los actores y decisores políticos de alto nivel, supervisores, educación privada, sindicato de supervisión y mediante la búsqueda de información adicional. Esto permitió identificar diferentes causas del problema definido, explicar las causas y sus relaciones, y finalmente explicar la situación para saber qué hacer y cómo hacer.

Una primera causa a considerar estuvo relacionada con las decisiones que quedaron plasmadas en el proyecto de ley con relación a este colectivo y que ellos cuestionaban fuertemente. Los artículos referidos al tema, presentan la tarea como función de asesores y de auditores suprimiendo el tratamiento de ‘supervisores’ elemento de fuerte identificación y

prestigio personal, y así quedó plasmado en la Ley aprobada en 2011⁹. En la Asamblea Legislativa, donde se discutía la Ley, muchos asambleístas eran docentes o directivos y compartían una crítica general a los actuales supervisores, misma postura del gobierno con respecto a la supervisión. Esto dio viabilidad a que el proyecto del gobierno se sostuviera en la letra, pero abroqueló a los supervisores alrededor de su entidad gremial en defensa de la situación existente.

Una segunda causa está referida a la imagen de los supervisores construida a partir de prácticas deshonestas por parte de algunos de ellos en el transcurso del tiempo en el marco de una administración que les facilitaba estos comportamientos. Según lo recogido en los grupos focales, había casos en que se cobraba por adjudicar plazas docentes o por hacer el informe para que se abrieran grados, como también por elaborar proyectos educativos institucionales. La queja era que por un lado los supervisores no estaban lo suficientemente preparados para ejercer esa función y por otro que en muchos casos se habían extendido prácticas no transparentes.

También, otra causa que caracteriza el problema tiene fuerte arraigo cultural y es la separación existente hasta el momento entre diferentes agentes profesionales que ejercen tareas de supervisión en los distintos tramos del sistema educativo. La principal separación se da entre los supervisores “hispanos” que se ocupan del sistema regular (primaria y secundaria) y los Intercultural Bilingües (IB) cuya responsabilidad está centrada en las instituciones educativas (primarias y secundarias) que atienden poblaciones de pueblos originarios. Las mismas autoridades, aún hoy, cuando hablan de ‘supervisión’ tienden a referirse solo a los hispanos, que son solo el 60% de quienes en el actual sistema ejercen funciones de supervisión. Es interesante en este contexto resaltar que el grupo de supervisores IB ya desde hace tiempo ha modificado su función de contralor y ha agregado a su tarea mucho más asesoramiento que en el caso de los hispanos. Del mismo modo, los procedimientos de selección y capacitación para el rol contemplan instancias no existentes en el caso de los hispanos. Además de estos dos grupos de supervisión existe un grupo de profesionales en educación inicial, que no se llaman supervisores pero que ejercen funciones de asesoramiento (Asesores Técnicos Pedagógicos). Es de señalar que Educación Inicial no existía como área del ministerio hasta esta administración, así es que su organización respeta la impronta de la ley nueva. Finalmente, existe un cuarto grupo de agentes con funciones de supervisión en el ámbito de la educación técnica (una rama de la secundaria). Este grupo es pequeño, sus agentes no tienen un nombramiento permanente, y no lleva el nombre supervisor ni de asesor sino que son personal técnico. Su poca visibilidad es evidente ya que recién en la tercera visita de consultoría aparece el tema de que existen en este ámbito personas y procesos que se pueden tomar como insumo de supervisión.¹⁰

Importante fue identificar otra causa que era el estancamiento de un proceso de transformación de la supervisión iniciado hace casi dos décadas y que fue perdiendo fuerzas y continuidad. Este proyecto, reglamentado y vigente desde 1994 hasta el momento, formaba parte de los elementos identitarios de la supervisión y gozaba de gran acuerdo en su propuesta aunque el consenso general es que no se había atendido de manera adecuada su implementación por lo

⁹ La Ley fue aprobada en la primera semana de 2011, fecha en la cual la consultoría había terminado.

¹⁰ Este grupo es el que trabaja con los procedimientos y criterios más acordes a la moderna supervisión ya que se han acordado estándares específicos de calidad de gestión y resultados de los alumnos los cuales deben ser respetados por todos los establecimientos y que sirven de base tanto para la evaluación de su tarea como para el asesoramiento que se les brinda.

que las diferentes zonas del país variaban grandemente en el grado de su aplicación. Curiosamente, la metodología de formulación y acuerdo del Proyecto 94 fue similar a la que se proponía en el caso que se narra ya que fue conducido también por un consultor externo (español) y consensado en muchas reuniones con los supervisores existentes. Si bien en la práctica algunas de sus características no se aplicaban, muchas de las novedades que introduce, sobre todo las relativas a la descentralización y al perfil de trabajo del supervisor (que se pusieran en práctica muy relativamente) eran consistentes con lo que se pretendía en el nuevo proyecto.

Estas breves referencias fueron parte de la explicación del problema mediante el análisis de sus causas. Es con estos procedimientos como el análisis situacional permite llegar a la identificación de los aspectos centrales del problema, los llamados **nudos críticos**, que desnudan así los aspectos en los que es indispensable intervenir. El trabajo del planificador es, entonces, diseñar las operaciones que estima necesarias destinada a cambiar la situación tal como se presenta para convertirla en la situación objetivo (o imagen-objetivo) que se propone alcanzar en un horizonte de tiempo determinado.

Los nudos críticos, espacios de intervención.

Momento Normativo. Las operaciones.

Definido el problema e identificadas sus causas se establecieron los nudos críticos sobre los que era necesario intervenir. En el modelo PES se denomina *operaciones* a las intervenciones. De este modo, el paso siguiente es determinar las ‘operaciones’ prioritarias.

Entre las causas del estado de situación analizadas como nudos críticos a intervenir se encontraron los siguientes como prioritarios:

- la falta de una propuesta de Sistema de Supervisión integrado en el marco de las leyes vigentes
- la reacción de los supervisores al proyecto de ley vs. la decisión de sostenerlo por parte de las autoridades del ejecutivo y legislativo
- la falta de una coordinación local, y de metodología e insumos para elaborar la propuesta

Para decidir sobre las operaciones es necesario explicitar la imagen-objetivo que, dentro del momento normativo, da sentido a las operaciones. En su inicio, la imagen-objetivo consistió en una serie de acuerdos básicos con el equipo político del ministerio que delinearon los ejes desde donde sustentar la nueva propuesta.

Recuadro 3. Modelo Nacional de Supervisión Educativa (apoyo y seguimiento) Versión final (noviembre 2010)

Los ejes centrales del nuevo modelo de supervisión educativa del Ecuador son:

-- Se retoma un conjunto de características del Sistema de Supervisión de 1994, que han hecho del país uno de los más avanzados en este tema en América Latina, así como elementos del Modelo de Supervisión de la Educación Intercultural Bilingüe, de la experiencia de los ATP de Educación Inicial, y de la educación técnica. Estos aspectos son:

- La conformación de “equipos integrados de supervisión educativa” integrados por diferentes perfiles y especialidades.

- La complejización y ampliación de la funciones del supervisor al incluir tareas de apoyo, investigación, asesoramiento, además de las tradicionales basadas en el control y la evaluación.
- El modelo de trabajo reflexivo, crítico y participativo.
- La creación de una red de supervisión que conecta los distintos niveles de gestión del sistema educativo, lo cual permite una comunicación rápida y eficaz entre las autoridades y los planteles.
- La aplicación de criterios comunes de calidad y el trabajo interinstitucional

-- Se reconocen tres grandes funciones dentro del Modelo Nacional de Supervisión Educativa (MNSE):

- *asesoría a las instituciones educativas* (asesor), que consiste en: asesoramiento y orientación para la implementación curricular; elaboración de estados de situación de la innovación pedagógica; comunicación y coordinación. El asesor ayuda a la institución educativa a realizar la autoevaluación y, en función de ella, a llevar adelante las mejoras.
- *auditoría a sus procesos y resultados* (auditor), que consiste en: legislación y control; seguimiento y evaluación; retroalimentación de procesos a través de información consolidada. Cada cuatro años el auditor audita la autoevaluación a partir de estándares compartidos y propone un plan de mejora..
- *prevención y mediación de conflictos*. (mediador), que consiste en: prevención; mediación; y arbitraje de conflictos

-- Se supera la estructura jerárquica piramidal del Estado en la cual el criterio central es la línea vertical de mando, y se establece una estructura matricial en la cual cada una de las funciones del Modelo Nacional de Supervisión Educativa adquiere preponderancia en algunos de los niveles desconcentrados de acuerdo con las necesidades específicas.

De acuerdo con estos elementos, los componentes del Modelo Nacional de Supervisión Educativa (MNSE) se organizan de la siguiente manera:

Esquema resumido de las funciones de la supervisión en cada nivel de gestión

NIVEL	Función de Asesoría	Función de Auditoría	Función de Mediación
Central		Auditor Educativo Central	
Zona	Asesor Educativo Zonal		
Distrito		Auditor Educativo Distrital	Mediador Educativo
Circuito	Asesor Educ. de Circuito	<i>(indicadores estadísticos)</i>	
Institución	Directivo Institucional	Directivo Institucional	Directivo Institucional

Las tres funciones del sistema (asesoría, auditoría, y mediación) colaboran entre sí desde los distintos niveles de gestión conformando de este modo un sistema flexible que responde a necesidades y resultados y no a jerarquías.

-- En cuanto al perfil de los agentes y el acceso al sistema para la conformación y selección de los equipos que conformarán el Modelo Nacional de Supervisión Educativa (asesores, auditores y mediadores) se instituirá un sistema mixto en un doble sentido, ya que se trata de:

- combinar una parte de cargos de asesores estables junto con otros rotativos, especialistas contratados o asignados durante un período acotado para realizar un asesoramiento específico;
- combinar personal docente, funcionarios comprendidos dentro de la carrera docente junto con otros profesionales o instituciones provenientes de fuera del sistema educativo (universidades, profesionales de fundaciones, ONGs, profesionales liberales).

-- La instalación y el funcionamiento del Modelo propuesto reconoce cinco prerequisites:

1. El Nuevo Modelo de Gestión implementado. Sin la existencia administrativa de circuitos, distritos y zonas, no es posible empezar a operar el sistema.
2. La existencia de un sistema de información estadística informatizada que genere información confiable, relevante y oportuna en todos los circuitos educativos.
3. La existencia de estándares o criterios de calidad que incluyan indicadores claros discriminados suficientemente como para contener toda la complejidad de la prestación educativa.
4. Instituciones educativas capaces de auto-evaluarse aplicando estándares objetivos.
5. Funcionarios y especialistas con competencias profesionales específicas para operar el sistema.

Para construir estas capacidades se propone un periodo de transición (de 3 a 5 años) en que se elaborará y aplicará una línea de base para clasificar las instituciones educativas de manera de poder asistirles en función de sus necesidades.

Una síntesis apretada de las intervenciones (operaciones) y sus acciones que se fueron realizando es la siguiente:

OP 1 Organizar la dinámica de trabajo de la consultoría con la contraparte local y autoridades de la Subsecretaría de Calidad Educativa del Ministerio. (Abril 2010)

1. Definición de las estrategias y formas de funcionamiento con la Coordinadora del proyecto como contrapartida local
2. Definición del financiamiento necesario
3. Acuerdo general sobre las características de la nueva supervisión (imagen-objetivo) con las autoridades políticas del Ministerio de Educación.
4. Mediación con los supervisores para encontrar un punto de acuerdo referido a los artículos del proyecto de ley

OP 2. Diagnóstico y captura de la realidad y las necesidades en Ecuador acerca de la Supervisión Educativa. (Abril 2010)

1. Detección de los principales puntos de vista, resistencias y apoyos de los distintos grupos de supervisores actualmente en funciones.
2. Detección de los principales puntos de vista, resistencias y apoyos de los grupos de directivos, docentes y comunidad en general.
3. Encuesta enviada ‘a todos los supervisores’¹¹ requiriendo información para establecer la situación, referida fundamentalmente al estado de la implementación del Proyecto 94.
4. Detección de algunos elementos del sistema de supervisión vigente (Proyecto 1994) que los supervisores reivindicaban como logros y que podían ser recuperados.

OP 3. Acordar lineamientos y principios generales para el nuevo modelo de supervisión educativa. (Abril – Mayo 2010)

1. Establecer puntos de acuerdo y consenso en torno al nuevo modelo de supervisión y asesoramiento educativo. Reuniones de discusión sobre el primer borrador de la Propuesta con el equipo político (Ministra de Educación, Subsecretario para la Calidad, Directora de Desarrollo Profesional), con la contraparte de la consultoría (Gerente del Proyecto Nuevo Modelo de Supervisión).
2. Comunicar estos acuerdos políticos al Equipo de Supervisores Nacionales y requerir su opinión para modificarlo
3. Definición del primer borrador para la discusión

OP 4 Validación de la propuesta del Sistema Nacional de Supervisión Educativa de la función de supervisión separando sus funciones en tres ramas: asistencia, auditoria y resolución de conflictos. (Mayo – Octubre 2010)

1. Reuniones de discusión sobre el primer borrador de la Propuesta con : Grupo de supervisores de Guayaquil (30 personas), Grupo de supervisores de Pichincha (60 personas)
2. Reuniones de consulta con equipos regionales de supervisión (hispanos e intercultural bilingüe)

¹¹ Inicialmente solo aplicada a los supervisores ‘hispanos’ fue enviada a los IB en una segunda instancia. No se aplicó a los ATP (Inicial) ni a los de educación técnica.

3. Reuniones de consulta con la plana mayor del Ministerio de Educación conformada por el equipo de conducción de diversos proyectos del Ministerio de Educación.
4. Reuniones de consulta con otros actores de la educación involucrados (directivos, docentes, etc.)
5. Elaboración de la propuesta para el “Seminario Internacional sobre Tendencias Internacionales en la Supervisión Educativa” con la Directora de Desarrollo Profesional, Cinthya Chiriboga, con la Gerente del Proyecto Nuevo Modelo de Supervisión, Beatriz Caicedo y equipo de trabajo.

OP 5 Organización y puesta en funcionamiento del Comité Estratégico para la aplicación del Modelo de Supervisión Educativa del Ecuador (Agosto 2010)

1. Definición del objetivo del Comité y sus tareas y responsabilidades, resultados y productos.
2. Definición Plan de implementación del Modelo y del Plan de Socialización

OP 6 Presentación (validación final) del Modelo de Supervisión Educativa del Ecuador en el “Seminario Internacional sobre Tendencias Internacionales en Supervisión Educativa y presentación del Modelo de Supervisión Educativa del Ecuador” (Noviembre 2010)

1. Validación del modelo en las tendencias internacionales actuales (conferencistas internacionales)
2. Presentación oficial del Modelo de Supervisión al sistema educativo (a través de la presencia de todos los supervisores del país - 1200)

Las operaciones pueden ser compromisos de acción del propio planificador dentro de su espacio de gobernabilidad, o demandas de compromiso de acción a otros actores para que enfrenten causas que escapan a su ámbito de acción.

La descripción del problema, el análisis de sus causas y la identificación de los nudos críticos donde es necesario intervenir muestran la focalización que es necesaria para obtener los resultados esperados. Carlos Matus señala que esta focalización de los aspectos en los que hay que intervenir es una de las contribuciones más importantes de este método.

**La construcción de viabilidad realizada durante todo el proceso.
El Momento Estratégico. Los recursos utilizados.**

El PES reconoce que el decisor (planificador) diseña y decide sus planes pero no puede controlar las circunstancias en que debe realizarlos. Esas circunstancias incluyen los planes de otros actores, las variables relevantes para el juego que ninguno de los actores de ese juego controla y las sorpresas. Por lo tanto las operaciones conllevan el tratamiento de un verdadero proceso de producción política cooperativo y conflictivo.

Reconocer a otros actores que participan en distintos ámbitos y que pueden tener objetivos diferentes o conflictivos permite identificar aliados y oponentes. Esto, junto con las limitaciones de escasez relativa de recursos, hace necesario incorporar el análisis de la viabilidad de los

objetivos que se proponen y de las acciones diseñadas para alcanzarlos. Es el *momento estratégico* de la planificación. Para que las acciones diseñadas sean posible en la realidad es necesaria la construcción de viabilidad en diferentes ámbitos, tales como: político, económico, cognitivo (conocimiento) y organizativo.

Viabilidad política

En el marco de un contexto político facilitador de decisiones de reingeniería organizacional profunda, como lo era el Ecuador en el transcurso de este proyecto, la viabilidad del cambio de la supervisión se enfrentó con la coexistencia de dos proyectos opuestos: las autoridades a favor de los cambios versus la supervisión oponiéndose a ellos. La construcción de la viabilidad para zanjar este conflicto tuvo los siguientes hitos:

- Se debió superar la resistencia a aceptar las consecuencias operativas de un modelo de gestión descentralizada frente a una tradición de Estado jerárquico napoleónico. Los aspectos operativos del modelo se propusieron desde una lógica de estructura matricial con nodos de relación entre las diferentes funciones de supervisión (asesoría, auditoría y mediación) lo que generó un reclamo por ‘pérdida de autoridad’ de los supervisores (ruptura de la línea jerárquica). Se reconoció la necesidad de redefinir la autoridad no desde el rol sino desde el desempeño con lo que se acordó un compromiso del Ministerio de Educación de organizar una capacitación sistemática para los nuevos roles y por parte de los supervisores su compromiso de calificarse para postularse a las nuevas tarea, o solicitar el retiro.¹²
- Se debió superar el conflicto generado por la supresión de la palabra ‘supervisor/supervisión’ en el proyecto de ley de educación mandado por el ejecutivo a la Asamblea Legislativa. Esta decisión generó fuertes resistencias debido a que los supervisores lo sentían como una pérdida de su identidad y – sobre todo – una pérdida de autoridad frente a los directivos y docentes. La mediación, aceptada por ambas partes, fue que la palabra *supervisión* se incluyera, si no en la ley (el Ministerio había elevado la propuesta a la Asamblea Legislativa y lo había defendido públicamente y por ello no quería volverse atrás), en su reglamentación, que debía ser hecha por el ministerio cuando la ley se aprobara. La propuesta aceptada fue que en el reglamento se hablaría del Sistema Nacional de Supervisión y que en este se incluirían las funciones de asesoría y auditoría.
- Se debió superar la resistencia frente a lo nuevo recuperando en la nueva propuesta aspectos esenciales del proyecto vigente (Proyecto 94), eje del reclamo de los supervisores. Para ello se pidió al equipo de Supervisión Nacional una presentación sobre los antecedentes de la supervisión en Ecuador, uno de ellos expuso un PPT con la historia de la supervisión que demostraba mucha dinámica y capacidad de adaptación a nuevos desafíos. Se les dijo que se tomaría como insumo en el desarrollo de la nueva propuesta y se cumplió.

¹² El gobierno está ofreciendo planes especiales de retiro voluntario y de jubilación incentivando el retiro de los actuales agentes que así lo deseen.

- Se debió superar la resistencia de la intrusión de especialistas no locales en la formulación de la propuesta y demostrar que el proyecto no era una copia de las soluciones vigentes en otras realidades sino que, tomando en cuenta las tendencias internacionales, se enraíza en tradiciones y experiencias ecuatorianas. Para ello se apoyó la propuesta de cambio en prácticas existentes recuperando la experiencia de los supervisores que, en el marco de diversas instancias y proyectos¹³ se encuentran realizando este tipo de funciones. Una de las reuniones de la consultoría en la segunda visita consistió en que una serie de supervisores que enfatizan su perfil de asesoramiento expusieran su experiencia y sus resultados para poder recuperarlos.
- Se debió superar la definición restringida de supervisor que nominaba exclusivamente como tal a los agentes del sistema ‘hispano’. En orden a unificar el sistema la propuesta involucra a todos los agentes realizando tareas de asesoramiento, supervisión, control, etc. lo que supone la necesidad de que cada uno de estos sectores reconozca que se han incluido sus especificidades. Para ello se recopilaron las normativas particulares y se incorporaron modificaciones al proyecto original que contemplaran su inclusión.

Viabilidad económica

La decisión política de generar estos cambios garantizó la existencia de fondos para su realización. El financiamiento provino de dos fuentes: tesoro nacional (Ministerio de Educación) y asistencia externa (VVOB) cuyos aportes se complementaron para la ejecución del proyecto.

- Disponibilidad de fondos del Ministerio de Educación → Financió los talleres de discusión de la propuesta con supervisores responsables del nivel central, regional y local de diferentes niveles y ramas educativas.
- Apoyo de la VVOB → Financió la asistencia externa (consultorías internacionales) y visitas de altos funcionarios ecuatorianos a Flandes (Bélgica) para interiorizarse de los aspectos operativos del modelo.

Viabilidad de conocimiento

Se llevaron a cabo diferentes instancias de generación y distribución de conocimiento sobre el tema de los nuevos modelos de supervisión y se consensuó el nuevo modelo diseñado para el Ecuador.

- Este proceso se inicia desde 2009. En Marzo de ese año en el “Congreso Tendencias en la Profesionalización de Educadores”, organizado por el Proyecto VVOB “Escuelas Gestoras del Cambio”, a pesar de estar referido principalmente a la gestión institucional (rol de los directivos) se incluyó una conferencia sobre el tema de la nueva supervisión en la que se presentaron las características del nuevo rol de asistencia/control de los inspectores educativos provenientes de la experiencia internacional, lo que inicia la presentación de las nuevas ideas al respecto.

¹³ Tanto los supervisores IB (Intercultural-bilingües) como los Asistentes Pedagógicos de Inicial desarrollan su tarea con una fuerte impronta de asesoramiento a las escuelas, función fundamental del rol de asesores de la propuesta. Por s lado, los Especialistas de educación técnica trabajan aplicando estándares de calidad y evaluaciones institucionales, tema central para la función de auditoría. El Programa ‘Escuelas gestoras del Cambio’ de la VVOB también asiste a los supervisores de esas escuelas para que refuercen su rol de asesoría pedagógica.

- Un año más tarde, en febrero 2010, el Ministerio de Educación y la VVOB organizan otro evento referido concretamente a temas de la nueva supervisión, con la participación de consultores flamencos y de inspectores de ese país. Este evento se diseña con el fin expreso de difundir las nuevas tendencias que contrarrestan la experiencia tradicional vigente hasta el momento.
- Desde abril a noviembre 2010 se contrata la consultoría del IPE/UNESCO-Sede Buenos Aires en el marco de la cual se elabora un estado del arte de la supervisión en el mundo ampliando la experiencia europea con la inclusión de algunos países latinoamericanos. Este documento sirve de base de conocimiento para la justificación del diseño del nuevo modelo.
- En esa misma consultoría se contrata una especialista de amplia experiencia en procesos de reforma institucional macro para el diseño del nuevo modelo, su discusión y la búsqueda de consensos entre los actores interesados. Las distintas instancias de socialización del modelo, realizadas en una serie de Talleres de Trabajo con los supervisores del país, se iniciaban justificando las bases teóricas del nuevo modelo e informando sobre las tendencias generales en el mundo al respecto.
- En noviembre 2010 se realizan dos instancias del Seminario Internacional sobre la Nueva Supervisión a las cuales concurre la totalidad de los supervisores del país (1400 agentes) a efectos de difundir la propuesta acordada. En este seminario participan como expositores especialistas europeos (Francia, Flandes-Bélgica), inspectores flamencos y especialistas latinoamericanos (México, Argentina).

Viabilidad organizativa

La gestión organizativa y administrativa del proyecto fue conjunta del Ministerio de Educación y de la VVOB permitiendo, de este modo, el aprovechamiento de las fortalezas de ambas organizaciones. Por un lado, la VVOB aportó rapidez en las decisiones de contratación y solvencia en contactos internacionales para convocar especialistas con perfiles altos y gran solvencia por la experiencia acumulada.

El Ministerio de Educación por su lado, aportó la posibilidad de una convocatoria masiva de manera de permitir que las decisiones que se iban tomando tuvieran impacto real en todo el sistema educativo. Las dificultades administrativas propias del todo trabajo en la administración pública se vieron reducidas por la decisión de nombrar, primero Gerente del Proyecto y luego Subsecretaria de Apoyo y Seguimiento (dándole así un rol dentro de la estructura formal del Ministerio de Educación) a una profesional con larga historia de gestión dentro del Ministerio de Educación (fue anteriormente subsecretaria) que por eso mismo conocía profundamente el entramado administrativo, y sobre todo la gente, y fue capaz de armar su subsecretaria con gente ‘vieja’ garantizando así viabilidad organizativa.

El hacer desde un comienzo a la luz del plan.

El momento táctico-operacional.

Los primeros momentos que se han descrito hasta acá cubren la instancia del cálculo, o sea de lo que se piensa antes de actuar. El momento táctico operacional es el hacer. Se trata de la mediación entre el conocimiento y la acción, o de la acción con el soporte del plan. En realidad

se crea un proceso entre los tres momentos anteriores y la acción continua: el plan está listo pero está haciéndose.

Todas las operaciones y las acciones (intervenciones) presentadas se realizaron con los ajustes y complejidades mencionadas: se organizó la tarea con las contrapartidas nacionales, se analizó la realidad y las necesidades con respecto al nuevo rol de la supervisión, se desarrolló un proceso importante para definir los lineamientos y principios generales para el nuevo modelo de supervisión educativa y se lo validó en diferentes talleres de trabajo, se organizó y se puso en marcha el Comité Estratégico para la aplicación del Modelo de Supervisión Educativa del Ecuador, se definió el Plan de implementación del Modelo y el Plan de Socialización.

Las operaciones están diseñadas para obtener productos que a su vez significan determinados resultados, ambos conllevan relaciones entre si y en su conjunto permiten alcanzar la imagen objetivo. Mencionaremos algunos de ellos.

Uno de los primeros resultados fue que se propuso y se aceptó un modelo de intervención, la Planificación Estratégica Situacional como método de gobierno. Ello implicó la consideración de la política desde el vamos, dar cabida a los diferentes actores en el procesamiento del problema para alcanzar su resolución y evolución. Dio el rumbo a toda la tarea.

El conflicto entre las autoridades y el colectivo de supervisores se resolvió con el compromiso de que la palabra *supervisión* se incluyera en la reglamentación de la ley, responsabilidad del Ministerio de Educación. A partir de ello se pudo avanzar en todo el proceso.

Se establecieron puntos de acuerdo y consenso en torno al nuevo modelo de supervisión y asesoramiento educativo que incluyeron elementos del sistema de supervisión vigente desde 1994 que los supervisores reivindicaban como logros, así como también experiencias existentes de los supervisores que se encontraban realizando este tipo de funciones como tareas de asesoramiento.

También se reconoció la necesidad de redefinir la autoridad no desde el rol sino desde el desempeño y se tomaron características del nuevo rol de asistencia/control de los inspectores educativos provenientes de las experiencias internacionales. Se consideraron las experiencias y se incluyeron a todos los que desempeñan este tipo de tareas, es decir se incorporó a los que forman parte de educación intercultural bilingüe, educación técnica, educación inicial y educación especial. Todo esto se trabajó en diferentes reuniones de trabajo, talleres y convocatorias con un documento base que facilitó la discusión admitió los aportes realizados. Para ello el Ministerio de Educación dispuso del financiamiento necesario y aportó la posibilidad de una convocatoria masiva de manera de permitir que las decisiones que se iban tomando tuvieran impacto real en todo el sistema educativo.

En definitiva el Modelo Nacional de Supervisión Educativa se finalizó y está en un proceso de implementación y de socialización que abarca el periodo 2011-2013.

Para que la planificación no quede divorciada de la acción corresponde hacer el diseño de métodos e instancias de evaluación y control del plan. Juega un papel relevante el sistema de petición y rendimiento de cuentas, que son tareas clave del *momento táctico operacional*. Estas,

están consideradas en la nueva organización del Estado que se ha planteado Ecuador. En esta línea la tarea tiene buen pronóstico.

En síntesis

El método distingue momentos¹⁴ como instancias dominantes de un proceso dialéctico: momento explicativo (fue, es, tiende), momento normativo – prescriptivo (debe ser), momento estratégico (puede ser del deber ser), momento táctico – operacional (hacer y recalcular).

La complejidad de la realidad hace que estos momentos, si bien son diferenciables analíticamente, no constituyan una necesaria secuencia. En muchos casos parte de ellos se superponen, o no se llega a finalizar uno cuando se transitan algunas fases del otro. Por otro lado el plan supone llevar adelante varias operaciones a la vez cuyos momentos no pueden estar del todo sincronizados dada la complejidad de los procesos sociales a los que se refieren.

Sucintamente hemos podido ver cómo se usó información, investigaciones y se construyeron datos que validaron el problema como tal el que fue tomado por los responsables del gobierno de la educación. En el análisis situacional se fueron perfilando las variables posibles de intervención y en esas líneas se desarrolló la tarea con los recursos mencionados. Los resultados son, hasta donde llegamos, muy buenos.

La presencia de la política en todo el proceso es uno de los aspectos fundamentales de esta propuesta. Es la consideración de los otros en su diversidad y complejidad y recurso imprescindible para desarrollar el trabajo. En este sentido se debe reconocer que se ha contado con un marco poco presente en estas latitudes: un conjunto coherente de normativa de cambio (la nueva Constitución Nacional de Montecristi que defiende un Estado Plurinacional (considerada por Boaventura de Sousa Santos como popular), una Ley Orgánica de Educación Intercultural que orienta la educación ecuatoriana en el marco del Buen Vivir, la interculturalidad y la plurinacionalidad) y un poder político fuerte que establece como clara prioridad la reforma del Estado y la mejora de la calidad de la educación.

En este marco la Planificación Estratégica Situacional ha mostrado su cualidad de método de gobierno.

Buenos Aires mayo de 2011

Notas

¹⁴ “A diferencia del planeamiento tradicional que emplea la noción de etapa, como secuencia lineal direccionada que comienza por el diagnóstico, pasa por el diseño, aprobación, ejecución y termina con la evaluación del plan; el PES hace uso del concepto de *momento* entendido como instancia, circunstancia o coyuntura por la que atraviesa un proceso que no tiene comienzo ni término definido”. Castillo Luis Carlos, “El PES en síntesis”, Maestría en Políticas Sociales, Instituto Centroamericano de Administración y Supervisión de la Educación ICASE – Universidad de Panamá, Panamá 1999-2000

ⁱ Rafael Correa “Informe a la Nación en el Cuarto Aniversario del Mandato”. Machala - El Oro - Ecuador 15 de enero de 2011 <http://www.presidencia.gov.ec/discursos-e-intervenciones>

ⁱⁱ “ Nuevo mapa de América Latina” entrevista a José Natanson en ocasión de la presentación de su libro “La nueva izquierda” <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-115860-2008-11-30.html>

ⁱⁱⁱ “...La constitución de Bolivia da un paso más allá, porque dice que hay tres formas de democracia: la representativa, la participativa y la comunitaria. La tercera es nueva y será difícil integrarla en el viejo concepto. Son también la forma de los zapatistas, de “mandar obedeciendo”. Son nuevos términos que apuntan a nuevos modelos de desarrollo, que no son ni capitalistas ni socialistas, en sentido eurocéntrico.”

Entrevista realizada Boaventura de Sousa Santos por Gilberto Lopes para el Semanario Universidad de la Universidad de Costa Rica en ocasión de la conferencia inaugural “La Universidad Pública en el siglo XXI”.

<http://connuestraamerica.blogspot.com/2010/09/boaventura-de-sousa-santos-el.html>

^{iv} Rafael Correa “Informe a la Nación en el Cuarto Aniversario del Mandato”. Machala - El Oro - Ecuador 15 de enero de 2011 <http://www.presidencia.gov.ec/discursos-e-intervenciones>

“La coyuntura geopolítica de América Latina y el Caribe en 2010” Atilio Borón. Ponencia presentada en la Casa de las Américas, 22-24 de noviembre de 2010. Publicada en Agencia Latinoamericana de Información

<http://alainet.org/active/43354&lang=es>

^v En su sesión 78, el Pleno de la Asamblea Nacional, con 116 votos, aprobó el proyecto de Ley Orgánica de Educación Intercultural, por el cual se garantiza el derecho a la educación, determina principios y fines generales que orientan la educación ecuatoriana, en el marco del Buen Vivir, la interculturalidad y la plurinacionalidad, así como las relaciones entre sus actores. Desarrolla y profundiza los derechos, obligaciones y garantías constitucionales en este ámbito y establece las regulaciones básicas para la estructura, los niveles y modalidades, modelo de gestión, el financiamiento y la participación de los actores del Sistema Nacional de Educación.

<http://www.asambleanacional.gov.ec/201101115045/noticias/boletines/con-el-voto-de-116-asambleistas-se-aprobo-la-ley-de-educacion-intercultural.html>

^{vi} Fue Ministro de Educación, Cultura y Deportes (1991-1992) durante el gobierno de Rodrigo Borja Cevallos, en representación de la Izquierda Democrática. Antes de ejercer el ministerio, fue director ejecutivo de la Campaña nacional de alfabetización Monseñor Leonidas Proaño. En 2005, bajo el mandato del presidente Alfredo Palacio, nuevamente ocupó el ministerio de Educación y Cultura, en esta gestión logró que el Plan Decenal de Educación sea convertido en política de Estado con el voto mayoritario de la ciudadanía en el referendun del 26 de noviembre de 2006. El 15 de enero de 2007, al asumir el gobierno el presidente Rafael Correa, fue ratificado como Ministro de Educación del nuevo régimen

^{vii} Datos tomados del Ministerio de Educación de Ecuador, 2010.

^{ix} Huertas B., Franco. “El método PES. Entrevista con Carlos Matus”. Mimeo, Ecuador, 1993, pag 16

Entre los interesados por la PES circuló este material, actualmente ya es una publicación, está en venta el libro “Planificar para Gobernar: El Método PES. Entrevista a Carlos Matus / Huertas B., Franco.- Buenos Aires: Universidad Nacional de La Matanza; Fundación CiGob; Fundación ALTADIR, 2006.- 138

Bibliografía

Aguerrondo Inés, *La planificación educativa como herramienta de cambio*, Editorial Troquel. Argentina, 1990.

Aguerrondo, Inés, Lugo María Teresa, Tadei Pilar, Rossi Mariana, Xifra Susana. *La escuela del futuro II. Como planifican las escuelas que innovan*. Papers Editores. Argentina, 2004.

Aguerrondo, Inés, “Racionalidades subyacentes en los modelos de planificación (educativa)”. Mesa redonda sobre “30 años de planeamiento educativo”, X Curso Regional sobre Formulación y Administración de Políticas Educativas, IPE/UNESCO-Buenos Aires – Buenos Aires, 17 de

setiembre de 2007. Publicado en REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO (ISSN 1678-166X) - Nº v.23, n.3 (set./dez. 2007).

Aguilar Villanueva Luis, *La hechura de las políticas*, Editorial Miguel Ángel Porma, México, 2000.

Cajar Cabrera Leonidas, *La Planificación Estratégica: herramienta para la transformación de la escuela*, Módulo 5 Instituto Centroamericano de Administración y Supervisión de la Educación ICASE – Universidad de Panamá/Ministerio de Educación de Panamá, Panamá 1998.

Castillo Luis Carlos, *El PES en síntesis*, Maestría en Políticas Sociales, Instituto Centroamericano de Administración y Supervisión de la Educación ICASE – Universidad de Panamá. Panamá 1999-2000.

Huertas B., Franco. “*El método PES. Entrevista con Carlos Matus*”. Mimeo, Ecuador, 1993^{ix}.

de Souza Santos, Boaventura. *Crítica de la Razón Indolente: contra el desperdicio de la experiencia. Para un nuevo sentido común: la ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática*. Editorial Desclèe de Brower, Bilbao, 2003

Matus Carlos, *Estrategia y Plan*, Siglo XXI Editores, México, 1969.

Matus Carlos, “Planificación y Gobierno”, *Revista de la CEPAL* Nº 31, 1987.

Matus, Carlos, Adiós, señor presidente. Planificación, antiplanificación y Gobierno, Caracas, Pomaire, 1987.

MATUS Carlos (1980): *Planificación de situaciones*, Fondo de Cultura Económica, México

Matus Carlos, *Chimpancé, Machiaveli y Gandhi. Estrategias Políticas*, Fondo Editorial Altadir, Venezuela, 1995.

Matus Carlos, *Método Altadir de Planificación. MAP*, Fondo Editorial Altadir, Venezuela, 1995

Matus Carlos, *MAPP. Método Altadir de Planificación Popular*. Lugar Editorial. Argentina, 2007.

Mendez, Juan E.; O'Donnell, Guillermo; Pnheiro, Juan Sergio. *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Editorial Paidós, México, 2002.

Ministerio de Educación y Cultura de Ecuador, Unidad Técnica MEC/BIRF-EB/PRODEC. *Sistema de Supervisión Educativa de Ecuador*. Quito, Ecuador marzo de 1994.

Ministerio de Educación de Ecuador, *Modelo Nacional de Supervisión Educativa. Apoyo y seguimiento a la gestión educativa*. Quito, Ecuador, octubre de 2010.

Poggi, Margarita. El Sistema Educativo. De la rendición de cuentas a la responsabilidad. Dossier: Evaluar, para qué, para quiénes. El Monitor de la Educación, ME, Buenos Aires, Año V, N° 17, 2008.

Rodríguez Alejandro, *Reformas Educativas en Contextos Democráticos: los casos de Argentina y Chile*, Serie III Políticas Públicas, Documento N° 40, Instituto Nacional de la Administración Pública. Argentina, 1998.

Rodríguez Alejandro, *La construcción de las políticas, Curso Regional sobre Planificación y Formulación de Políticas Educativas*, IPE-UNESCO Buenos Aires, 2004.

Terigi, Flavia. *Los sistemas nacionales de inspección/supervisión escolar. Revisión de literatura y análisis de casos*. IPE-UNESCO Buenos Aires, 2010.

Vallejo Corral, Raúl. *Nuevo Modelo de Gestión Educativa*. Ministerio de Educación de Ecuador, Quito, Ecuador, mayo de 2009.

Xifra Susana, *El PES en la práctica. El caso de la planificación de la Formación Docente en una provincia*, Documento de trabajo, Curso Regional sobre Planificación y Formulación de Políticas Educativas, IPE-UNESCO Buenos Aires, 2003.

Xifra, Susana “La gestión de la política: intervenciones desde aspectos normativos en un área de planeamiento educativo”, ponencia enviada al Quinto Congreso Argentino de la Administración Pública, San Juan, 2009.

<http://www.sgp.gov.ar/congresoap/sitio/docs/ponencias/X/Xifra.pdf>