

1334

30385

DIAGNOSTICO DE ASPECTOS ORGANIZACIONALES DEL
CONSEJO GENERAL DE EDUCACION

PROVINCIA DE CATAMARCA

AREA MODERNIZACION DEL ESTADO

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Autora: Lic. Silvia Senén González

N. 311

N. 111

V. 120

Catamarca

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
1. Catamarca: Aspectos generales que enmarcan la acción del Consejo General de Educación.	2
2. La transferencia de servicios.	8
3. Conducción de la educación.	13
3.1. Nivel superior.	13
3.2. Objetivos y políticas educativas.	14
3.3. Recursos volcados en el nivel primario.	16
4. Consejo General de Educación.	18
4.1. Antecedentes legales.	18
4.2. La estructura actual.	22
4.3. Incorporación de la Dirección de Enseñanza Privada.	25
4.4. La estructura real del Consejo.	26
5. Análisis de misión y funciones.	29
6. Los recursos humanos.	41
7. Toma de decisiones.	44
8. Principales problemas.	46
9. Selección y síntesis de aspectos particulares.	48
10. Evaluación de la regionalización administrativa.	53
11. Conclusiones y recomendaciones.	63
ANEXO: Criterios de organización para el organismo educativo.	68

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

INTRODUCCION

La problemática organizacional del Consejo General de Educación de Catamarca sufrió un cambio notorio luego de recibir de la Nación los servicios educativos de nivel pre-primario y primario, en 1978.

El estudio realizado por el Consejo Federal de Inversiones describe someramente el contexto socio-económico de la Provincia y la influencia que ejerce para la prestación del servicio educativo.

El análisis organizacional se centra en los aspectos estructurales y funcionales, en los recursos humanos, en los procesos decisorios y en la detección de problemas.

Se ha hecho una síntesis de los aspectos centrales de la problemática organizacional que apuntan a elaborar conclusiones y recomendaciones globales tendientes a superar los obstáculos al funcionamiento del Consejo.

El proceso de regionalización administrativa iniciado en 1981 se analiza y evalúa desde varias perspectivas.

La elaboración del estudio ha sido posible por el apoyo brindado por las autoridades del Consejo General de Educación. La colaboración prestada por el equipo de trabajo ha sido muy valiosa, así como los aportes del cuerpo de supervisores y de los funcionarios que de una u otra manera han brindado su conocimiento y experiencia.

Noviembre 1982.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

1. CATAMARCA: ASPECTOS GENERALES QUE ENMARCAN LA ACCION DEL CONSEJO GENERAL DE EDUCACION.

Toda organización mantiene relaciones de interdependencia con su contexto: influye sobre él y a su vez es influenciada; modifica el medio sobre el que actúa y deja huellas que van marcando su evolución.

Las características del medio catamarqueño le dan al Consejo General de Educación rasgos propios, que singularizan su forma de accionar, limitan y condicionan sus actividades, pero alimentan el desafío para actuar sobre las rigideces del medio y modificar esa situación.

La Provincia de Catamarca cuenta con 207.717 habitantes (Censo 1980), que representa el 0,7% de la población del país. El 43% está afincada en la capital, San Fernando del Valle de Catamarca (88.000 habitantes) y la ciudad que le sigue en orden de importancia -Tinogasta- cuenta con solo 7.829 habitantes. La densidad de población es de dos personas por Km², una de las más bajas del país.

Hay una acentuada tendencia al despoblamiento rural y al afincamiento en centros de más de 1.000 habitantes.

La población ha envejecido, respecto de las cifras de 1970, aumentando 0,7% el grupo de más de 65 años y reduciéndose en dos puntos el de 0 a 14, precisamente donde se ubican los usuarios principales del servicio educativo.

A partir de 1869, época de su mayor crecimiento, la provincia ha expulsado población hacia otros puntos del país:

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Porcentaje de catamarqueños que residen fuera de la Provincia

1869	9
1895	22
1914	30
1947	32
1970	41
1980	41

FUENTE: Censo 1980.

Este fuerte éxodo es más notorio entre los varones en edad activa, lo que muestra que la falta de fuentes de trabajo estables es el estímulo principal de la migración.

Uno de los principales medios de empleo es la administración pública.

El sector público tiene fuerte incidencia en la actividad provincial, ya que la población ocupada en el área de administración es de cerca de - 12.500 personas, y aporta aproximadamente el 32% del producto bruto provincial (0).

La mayor parte de los recursos utilizados por el estado catamarqueño tienen su origen en fuentes extraprovinciales:

Transferencias de la Nación	30%
Coparticipación Federal (Ley 20221 y recursos menores)	59%
PAMI y otros	1,1%

(FUENTE: Presupuesto 1980)

(0) C.F.I., datos provisorios.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Es decir que el 90% de los recursos que conforman el gasto público provincial proviene de fuentes que no administra directamente la Provincia, y sobre las cuales su ingerencia es limitada.

Al analizar la composición interna del gasto, se comprueba que el 50% (presupuesto 1980) se vuelca en el rubro personal y el 65 % en gastos corrientes, con los que se atiende el funcionamiento del aparato administrativo.

Puede aventurarse la hipótesis de que a través de los organismos de la administración se mantiene el nivel de consumo de gran parte de la población. El empleo público sería entonces visualizado como un medio seguro y estable de subsistencia, perdiéndose de vista el objetivo a cumplir por el organismo empleador.

De ser cierta esta hipótesis, el cumplimiento de las funciones específicas que deben emprender los entes públicos, quedaría relegado a un segundo plano, con el consiguiente deterioro en la calidad y cantidad de los servicios prestados a la comunidad.

Esta situación tendría su impacto reduciendo la calidad de vida de la población.

Estas circunstancias tienen también su reflejo en el área educativa. Sobre 441 establecimientos primarios solo 78 (19%) son de primera categoría y 121 (27%) de cuarta, con una sola persona para cumplir todas las funciones administrativas y pedagógicas (1).

El porcentaje de niños que repiten primer grado es mayor en el medio rural (29,7%) que en el urbano (19,7%) (2).

(1) Consejo General de Educación.

(2) Alicia Vales "Planeamiento para la utilización racional de los recursos físicos y humanos del sector Educación. Niveles primario y medio. Diagnóstico y propuestas" - C.F.I.-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

El desgranamiento (3) (cohorte 1974-80) registra índices más altos en los departamentos con menor densidad de población: Antofagasta de la Sierra: 74,4%, Ancasti: 71,3%; El Alto: 76%; La Paz: 75,3%. En cambio, los más bajos se registran en Capital: 41,7%, y Fray Mamerto Esquiú: 37,7% (4).

Estos datos están relacionados con la dispersión de población y con las dificultades que plantea la falta de medios de comunicación adecuados. Pone de relieve el esfuerzo que deben llevar adelante los docentes y los organismos educativos para cubrir las necesidades de esas unidades dispersas y aisladas.

A pesar del contexto desfavorable, analizando y comparando índices de desgranamiento para toda la provincia, se verifica una apreciable mejoría en la permanencia de los alumnos, a partir de 1975.

Cohorte	% Desgranamiento
69/75	65,5
70/76	61,8
71/77	59,7
72/78	-
73/79	56
74/80	56

Fuente: C.F.I. - C.G.E.

(3) "Se afirma que hay desgranamiento cuando los inscriptos registrados en un año x y en el grado x no aparecen registrados en el año " $x+1$ " y en el grado " $x+1$ ". Revista Deserción escolar, N° 1 PRO-MEP - O.E.A.

(4) Departamento de Investigación y Diagramación, C.G.E.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Catamarca registra un importante porcentaje de asistencia de la población de cinco años o más a la escuela, que se ubica entre los más altos del país, como puede verse en el cuadro siguiente:

Asistencia escolar de personas de 5 años o más

Capital Federal	98,3
Gran Buenos Aires	95,9
Santa Cruz	95,6
Córdoba	95,1
Santa Fe	94,7
San Luís	94,5
La Rioja	94,2
Tucumán	
Catamarca	94
Mendoza	93,9
Entre Ríos	93,6
La Pampa	92,7
Chubut	91,1
Neuquén	90,7
Salta	90,3
Jujuy	90,1
Río Negro	90
Misiones	
Corrientes	88,8
Formosa	88,6
Chaco	84,3

Fuente: Censo 1980.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En consecuencia las unidades escolares deben atender una nutrida población que tiende a aumentar el período de permanencia en ellas.

La atención del nivel primario está en manos del Consejo General de Educación. Cerca de 43.712 alumnos son instruídos por 2.895 docentes, con un presupuesto que representa el 14% del total provincial, el 2º en importancia dentro de los organismos públicos.

Los recursos humanos del Consejo totalizan aproximadamente el 30% de los empleados en la administración provincial.

Estas cifras dan una pauta de la dimensión del Consejo, y de su enorme peso dentro del gobierno provincial.

Como se ha visto las condiciones del medio catamarqueño actúan como un marco que restringe la acción de los organismos públicos.

Sin embargo, el estudio de los aspectos organizacionales puede ayudar a encarar la problemática educativa desde una nueva perspectiva. La incidencia de factores organizativos en el rendimiento del servicio es grande, como podrá comprobarse en el presente informe. De ahí que toda propuesta para mejorar o racionalizar esos aspectos en las unidades escolares y en el organismo central, deberá repercutir sobre la eficiencia y eficacia del servicio que prestan a la comunidad. Este informe sobre el Consejo General de Educación pretende abrir el camino en esa dirección.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

2. La transferencia de escuelas.

El análisis histórico y político de la educación argentina evidencia una marcada tendencia a la centralización, a pesar de que la Constitución Nacional establece un sistema federalista de gobierno.

Son conocidas las circunstancias históricas y políticas en que la Nación sanciona, en 1905, la ley 4874, más conocida por el nombre de su autor, el senador Manuel Lainez. Esta ley establecía que el gobierno nacional crearía escuelas primarias en la Provincia que lo solicitasen y extendía a dichas unidades la vigencia de la ley 1420.

Estas escuelas comienzan a crearse en gran número en los antiguos territorios nacionales, y también en aquellas provincias que por destrucción de las economías regionales vigentes desde el Virreinato, vieron disminuía su actividad productiva y sus ingresos reales.

A partir de la década del 60 las dos tendencias históricas-centralización y descentralización- se enfrentan en acciones políticas de resultado variable.

En 1961-62 se establecen convenios de transferencia de escuelas primarias a las provincias, que sólo se ejecutan en relación con tres de ellas, aunque dos (Neuquén y San Luis) luego las devuelven, quedando sólo firme la de Santa Cruz.

Hacia 1968 las provincias comienzan nuevamente a firmar convenios de transferencia. Sólo fueron ratificados por decretos provinciales los celebrados con Buenos Aires, La Rioja y Río Negro.

Recién en 1978 se realiza en forma total la transferencia de servicios. Debe señalarse que este proceso no se enmarca en decisiones de políti-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ca educativa claramente federalista, sino que se genera en criterios fiscalistas destinados a disminuir el déficit del presupuesto nacional, aunque se aumentara, correlativamente, el de las provincias.

No obstante, y pese a las dificultades y falencias que acompañaron este proceso puede decirse que permite revertir efectivamente la tendencia centralista vigente en materia de política y administración de la educación y brinda las bases para que la provincia asuma el compromiso de mejorar la calidad del servicio que presta, adaptándolo a las peculiaridades de su evolución histórica y de su desarrollo futuro.

Un proceso de transferencia de servicios implica cambios no sólo cuantitativos, en la escala habitual de trabajo, sino también en los instrumentos que maneja.

Una organización es "absorbida" por otra, con el peso de su pasado, su cultura, su estilo. Una está destinada a perecer nominalmente, pero puede transmitir su estilo y aún imponerlo. En el choque entre dos "culturas" organizacionales, no puede predecirse cuál ha de primar y sobrevivir. Puede renacer un nuevo estilo, producto de la "fusión" de dos identidades diferentes.

El aumento más notorio es en la complejidad de la organización, a partir de la heterogeneidad de los elementos que se unen.

Esto genera procesos internos que se caracterizan por nuevas relaciones interpersonales, mayores demandas de innovación, necesidad de diferenciación de áreas internas, requerimientos de aplicación de nuevas tecnologías, adecuación de los sistemas administrativos, homogeneización de normas y procedimientos.

La organización crece bruscamente en su tamaño y su manejo interno

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

se vuelve súbitamente más complejo.

Es interesante ver cómo ocurrió este proceso en el Consejo General de Educación.

En 1977 Catamarca contaba con 157 escuelas primarias provinciales, 50 salas de jardín de infantes y 1132 maestros.

La Nación poseía 298 escuelas con 74 salas de jardín, 1755 maestros y una matrícula de 27164 alumnos.

Como puede verse, por cada escuela en funcionamiento la Provincia recibió dos unidades transferidas por la Nación y un docente y medio por cada docente provincial.

Respecto de la infraestructura, el 14% de los edificios pertenecientes a la Provincia se hallaban en muy buen estado; el 25% en buen estado; el 41% en estado regular y el 20% en mal estado (ranchos). De los nacionales, el 10% están en muy buen estado, el 35% en bueno; el 45% en regular y el 12% en malo.

Un informe elaborado en el Consejo General de Educación afirma que las escuelas provinciales gozan de mayor prestigio y tienen mejor nivel de enseñanza. "En general -expresa el documento- reviste el concepto de mejor nivel en las escuelas provinciales, lo que confirmaría con los resultados de un reciente muestreo -no publicado oficialmente- que revela una transferencia de matrícula hacia las escuelas de esa jurisdicción. Entre los ingresantes a primer año se aprecia también mejor base de parte de los alumnos provenientes de escuelas provinciales".

El informe expresa con agudeza que "la transferencia provoca las preven- ciones lógicas de toda situación de cambio, y especialmente por la duda

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

de que la Provincia esté en condiciones financieras de atender la totalidad del servicio, que casi se triplica respecto de su situación actual". Y concluye con acierto: "Pero ofrece posibilidades que seguramente gravitarán en forma positiva en la acción educativa, fundamentalmente en cuanto hace a la conducción pedagógica, unificación curricular, agilidad administrativa y racionalización del servicio de acuerdo a la real demanda de educación".⁽⁵⁾

Las autoridades del Consejo trataron acertadamente de determinar los requerimientos que provocaría la transferencia, en especial, en el ámbito administrativo.

La nota 255 de la presidente del Consejo solicita redimensionar algunos servicios mediante la incorporación de personal. "En definitiva, la transferencia de los servicios pre-primarios, primarios, Hogares Escuelas N° 4 y 12 y servicios complementarios exige la cobertura de 177 cargos, de los cuales 45 corresponden a Arquitectura escolar, 35 a porteros y 97 al Agrupamiento administrativo y mantenimiento en general".

Se reitera que el ente central requiere la cobertura de los 97 cargos en parte "por la necesidad de suplir la prestación de servicios que en Inspección Seccional efectúan docentes en comisión de servicio, o docentes en situación pasiva permanente".

Se encontraron dos propuestas de reorganización con organigrama hasta nivel de departamento.

En ambos la Secretaría General tiene rango de dirección. En uno coordi-

(5) Informe del Consejo General de Educación, 12 de julio de 1978 .

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

na funciones administrativas y técnico pedagógicos y en el otro, solo las primeras. En éste, la Supervisión posee nivel de dirección y tiene a su cargo el área pedagógica.

Estos organigramas difieren apreciablemente del que se sancionó en definitiva (decreto 140.7/80) donde se excluyó a la Secretaría General y se estableció la supervisión con nivel de departamento.

La etapa de "transición" que se había previsto en reuniones y documentos promovidos por el gobierno nacional, en realidad no tuvo las características previstas. No hubo programación del proceso de transferencia, con excepción de las medidas coyunturales que se mencionaron.

Esta forma de encauzar los procesos de cambio organizacional no es original. Por el contrario es típica de la administración pública argentina, caracterizada tanto a nivel nacional, como provincial, por el crecimiento inorgánico y desordenado de las unidades administrativas.

El método usualmente utilizado en estos procesos es el de ensayo y error. Cuando se evalúa que una intervención es inadecuada, se enmienda sobre la marcha.

La acumulación de acciones de este tipo va conformando un mosaico que se revela, con el tiempo, disfuncional y carente de unicidad. Las medidas adoptadas y la oportunidad de implementación permitieron la continuidad en la prestación del servicio educativo, pero ahondaron brechas entre sectores internos y provocaron deficiencias de funcionamiento.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

3. Conducción de la educación.

3.1. Nivel superior

En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N° 3501 sancionada y promulgada por el gobernador de la provincia el 28 de setiembre de 1979 se establece la competencia de los ministerios y de organismos que dependen de la gobernación. Es en el ámbito del ministerio de Gobierno donde se ubica "la promoción de la cultura y la educación; así como el ejercicio de los deberes del Estado en materia educativa" (art. 5°).

La Subsecretaría de Cultura y Educación, es la encargada de la atención específica del área, siendo sus organismos dependientes:

- Dirección de Cultura.
- Dirección de Enseñanza Media.
- Consejo General de Educación.

A partir de 1976, el Consejo como órgano colegiado ha funcionado en forma ininterrumpida, con excepción de los meses de marzo a mayo de ese año en que el cargo de mayor jerarquía fue intervenido.

A partir de ese momento, el Poder Ejecutivo designa al presidente y a dos vocales, en cumplimiento del art. 271 de la Constitución Provincial, aunque, por supuesto, sin el requerimiento de acuerdo que debe proveer la Cámara de Diputados. Quedan sin cubrir las dos vocalías que representan a los padres de alumnos y al personal docente.

El hecho de ser estos cargos de índole política y de confianza de las más altas autoridades del Poder Ejecutivo, los pone a merced de los vaivenes de los acontecimientos políticos.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Desde 1976 hubo cuatro conducciones distintas en el Consejo, todas coincidentes con cambios significativos de autoridades en la Provincia. La duración de los mandatos ha sido variable: 32 meses en un caso, 11 en otro, 4 en el tercero. La actual conducción asumió en mayo de 1982.

Si bien la índole política de la conducción educativa hace comprensible estos cambios, se advierte que repercuten negativamente, dando al organismo un marco de inestabilidad que lo perjudica.

Políticas cambiantes, paralización de planes y programas en desarrollo, demoras lógicas hasta que se produce la adecuación entre los nuevos directivos y los funcionarios de carrera, son algunos de los efectos de estos cambios frecuentes de autoridades.

Esta situación se vió agravada por que coincidió con hechos de trascendencia como la transferencia de los servicios educativos pre-primarios y primarios de la Nación a la Provincia.

Sin embargo, se han realizado esfuerzos ponderables, aún en circunstancias desfavorables para la Provincia, para mantener y mejorar el servicio educativo.

3.2. Objetivos y políticas educativas

La falta de una planificación global o sectorial a nivel nacional caracterizó a la Argentina en el último lustro. Esta tendencia se permeabilizó a las provincias, donde los organismos de planificación y las políticas en la materia sufrieron vaivanes que, en muchos casos, implicaron retrocesos con respecto a épocas anteriores.

El sector educación, a nivel nacional, se caracterizó por cambios frecuentes de autoridades superiores, y políticas erráticas, e i-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

nestables. La transferencia de servicios a las provincias ha sido la decisión política más permanente y duradera que mantuvo la Nación desde 1976, y la de mayor repercusión en el ámbito educativo catamarqueño, por sus consecuencias e implicancias.

La carencia de una planificación en el sector educación de la Provincia llevó a rastrear en documentos oficiales los contenidos que orientan la política del área. Se establecieron las siguientes pautas:

Idea rectora: la educación como componente fundamental en el desarrollo integral del individuo (6).

Objetivos : Modificar los índices de deserción escolar.
Poner la educación y la cultura al alcance del pueblo.

Políticas para los organismos de ejecución:

- 1) Nivel curricular: adecuación de metodologías y contenidos de la enseñanza en los distintos niveles para obtener hombres con formación integral que puedan volcar sus conocimientos en la sociedad.
- 2) Nivel organizativo:
 - adecuación de la infraestructura edilicia
 - reestructuración de la organización administrativa de apoyo al proceso educativo.
 - recuperación del maestro, sobre todo en zonas inhóspitas o alejadas.
 - reparación y rehabilitación de escuelas de maestro único en zonas alejadas y despobladas.

(6) Discurso del señor Gobernador de Catamarca, Don Arnoldo A. Castillo, pronunciado en Hualfin el 1-9-81.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Cabe señalar que la acción que se desarrolla desde el Consejo tiende a implementar las políticas definidas por el Poder Ejecutivo Provincial.

Al hacerse cargo las actuales autoridades, centraron su acción en el ordenamiento administrativo y contable, que registraba grandes demoras y se constituía en obstáculo para la marcha del servicio. Se modificaron procedimientos administrativos que permitieron transferir a los Jefes de áreas la responsabilidad de la ejecución de numerosos trámites.

El esfuerzo volcado en este área incluyó capacitación de todo el personal e incorporación de profesionales de nivel universitario que volcaron su experiencia en la agilización de las gestiones y la puesta al día de numerosos compromisos demorados.

Estos beneficios se volcaron sobre los protagonistas del proceso educativo:

- cobro puntual de haberes para maestros suplentes (antes demoraba varios meses).
- agilización de tramitación para salidas a comisión de servicios.
- mayor rapidez en la compra de útiles y equipos.

En opinión de las autoridades, el organismo deberá concentrar sus esfuerzos en la integración de las tareas de apoyo- administrativo y técnico- pedagógico con las de conducción educativa, en busca de una mejoría cualitativa del servicio educativo.

3.3. Recursos asignados al nivel primario

Los recursos que la Provincia vuelca en el sector cultura y educación han ido en paulatino aumento a partir del año 1978, en que se registra

el pase de escuelas nacionales, como puede verse en el cuadro siguiente:

Año	pto. gral.de la Provincia	Ppto. de Cultu- ra y Educación	% Cultura y Educación	% Consejo Ge- neral de E- ducación
1977	26.101,1	1.634,0	6,2	
1978	70.373,0	10.717,9	15,3	
1979	180.378,9	30.452,1	16,8	13%
1980	375.970,5	75.406,6	20,0	15%
1981	722.303,0	169.136,2	23,0	14%

Fuentes: Consejo General de Educación - Catamarca
Departamento Servicio Administrativo.

Se advierte, sin embargo, que los incrementos otorgados al sector no se han volcado en la misma magnitud al Consejo, e incluso, han disminuído. Así ocurre con el presupuesto del año 81, que se reduce en el 1%, en tanto el del sector aumenta un 3%.

El capítulo octavo de la Constitución Provincial señala en el art. 275 que "el fondo de educación común estará formado por los recursos que la ley establezca y por un porcentaje de las rentas generales de la Provincia que no excederá del veinte por ciento ni será inferior al doce por ciento"

Los montos analizados se mantienen dentro de esta pauta.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

4. CONSEJO GENERAL DE EDUCACION.

4.1. Antecedentes Legales

La Constitución de la provincia de Catamarca, sancionada en 1895, señala su sección VII "Educación Común" que "la legislatura dictará las leyes necesarias para organizar un sistema de educación común" (art. 226). Establece que "la dirección facultativa en las escuelas comunes serán confiadas a un Consejo General de Educación, compuesto, por lo menos de cinco miembros con las atribuciones y duración que determine la ley" (art. 227 punto 1.º) que serán nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados.

Se seguía de este modo la tradición de la ley 1420 (1884) de confiar el gobierno de las escuelas primarias a un Consejo de Educación.

Existe un reglamento del funcionamiento del Consejo General de Educación de la provincia de Catamarca fechado el 30-12-60 en el que se fijan derechos y atribuciones del cuerpo. En realidad regula aspectos funcionales: quórum legal, sesiones ordinarias y extraordinarias, tratamiento del orden del día, aunque también señala algunas facultades del Presidente y Vocales (nombrar o remover personal y aplicar sanciones, elevar el presupuesto de gastos y recursos, considerar la memoria anual, balance y rendiciones de cuentas).

Recién en 1961 la Provincia sanciona la ley 2027 que regula la prestación de la educación primaria y establece la organización del órgano conductor de la misma: el Consejo General de Educación.

Señala que "el gobierno técnico y administrativo de las escuelas, organismos auxiliares y complementarios, será ejercitado por un ente

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

autárquico denominado Consejo General de Educación (art. 18)!"

La composición del Consejo, forma de designación de los miembros, sus funciones y atribuciones, son descriptas con buen grado de detalle.

Luego se especifican las unidades que han de ocuparse de las distintas funciones técnicas y administrativas y los cargos de jefatura que conducirán las dependencias.

También clasifica las escuelas, desagrega las funciones de directores y docentes y establece criterios para elaborar planes y programas.

El título IV de la ley 2027 se refiere al "gobierno de la educación" y establece los requisitos para ser presidente y vocal, las funciones y atribuciones de los cargos, la forma de designación, la duración en el desempeño de sus funciones. Deben destacarse dos figuras: la del Inspector General y la del Secretario Docente o General.

El art. 29, inc. g, señala que "el vice-presidente del Consejo General de Educación será un vocal elegido por el cuerpo, en sus funciones durará un año, pudiendo ser reelecto dejando un período de intermedio" y a continuación, en el inciso h, le atribuye la supervisión de la marcha de los organismos del Consejo, "teniendo facultades de Inspector General en dichos casos".

El art. 30 se refiere al "Secretario Docente", quien no es otro que el Secretario General mencionado en el art. 25, inc. b, quien debe refrendar las disposiciones oficiales junto al Presidente del organismo. Al parecer el descuido de los legisladores llevó a esta confusión en la que un mismo cargo es denominado de dos formas.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

El título V se ocupa "de los departamentos auxiliares" y esboza la estructura organizativa que tendrá a su cargo la administración y gestión del servicio educativo primario, que figura en el organigrama N.º 1.

Se señala que la conducción educativa es ejercida por el Consejo con el apoyo del secretario general.

Luego se abren dos áreas: técnica y administrativa.

El área técnica se ramifica en siete divisiones que incluyen infraestructura edilicia y funciones de apoyo al proceso educativo.

El área de apoyo administrativo incluye una sección de asesoramiento legal.

Tal como está previsto en la ley 2027, los cargos de conducción deben ser cubiertos por personal docente técnico. Por ejemplo el art. 32 especifica que el cargo de Secretario General, jefe inmediato superior de los departamentos técnico administrativo, "será provisto por concurso de conformidad a las normas prescriptas por el Estatuto del Docente".

Con respecto al cargo de jefe del departamento técnico, será ejercido por el Inspector General (art. 35) secundado por un cuerpo de Inspectores de zonas. Por supuesto, se trata de cargos docentes, a cubrir por concurso.

Los jefes de las divisiones dependientes del departamento técnico deberán poseer títulos docentes o técnicos habilitantes" a los fines del escalafón docente", los que serán equiparados a directores de escuela de 1.º categoría.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Con respecto a la conducción del departamento administrativo sólo se menciona que estará a cargo de un jefe (art. 39).

Se crea así a partir de esta ley un escalafón con categorías docentes para cubrir jefaturas de las unidades técnico-pedagógicas. Esta superposición entre jerarquía docente y administrativa ha sido una fuente permanente de confusión y conflicto entre sectores internos del Consejo.

Esta organización se implementa a partir del año 61 mediante la sanción del Reglamento de funcionamiento, aprobado por resolución 405 del 14-8-61.

Del Capítulo I surge una nueva estructuración de los departamentos técnico y administrativo, que se visualiza en el organigrama 2. Se destaca el rol determinante del Secretario General como eje alrededor del cual se despliega la organización.

Las unidades técnicas son ramificaciones de la supervisión, que centraliza las funciones de apoyo a la conducción educativa, al docente y al alumno.

Se destaca la mayor cantidad de unidades dependientes del Departamento Técnico, en relación al Departamento Administrativo.

El Secretario General no sólo actúa como nexo entre las áreas técnicas y administrativa, sino que concentra actividades de índole variada y de envergadura, como ser personal y arquitectura escolar.

El reglamento especifica la misión de cada unidad, (menos la de perfeccionamiento docente) las divisiones internas, y en algunos casos, las atribuciones de los jefes.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Cabe señalar que este reglamento introdujo un principio de orden en el funcionamiento del Consejo, ya que permitía deslindar el campo de acción de las áreas internas.

En 1965 se modifica la Constitución provincial, estableciendo en la sección octava, capítulo único, el "Régimen educaiconal".

El artículo 271 señala que "la organización y dirección técnica y administrativa de la enseñanza común, estará a cargo de un Consejo General de Educación, autónomo en sus funciones, compuesto por un presidente y cuatro vocales". Señala la forma de designación y los requisitos para ser presidente o vocal del Consejo, que modifican los establecidos en la Ley 2027.

El art. 273 prevé la sanción de la ley de educación común que entre otros puntos debería establecer "la organización y funcionamiento del Consejo General de Educación y la forma en que se realizará la elección de los vocales que representan a los padres de los alumnos y a los docentes".

Esta ley que debía reemplazar a la 2027, no se sancionó nunca.

4.2. La Estructura Actual

Recién en 1980, con la sanción del decreto acuerdo N° 1407, del Poder Ejecutivo, se modifica la organización del Consejo General de Educación. Mediante esta norma se "aprueba la estructura orgánica de la Administración Provincial, esquematizada en los gráficos que -en número de sesenta y nueve- integran el anexo I del presente decreto"(art. 1).

El decreto incluye los organigramas de los organismos centralizados y descentralizados. (ver organigrama N° 3).

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En el artículo 2 se señala que "las Secretarías y Subsecretarías de las jurisdicciones de la Administración proyectarán en un plazo de cuarenta y cinco días- a partir de la fecha- el detalle de las misiones y funciones de los organismos de su dependencia (fuera de nivel, direcciones, departamentos y divisiones)!"

Pese al tiempo transcurrido desde la sanción del decreto -1° de setiembre de 1980- esa labor no se completó quedando por definir un aspecto sustantivo de la organización.

Este decreto introduce una importante innovación para las unidades de apoyo administrativo, que se organizan de manera homogénea para toda la administración provincial, a través de los "Servicios Administrativos". Se termina de esta forma con las habilitaciones que provocaban demoras y obstaculizaban la tramitación administrativa.

El organigrama para el Consejo, emergente del decreto 1407/80, introduce varias modificaciones al vigente según la ley 2027. Cabe señalar que esta ley no se deroga, por lo cual desde el punto de vista jurídico conserva su vigencia.

Unidades que se crean o reubican:

Creación de la dirección técnico-pedagógica: El área técnica cobra jerarquía de dirección, de la cual dependen en línea jerárquica tres departamentos: el de supervisión escolar, el de perfeccionamiento docente y el de investigación y diagramación. Estos dos últimos cumplen funciones de apoyo al proceso educativo y a sus actores. Esta creación inclina a dar mayor nivel y jerarquía al cargo, de modo que pueda apoyar y colaborar en la conducción del servicio. Además, existe una tendencia en el sector educación hacia un mayor peso y consideración de los aspectos tecnológicos y de las innovaciones que en forma permanente se producen y afectan el proceso educativo. Debe entonces

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

existir una unidad con capacidad de incorporar, difundir y coordinar los aportes técnicos de las ciencias de la educación con las escuelas.

Departamento de Supervisión: nuclea a un cuerpo de funcionarios cuyas actividades están directamente ligadas a la conducción del proceso educativo, ya que actúan como orientadores y evaluadores del mismo, y como nexo entre las unidades escolares y las máximas autoridades del organismo. El criterio de organización utilizado para definir el departamento supervisión escolar está vinculado a la categoría del personal que se desempeña allí, más que a la función que cumplen. Por otro lado, la función de supervisión está ligada al proceso educativo o sea al fin específico para el cual fue creado el Consejo.

Junta de Clasificación: Se ubica a nivel departamental y dependiendo con líneas de punto de la Dirección técnico-pedagógica. Esto implica que guarda con la Dirección una relación de dependencia funcional y no jerárquica, adecuada a la actividad consultiva o auxiliar que cumple en forma predominante.

Servicio Administrativo: La creación de este departamento con cuatro divisiones es común para toda la administración provincial, pero en los organismos autónomos tiene mayor responsabilidad y volumen de trabajo. Se trata de una importante innovación que permite desagregar las funciones de apoyo administrativo, tendiendo a una mayor especialización funcional. Según el decreto 1407 estos servicios recién entrarían en funcionamiento el 1° de enero de 1981, pero el Consejo lo puso en marcha diez meses después.

Personal: La creación de este departamento con tres divisiones implica un reconocimiento al enorme volumen de tareas del área y a las dificultades que surgen del manejo de personal docente y no docente con características y regímenes normativos peculiares.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Despacho: Se incorpora esta división como dependencia directa del Consejo.

Centro de Orientación: Esta unidad de apoyo a los docentes se ubica en relación de dependencia con el departamento de investigación y diagramación, creando una instancia intermedia con la conducción superior.

Supresión de Unidades: Comparando los organigramas 1, 2 y 3 se han suprimido varias unidades. La ausencia más notoria es la del Secretario General, verdadero eje del Consejo en su organización anterior y algunas de las funciones que concentraba han adquirido autonomía, como ocurre con personal y despacho. Otras han salido del organismo, como arquitectura escolar, que pasó a Obras Públicas. Otras han sido transferidas a unidades recién creadas dentro de la Dirección técnico-pedagógica.

4.3. Incorporación de la Dirección de Enseñanza Privada

La última modificación a la estructura orgánica del Consejo está contenida en el decreto-acuerdo N° 269 del 10 de marzo de 1982 (Organigrama N° 5).

Se trata de la integración de la Dirección de Enseñanza Privada en la estructura orgánica del Consejo.

La Ley 3387 de enseñanza privada establece en el título IV, capítulo I, los organismos de gobierno del sector. El art. 38 indica que "la dirección general de enseñanza privada es un organismo dependiente de la Subsecretaría de Educación y Cultura", pero no menciona su inserción a través del Consejo General de Educación. Fija los requisitos para ser designado director y subdirector y las funciones que le competen.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En el organigrama N° 5 puede apreciarse la nueva estructura resultante del decreto 269, que replica el esquema del decreto 1407/80.

Pero el ámbito que la norma establece para esta dirección es muy amplio, y excede la competencia del Consejo, o sea, el nivel primario. Según el artículo 6, los establecimientos privados adscriptos, podrán "impartir enseñanza preescolar, primaria, diferencial, media, especial, artística y superior".

De este modo, puede señalarse que el campo de acción excede al Consejo y se superpone con él y con la dirección de enseñanza media y superior en dependencia directa de la Subsecretaría de Cultura y Educación.

Esta incorporación introduce un elemento de confusión en el panorama organizativo del Consejo que es necesario indagar y clarificar.

4.4. La Estructura real del Consejo

El organigrama N° 4 refleja la estructura real del Consejo, tal como fue relevada en el mes de junio de 1981.

Aparecen dos unidades de asesoramiento directo del Consejo -Asesoría Letrada y Tribunal de Disciplina- y la unidad de apoyo denominada Secretario General, omitidas en el decreto 1407/80.

Area técnico-pedagógica: Como puede verse comparando con el vigente legal, el área técnica presenta divisiones internas basadas en el principio de la especialización funcional, que fueron adoptadas como resultado de la experiencia adquirida luego de la puesta en marcha

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

del organigrama sancionado en 1980. Las divisiones internas se adecúan a las necesidades de las actividades que desarrolla cada departamento.

El Cuerpo de supervisores se encuentra en una situación problemática. Por un lado, estructuralmente, la función tiene jerarquía de departamento. Por otro lado los supervisores como cuerpo intermediario entre la conducción educativa y las unidades escolares deben cumplir el papel de nexo pero están a mucha distancia de la conducción superior, y con el obstáculo que crea el haberlos "encerrado" en una unidad de tipo administrativo.

El Centro de Orientación, siendo una unidad de apoyo a la tarea del docente y del escolar, no tiene relación directa con la dirección técnico-pedagógica.

Area de Apoyo Administrativo

Una de las características estructurales de los organismos educativos es la separación entre las funciones de administración de recursos materiales y presupuestarios y las de personal. El gran volumen de recursos humanos y la complejidad de las normas que regulan las relaciones del personal docente, justifican esta diferenciación.

En algunas organizaciones, las dos unidades están bajo la dependencia de una misma autoridad, lo que facilita la comunicación y la aplicación de criterios uniformes en el tratamiento de los temas administrativos.

En el Consejo, ambos departamentos dependen directamente del Presidente.

La ubicación de la división "liquidación de haberes" es motivo de controversia, ya que hay dos criterios encontrados. Uno lo pone en rela-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ción con el área administrativa, por ser la que maneja los recursos presupuestarios y realiza todo tipo de liquidaciones. Otra la ubica en el área de personal ya que toda la información que se utiliza para el proceso de cálculo de haberes proviene de esa fuente. Ese es el criterio que ha primado en el Consejo.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

5. ANALISIS DE MISION Y FUNCIONES

Para analizar el funcionamiento del Consejo se ha recurrido a identificar las funciones que cumplen las distintas áreas en conjuntos homogéneos, de acuerdo con un esquema de relación medios-fines.

En toda institución se detectan funciones orientadas al cumplimiento del fin específico para el que fue creado, en este caso la prestación del servicio educativo de nivel primario y preprimario.

También existen funciones que sirven como sustento o apoyo para el cumplimiento de los fines.

No tiene una relación directa con el objetivo de la institución, pero contribuyen en forma decisiva al éxito o fracaso de la organización.

Tanto las funciones- fin como las funciones- medio tienen importancia para el logro de los objetivos de la organización, por lo cual es importante lograr un adecuado equilibrio y adecuación entre ambas.

La función-fin del Consejo es la conducción del proceso educativo de nivel primario y preprimario.

Las funciones-medio se discriminan entre las administrativas y las de apoyo al servicio educativo.

También se analizan por separado funciones de asesoría, que sirven de apoyo a la conducción del organismo.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

El agrupamiento de las funciones por áreas homogéneas permite visualizar qué unidades las cumplen dentro del Consejo.

Funciones-fin	Funciones-medio		
Conducción Educativa	Apoyo Administrati- vo	Asesoría	Apoyo Educativo
Consejo (Pte.y Voca- les)	Servicio Administ. Personal	Junta de Cla- sificación	Investigación y diagramación
Direcc.técnico-Peda- gógica	Despacho	Trib.de Discip.	Perfeccionamiento docente
Dpto.de Supervisión	Secretaría General	Asesoría Letrada	Centro de Orienta- ción

Tal como se indica en el punto 4.2. no se llegó a instrumentar el artículo 2º del decreto 1407/80 que fijaba un plazo de 45 días a partir del 1-9-80 para proyectar las misiones y funciones de los organismos de la administración hasta nivel de división. No obstante, cada unidad presentó un proyecto describiendo su misión y funciones, que, si bien no obtuvo sanción del Poder Ejecutivo ni del Consejo, ha servido como guía para el desempeño de sus integrantes y para el desarrollo de las tareas. Al menos, así surge de las entrevistas realizadas por el C.F.I. en junio de 1982, donde los responsables de las unidades manifiestan regirse por las definiciones de misión y funciones elevadas oportunamente a la superioridad.

Esta situación priva a la organización de un marco adecuado para el desarrollo de sus actividades y para el desempeño de sus integrantes.

Cabe agregar que los borradores presentados fueron elaborados sin el a-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

sesoramiento que correspondía por tratarse de un tema de técnica administrativa, por lo que presentan serias deficiencias.

Es conveniente reiterar que el Consejo, el presidente, los vocales, el Secretario General y el Inspector General, tienen funciones y atribuciones establecidas en la Ley 2027, pero se cumplen sólo parcialmente.

Dirección técnico-pedagógica

Esta unidad de reciente creación fue pensada para apoyar al cuerpo colegiado del Consejo en la conducción del proceso educativo.

Como se explicó en el punto 2 la transferencia de escuelas a la Provincia implicó un notable aumento en la carga de trabajo del Consejo e introdujo mayor complejidad en la prestación del servicio. El Consejo, integrado parcialmente por tres de sus cinco miembros, estimó conveniente crear una unidad con categoría de dirección que centralizara la tarea de apoyo en el área técnico-pedagógica y coordinara la acción del cuerpo de supervisores. De este modo, el Consejo como cuerpo colegiado podría concentrar sus esfuerzos en la elaboración, programación e implementación de la política del organismo.

De este modo se cubría un vacío, ya que el impacto de la transferencia no podía encararse adecuadamente con la organización anterior a 1980.

La misión de la dirección establece "conducir y evaluar las acciones de los departamentos de Supervisión Escolar, Investigación y Diagramación, Perfeccionamiento Docente y Junta de Clasificación en función de las directivas impartidas acorde a los requerimientos del Consejo General de Educación".

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

No resulta claro definir el objetivo a través de la acción de las unidades dependientes, ya que de este modo se reduce y minimiza el alcance de su gestión de coordinación y asistencia al Consejo. Además, "conducir y evaluar" las acciones de los departamentos que dependen en línea jerárquica, así como programar y controlar las mismas, son funciones necesarias para el logro del objetivo, no fines en sí mismas.

¿Cuál es el fin de la dirección?. ¿Es de coordinación?. ¿Es de apoyo al Consejo? ¿Para qué fue creada? Estas preguntas quedan sin respuesta.

Al no estar claramente delineada la misión, las funciones no clarifican sustantivamente el quehacer de la Dirección. Esto se revela en especial en relación a la supervisión escolar, con la cual actúa como nexo, función que es de particular importancia para la orientación y control del proceso educativo.

Hay funciones repetidas, otras excesivamente desagregadas, otras referidas a actividades concretas.

Según la encuesta realizada por el C.F.I. en junio de 1982, la misión de la unidad es de "apoyo a la conducción educativa, desde el punto de vista técnico-pedagógico". Las funciones se describen como de "coordinación entre la alta conducción y los departamentos del área".

La falta de una norma que defina claramente el ámbito de acción de la dirección quita visibilidad a la acción y obliga a realizar actividades que no son de su exclusiva competencia. El área crítica es la relación con el departamento supervisión escolar y el cuerpo de supervisores, que afecta la coordinación de tareas entre ambas unidades generando deficiencias operativas.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Esta indefinición influye también sobre los niveles y especialidades que son competencia de la dirección. Al nivel primario y preprimario se le sumó la educación de adultos, transferida por la Nación el 17-3-81, aprobada por ley provincial N° 3688. Se trata de una forma particular de la prestación educativa, no sólo en sus contenidos sino en su organización interna. El Consejo deberá definir la unidad organizativa que tomará a su cargo el servicio y las funciones pertinentes.

Departamentos de supervisión escolar

La misión propuesta para este departamento hace al fin de la supervisión como actividad clave del proceso educativo, pero no en relación a su encuadre dentro de la estructura administrativa. No se menciona su vinculación con la dirección de la cual depende ni con la conducción superior del Consejo.

La supervisión aparece como un fin en si misma, mencionándose como objetivos propios la "optimización del sistema" y la "mejora del producto educativo" que bien podrían ser los fines del Consejo o del servicio educativo que presta.

Esta amplitud excesiva en el enunciado se reitera en las funciones ya que la mencionada en primer término dice: "velar por el logro de los fines y objetivos de la educación argentina en los niveles preprimario y primario". Esta definición podría acreditarse a un Ministerio, Secretaría o Subsecretaría del ramo, ya que excede notablemente las funciones específicas de la supervisión, si bien no se duda que esta premisa rige la actuación de los señores miembros del departamento.

Las funciones también están enunciadas con excesiva amplitud. Se menciona: "controlar la ejecución de los planes coordinando todas las tareas comprendidas en los mismos". A menos que se refiera a planes específicos del departamento, esa función compete a la dirección de la

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

cual depende. Hay reiteración, por ejemplo con respecto al perfeccionamiento del personal, que se menciona en tres oportunidades. Sin duda, tal como están explicitadas las funciones, invaden áreas ajenas, tal el caso de perfeccionamiento docente, de investigación escolar y aún del propio Consejo. En relación a las actividades desarrolladas, esto ocurre también con las áreas de administración y personal.

Esta situación está vinculada a la propia evolución institucional del Consejo. Como se mencionó, el área técnico-pedagógica estuvo desde el inicio conducida y ejecutada por supervisores, quienes tenían ingerencia directa en las distintas actividades del proceso educativo.

Siguiendo un proceso de maduración propio de las organizaciones complejas y acorde con el desarrollo de las ciencias educativas, se fueron diferenciando las funciones técnicas, ejercidas por especialistas, y dentro de unidades de organización específicas. Estas funciones tienen actualmente entidad y envergadura que justifican su autonomía organizativa. Deberían buscarse los mecanismos de comunicación tendientes a que la experiencia y criterio de los señores supervisores puedan volcarse adecuadamente para enriquecer y consolidar las actividades de los departamentos técnicos.

También se mencionó el problema estructural provocado por la superposición de criterios docentes y administrativos en la creación de este departamento.

Al "comprimirse" la función de supervisión a nivel departamental, se "cerró" el acceso directo del cuerpo al nivel de conducción. Los serios problemas que genera esta situación se perciben en el rechazo manifestado por los supervisores al decreto 1407/80 durante las entrevistas realizadas.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Departamento de perfeccionamiento docente

La misión del departamento, definida en el borrador ya mencionado, está enunciada con claridad, pero con énfasis en el producto a lograr y su impacto sobre la educación y la estructura económica provincial. Estas referencias son innecesarias, ya que confunden acerca del verdadero objetivo de la unidad.

Las funciones han sido establecidas con bastante acierto, si bien algunas se confunden con actividades.

Se omite, en cambio, mencionar que el desarrollo de las funciones debe encuadrarse dentro de la orientación fijada por el Consejo.

Se menciona la coordinación con otros departamentos, si bien existen superposiciones en razón de los temas. Cabe distinguir entre las funciones de un departamento expuestas con tanta amplitud que invaden jurisdicción ajena, de aquellas que por su carácter (actividades interdisciplinarias, asesoramiento) requieren una adecuada coordinación y comunicación con otras áreas, como en este caso.

A juicio de la titular del departamento, las funciones están claramente delimitadas, pero no siempre se respetan. Las áreas con las que puede darse esta interacción son los departamentos de Supervisión e Investigación y Diagramación y el Centro de Orientación.

Departamento de Investigación y Diagramación

Quizás sea poco feliz la denominación de esta unidad, ya que no da idea acerca de las funciones de programación y apoyo documental que cumple.

La misión está correctamente definida ya que esclarece acerca de los fines que persigue.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Las funciones, con ser claras, son insuficientes, pues no llegan a cubrir el campo de acción del departamento. No se menciona la coordinación con las áreas técnicas y con supervisión, que sí se señala entre las funciones de las divisiones internas.

Tampoco se establecen las funciones en relación al Centro de Orientación, que depende jerárquicamente de este departamento. Esta omisión no parece casual, ya que la inserción de esa unidad en este departamento no surge como la más conveniente.

Al igual que en casos anteriores, hay funciones superpuestas con el área de supervisión. Se trata de lo relativo a estadística e investigación educativa. Remitimos a la misma hipótesis explicativa vinculada a la evolución institucional del Consejo.

Centro de Orientación

Este Centro, existente desde 1977, tiene gran importancia por ser el único en la Provincia destinado a prevenir y resolver las dificultades que aparecen en el proceso enseñanza-aprendizaje.

Los objetivos del Centro se mencionan en el proyecto no aprobado de "Reglamento de funciones" presentado al Consejo el 22 de marzo de 1982.

En el artículo 3º se señalan como objetivos un conjunto de funciones de distinto grado de generalidad que dan idea acerca del servicio que presta el Centro pero no constituyen la "misión" específica.

Entre ellos se menciona "atender y controlar la salud de los alumnos", función enunciada con excesiva amplitud, que sería competencia del servicio sanitario provincial.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

También se indica "organizar, asesorar y conducir las experiencias educativas implementadas por el Consejo General de Educación", sin especificar a qué tipo de experiencia se refiere.

En realidad, esto es obligación de la conducción superior del Consejo. Igualmente, la referencia a "posibilitar la integración escuela-comunidad" parece ser muy amplia.

Se señala "orientar al alumno en función de sus aptitudes e intereses" sin especificar si se refiere a los que cursan séptimo grado u otros.

La inserción de este Centro en el Departamento de Investigación y Diagramación impide el contacto directo con la conducción pedagógica superior, a quien debería servir de apoyo. Igualmente lo aleja del cuerpo de supervisores, con quien debería coordinar el grueso de sus actividades.

Secretaría General

Este cargo no figura en el decreto 1407/80, pero no pudo eliminarse porque "las comunicaciones y disposiciones" emanadas del Consejo "serán refrendadas por el Secretario General" (Ley 2027, art. 25). La misión del secretario, es asistir al Consejo en el diligenciamiento de la documentación que se tramita en el mismo, aunque no está señalada en ningún documento reciente.

En cuanto a las funciones, tampoco están indicadas expresamente, sino que surgen del quehacer tradicional de la institución, aún cuando se han visto notoriamente disminuídas.

Hay una clara superposición con las funciones que cumple la división Despacho, en relación a la orientación de trámites y documentos vinculados con el ejercicio de la función administrativa y docente del Con-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

sejo, así como con la redacción y protocolización de las resoluciones que origina la actividad del Organismo.

Es atribución del secretario participar en las reuniones del Consejo con voz y sin voto, refrendar toda la documentación y canalizar aquella que se origina en el ámbito docente.

Esta superposición afecta la labor del Secretario, al reducir el alcance de su actividad. Genera confusión dentro del Consejo, ya que aparecen dos "puertas" por las que se diligencia la documentación. Es necesario clarificar esta situación, delimitar funciones con la división despacho y coordinar las áreas en conflicto.

Tribunal de Disciplina: Se trata de un órgano auxiliar del Consejo, creado según lo indican los artículos 70 y 71 del Estatuto del docente provincial (ley 3122). Interviene en los sumarios administrativos sustanciados al personal docente del Consejo.

Sus funciones están claramente señaladas en la ley 3122.

Servicio Administrativo

La puesta en funcionamiento de este departamento se realizó en octubre de 1981, permitiendo encauzar y ordenar adecuadamente la administración de recursos financieros y materiales del Consejo.

Si bien su creación obedeció a una norma general para la administración provincial, el carácter autárquico del Consejo plantea problemas particulares.

La misión, tal como se establece en el borrador de la versión consultada, está enunciada con excesiva amplitud, por cuanto se refiere a la forma de cumplir los fines propuestos.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

No obstante, existe clara conciencia en el área acerca del alcance del servicio.

Las funciones aparecen delimitadas del resto por la especificidad de las mismas y el carácter de actividad no-docente. La única excepción se refiere a la liquidación de haberes.

Esta función se cumple en jurisdicción del departamento de personal, e influye sobre la evolución presupuestaria. Debería buscarse la forma de vincular ambas funciones formalmente para facilitar la interrelación y el intercambio.

El servicio mantiene relación permanente y fluída con Tesorería General, para la provisión de fondos y con Contaduría General, por el control del gasto.

Esta vinculación está regulada por normas administrativas poco claras, que deberían analizarse en profundidad, teniendo en cuenta el carácter autárquico del Consejo y las atribuciones que surgen de la ley de creación.

La separación del área de personal no fue planteada como problema debido a que cada departamento tiene un ámbito específico de acción (excepto el caso de liquidación de haberes).

Sin embargo, parecía que una conducción unificada de ambos, facilitaría la relación con el presidente del Consejo, y permitiría una unidad de criterio en el planteo y resolución de los problemas del área.

Cabe agregar que el servicio centraliza funciones-medio de gran envergadura y fundamentales para el desarrollo institucional: administración de recursos presupuestarios, administración de recursos materiales, administración financiera y administración patrimonial. El enun-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ciado de funciones disponible resulta más bien un listado de actividades a desarrollar.

Personal

Este departamento se organiza a partir de la sanción del decreto 1407/80, aunque existía una División Personal en el ámbito de la Secretaría General según surge de la reglamentación de la ley 2027.

El departamento se guía por la misión incluida en la versión no oficializada.

Ella incluye un fin-"el fiel cumplimiento de las leyes y decretos referidos a la administración del personal" - pero es incompleto, ya que no sólo aplica leyes sino que puede proponer normas para modificarlas. En cuanto a "mantener en forma permanente la información completa sobre los antecedentes personales y profesionales de todo el personal del organismo", es una función propia de la administración de personal.

La enunciación de funciones contiene algunas claramente enunciadas, en tanto otras remiten a actividades específicas. Existe confusión al mencionar "servir de único canal de comunicación entre el conejo y el personal" ya que no explicita el objetivo de esa comunicación. Este listado de funciones debería revisarse. Igualmente convendría evaluar la posibilidad de dar al jefe del departamento mayores atribuciones que hicieran más flexible y dinámica la tramitación de licencias del personal docente.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

6. Los Recursos Humanos

En toda organización la cantidad, calidad y distribución del personal por áreas es uno de los recursos críticos para su desarrollo.

En los organismos educativos, esta situación se hace más notoria, ya que suelen requerir mano de obra intensiva. La índole de las tareas -numerosísimas tramitaciones individuales, requerimientos de información, gestiones que requieren decisiones en cadena de varias áreas- y la falta de recursos tecnológicos adecuados exige numeroso personal. Cabe agregar que la incorporación de tecnología y equipamiento moderno no sustituye mano de obra, sino que permite realizar las tareas en forma más rápida y exacta. El gran volumen de personal y recursos que administran los organismos educativos, la dispersión geográfica de las unidades escolares, requiere la ocupación de numeroso personal.

La sede central del Consejo General de Educación ocupa actualmente cerca de 3.200 personas. Si se piensa que con ese caudal se conduce y coordina un servicio que prestan 2895 docentes, en 441 escuelas, para servir a 43.712 niños entre 4 y 14 años, administrando un presupuesto que asciende al 14% del total provincial, puede decirse que el recurso humano disponible es poco numeroso, y tiene alta productividad. No es posible medir la eficacia del personal. Para ello habría que construir indicadores sobre la calidad del servicio que prestan en relación a los objetivos propuestos.

Nivel de conducción (se excluye el cuerpo colegiado del Consejo)

Analizando la información relevada mediante la encuesta, sobre ocho casos considerados, 5 tienen nivel de instrucción superior, con predominio del universitario, en tanto 3 han completado el secundario. Sólo tres cargos de conducción están cubiertos por personal con categoría docente. Los restantes están dentro del escalafón adminis-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

trativo.

La totalidad -menos uno- de los entrevistados poseen una antigüedad menor a dos años en el cargo. Esto no debe sorprender, ya que la estructura actual no tiene aún dos años de vigencia.

Sin embargo, en todos los casos, (menos uno) hay más de diez años de antigüedad en la función pública, ya sea en otras áreas del Consejo o en la administración nacional y/o provincial, lo que implica haber recorrido una larga trayectoria antes de acceder al cargo que actualmente ocupa.

Nivel Operativo

Exceptuando el cuerpo de supervisores, 136 personas se desempeñan en las unidades que forman el Consejo, en la ciudad de Catamarca.

De ellas, el 60% ha completado la escuela secundaria y el 40% el nivel superior, con fuerte predominio del terciario no universitario.

Sin embargo, el nivel de conocimiento alcanzado no habilita por si mismo para el desempeño de una tarea.

Cuatro de los entrevistados señalaron como uno de los problemas la falta de capacitación del personal y sugirieron cursos rápidos de entrenamiento en temas específicos (administración, procedimientos y métodos de trabajo).

El 30% del personal que presta servicios lo hace con cargo docente, lo que implica que éstos se desempeñan en numerosos puestos técnicos y administrativos.

Esta situación predomina en algunas áreas: Supervisión, Centro de Orien-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

tación, Perfeccionamiento docente, Secretaría general.

Habría que diferenciar los cargos docentes con funciones técnico-pedagógicas que requieren capacitación específica, de aquellos que cumplen tareas de índole administrativa.

Este personal se rige por condiciones de trabajo y normas estatutarias propias, lo que provoca situaciones diferenciales con el resto. En lo posible se debería tratar de disminuir la incidencia de esta circunstancia discriminatoria.

El 80% del personal del órgano central pertenece a la planta permanente del Consejo.

Al parecer, hay un alto grado de movilidad interna, ya que el 15% se encuentra "a préstamo", proviniendo de otras áreas del organismo.

Esta situación es típica de organismos educativos, por la alta movilidad del personal docente. Esto se debe en parte a la movilidad geográfica del maestro, en su mayoría mujeres, que suelen cambiar de jurisdicción por razones familiares. Además el Estatuto contempla cambios por diferentes razones en la situación del docente frente al grado a la ejecución de "tareas pasivas".

Desde el punto de vista de los responsables de unidades, la mayoría opina que la dotación de personal es inadecuada para las tareas que desarrollan. El caso más significativo es el de la dirección técnico pedagógica que se creó sin personal. No hubo previsión para dotarla de personal administrativo, o de un staff técnico, ya que sólo se presupuestó el cargo de director. Al comprobarse la imposibilidad de funcionar de este modo se transfirió temporariamente una persona de otra área, lo que resulta totalmente insuficiente para el normal desarrollo de las tareas. Esta situación debería preverse cuando se elabore el próximo presupuesto del Organismo.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

7. Toma de decisiones

El proceso de toma de decisiones permite caracterizar el grado de dinamismo o de inmovilismo de las organizaciones. Se trata de un proceso complejo, en el que intervienen factores individuales (personalidad, capacitación, experiencia), estructurales (bloqueo o fluidez de las comunicaciones, rigidez o flexibilidad de las líneas jerárquicas) y contextuales (definición de políticas y planes, importancia otorgada al área, influencia sobre otros sectores de la administración).

A la pregunta: "¿qué decisiones importantes ha tomado en el último mes?", cinco de los funcionarios encuestados contestaron mencionando decisiones concurrentes a adoptar innovaciones: mejoras de procedimientos, elaboración de instrumentos de coordinación, seguimiento o control.

Las respuestas reflejan un buen grado de autonomía en la conducción de sus áreas, y la búsqueda de nuevas fórmulas para dar mayor efectividad al servicio.

Sin embargo, esta autonomía apunta a otro aspecto de la organización que es la delimitación del ámbito de cada área como separada del resto. En este sentido la autonomía mencionada se convierte en un elemento negativo que dificulta la acción coordinada y concertada entre las unidades. Esto se acentúa por la falta de mecanismos formales de intercambio, tanto entre el área técnica y la administrativa, como dentro de cada una de ellas.

Las respuestas muestran un elevado grado de delegación de autoridad hacia subordinados, aunque no siempre éstos se muestran capaces de desagregar las instrucciones recibidas. En general, la delegación se hace en temas rutinarios.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Surge de las encuestas, la falta de una planificación coordinada entre las distintas áreas del Consejo. Tampoco hay referencias a planes globales para la educación provincial.

Casi todas las áreas tienen su plan de acción, pero la suma de éstos no constituye una planificación de la actividad del Consejo.

Faltaría un encuadre más global que fije líneas u orientaciones básicas para el quehacer educativo a las que respondan los planes de las distintas áreas.

Existe un plan de mediano plazo para el sector, coordinado por el área técnico-pedagógica del Consejo a solicitud de la Dirección de Planeamiento de la Provincia. El mismo aún no recibió sanción oficial del Poder Ejecutivo. Como dato significativo, puede mencionarse, que a excepción del área que lo elaboró, ninguna unidad del Consejo mencionó este plan en respuesta a la pregunta 44 del cuestionario.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

8. Principales problemas

La encuesta aplicada por el C.F.I. incluyó preguntas sobre los principales problemas que afectan la labor de las unidades. Se busca conocer la opinión de los responsables de áreas respecto de los obstáculos que traban su acción y de cuantificar la incidencia de éstos en el quehacer diario.

Los problemas mencionados pueden agruparse en relación a:

- recursos presupuestarios
- recursos humanos
- relaciones internas
- infraestructura

La falta de recursos financieros es el problema más acuciante para tres áreas: dos del sector técnico-pedagógico y una de administración. Este ítem no se vuelve a mencionar como problema. Los recursos humanos presentan varios aspectos problemáticos: escasez (4 menciones), falta de capacitación adecuada (4 menciones), falta de especialización técnica (1 mención) y baja categorización que afecta la remuneración y la motivación para el trabajo (2 menciones). Este área es la que tiene mayor cantidad de menciones.

Los problemas de relaciones internas incluyen dificultades en la comunicación entre unidades del Consejo (5 menciones) y aspectos estructurales de ubicación y dependencia jerárquica del área (2 menciones). El factor estructural podría ser la explicación del primer problema, ya que es causal de distorsiones y rigideces en las comunicaciones.

Al parecer, los problemas afectan tanto la comunicación horizontal -unidades del mismo nivel jerárquico- como vertical -entre unidades de

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

distinta jerarquía.

La existencia de vínculos informales entre funcionarios responsables de áreas, resulta un paliativo para este tipo de problemas, pero no puede otorgar la fluidez que deriva de los canales formales.

Los problemas de infraestructura se refieren a locales insuficientes (reducidos, no apropiados para la función, dispersos en distintos edificios) y al equipamiento inadecuado (insuficiente, no adaptado al uso).

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

9. Selección y síntesis de aspectos particulares

En los puntos anteriores se analizan diversos aspectos organizacionales del Consejo General de Educación.

En esta sección se han seleccionado y sintetizado algunos aspectos parciales que apuntan a prioritar y explicitar problemas y logros en el funcionamiento del Consejo.

- 1- El Consejo atravesó a partir de 1978 una etapa de cambios que, en el aspecto estructural, culminó con el organigrama incluido en el Decreto 1407/80.

El hecho más saliente de la nueva organización formal fue la virtual eliminación de la unidad "Secretario General", quién era el eje alrededor del cual giraba la institución. Esto provocó inicialmente la desarticulación del organismo y produjo una gran dispersión en la conducción y coordinación de las distintas áreas.

- 2- La nueva estructura resultante incluyó dos áreas definidas: la técnico-pedagógica y la administrativa, con ámbitos de acción propios y diferenciados.

Este proceso de diferenciación de funciones internas respondió a la evolución real de la temática educativa y a la necesidad de dar respuestas eficientes y actualizadas a los problemas operativos del sector.

- 3- Esta nueva estructura introdujo un factor de desequilibrio en el tratamiento del área de supervisión, cuya delicadísima función es servir de nexo entre la conducción educativa y las unidades escolares.

Al encerrarse la jerarquía docente en una unidad administrativa se

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

modificó la modalidad de comunicación con la conducción superior del Consejo. Esta limitación se vió reforzada por la falta de consulta al cuerpo de supervisores en la elaboración del nuevo organigrama.

- 4- Las nuevas áreas emergentes no contaron desde el inicio con los recursos humanos necesarios en cantidad y calidad, ni con la infraestructura adecuada para desempeñar sus tareas.
- 5- La puesta en marcha de la nueva organización fue paulatina, ya que recién a fines de 1981 se incorporó el área de Servicio Administrativo. Al parecer la programación de la implementación de esta nueva modalidad no previó los mecanismos para mantener un ritmo inicial sostenido ni para evaluar la marcha de las actividades.
- 6- La falta de definición clara y precisa acerca de la misión y funciones de las áreas repercute negativamente sobre la organización, ocasionando superposiciones y zonas "grises" de competencias entre las jurisdicciones, aún no resueltas.
- 7- La falta de definición acerca de las funciones de las áreas, y de las atribuciones y responsabilidades de los jefes provoca superposiciones y dificultades en la concreción de programas. Esto se agrava debido a que las áreas se manejan con versiones provisorias de definiciones de misión y funciones, que no fueron aprobadas por las autoridades superiores ni contaron con el asesoramiento técnico que hubiera correspondido para su elaboración.
- 8- Hay áreas de trabajo importantes no integradas a la estructura formal, como el caso de educación de adultos y del servicio nutricional. Por la trascendencia que tienen para el Consejo debería considerarse su incorporación futura y la modalidad de inserción.
- 9- La última modificación a la estructura que surge del Decreto N° 269/82 es la incorporación de la Dirección de Enseñanza Privada (ver organigra-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ma N° 5).

El Consejo está organizado según un criterio de nivel educativo: pre-primario y primario, para niños y adultos. El criterio de organización de la Dirección de Enseñanza Privada, en cambio hace referencia a una modalidad en la prestación del servicio, en forma independiente del nivel de la misma, por lo cual en parte se superpone al ámbito del Consejo, y en parte lo excede (nivel medio y superior).

Puede anticiparse que al implementarse este organigrama, provocará un desequilibrio en la estructura interna del Consejo, creando dos áreas de jerarquía similar, pero con una carga de trabajo notoriamente diferencial. Debe preverse el surgimiento de problemas de comunicación y coordinación entre la nueva dirección de enseñanza media y superior dependiente de la Subsecretaría de Cultura y Educación. No es menos importante advertir que esta decisión agravará el problema de espacio y equipamiento que ya sufre el Consejo.

- 10- En forma general se puede decir que los objetivos de política educativa enunciados en el punto 3.2. sirven como marco general a la acción de las unidades del Consejo, sin que exista una programación global.

Las áreas definen planes de acción, pero la suma de ellos no constituye la planificación de la actividad del Consejo. En algunos casos se ha detectado insuficiente coordinación entre las distintas áreas y escaso control de lo ejecutado. Este problema en muchos casos se atenúa por vía de mecanismos ad-hoc (reuniones periódicas, formación de comisiones o grupos de trabajo) y de los vínculos informales.

- 11- El ejercicio de las facultades de toma de decisiones se realiza dentro de las unidades en forma relativamente autónoma; los jefes toman decisiones que implican un buen grado de innovación. Nuevamente se advier-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

te el problema de la falta de coordinación entre las áreas por efecto de la falta de claridad en la delimitación de funciones.

- 12- La comunicación con la conducción superior del Consejo es desigual según las áreas. El sector de administración y personal tiene contacto directo con el Presidente, por lo que es percibido como un participante privilegiado desde otras posiciones del organismo.
- 13- Hay distintos canales de entrada y circulación de información. Algunos se superponen, repitiendo datos. Otros no llegan a integrarse, impidiendo la recepción en lugar y tiempo de la información a quien debe tomar decisiones.
- 14- La información está ligada a la comunicación, o sea, a los medios para hacerla circular dentro de la organización. En este sentido, es notable la falta de medios que sufre el Consejo. Dentro de la Capital ocupa cuatro edificios bastante alejados entre sí. Los teléfonos son escasos y distribuidos sin un criterio racional. En el edificio central no hay instalación de intercomunicadores o teléfonos internos que facilite la interacción entre los jefes.

La situación se agrava en relación a las unidades escolares del interior donde repercuten las carencias y deficiencias de la infraestructura provincial (camino en mal estado, falta de vehículos para transporte.)

- 15- La regionalización de la supervisión parece deseable por cuanto significa la presencia permanente del Consejo en la zona, acortando la distancia entre la conducción educativa y las unidades escolares. Esta posibilidad al parecer se desechó por falta de recursos ya que implicaría una gran inversión en vehículos e infraestructura. Se optó entonces por continuar con la modalidad de programar y realizar viajes frecuentes a

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

las zonas, los que están supeditados actualmente a los recursos financieros disponibles que permitan el traslado y permanencia de los supervisores en el interior de la provincia.

- 16- La organización y puesta en marcha del Servicio Administrativo introdujo modificaciones de procedimientos que redundaron en agilización de trámites y liberaron al presidente del Consejo de cargas rutinarias.

- 17- Uno de los mayores aciertos de la conducción actual del Consejo ha sido la desconcentración de funciones administrativas a través de las escuelas-centro y de las escuelas vinculadas. Esta experiencia de singular complejidad por el alto número de unidades escolares y por las dificultades de acceso y comunicación, se analiza por separado.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES10. Evaluación de la experiencia de regionalización administrativa.10.1. Aspectos conceptuales

La implementación de la regionalización es uno de los aspectos innovadores del quehacer educativo actual, no solo en Argentina, sino en toda América Latina.

Este enfoque implica extender el concepto de región, muy utilizado en planificación económica y física, a un sector de la realidad: el educativo. Parte del reconocimiento de desigualdades en el desarrollo del sector, no sólo dentro del país, sino en el interior de unidades, político administrativas menores (provincia, estado). Estas desigualdades se verifican a través de la evolución de ciertos indicadores de eficiencia y eficacia del sistema educativo que presentan gran heterogeneidad entre departamentos de la misma provincia o estado. Se percibe una distancia cada vez más grande entre el centro (capital, aledaños y zonas urbanas) y las zonas periféricas, marcadamente rurales, o urbanas de menor tamaño, con niveles de vida y educación muy bajos.

Las relaciones que mantienen estos dos tipos de regiones, va ahondando las diferencias. El centro es el ámbito donde se toman las decisiones, las que tienden a reforzar el papel central de las áreas desarrolladas. Se cae en un círculo vicioso, en el que el mayor poder de decisión se utiliza para mejorar las condiciones de vida de la población del área central, a expensas del resto, ahondándose la brecha entre zonas de desarrollo desigual.

Un autor(7) define la regionalización como "un conjunto de medidas

(7) Juan Bosco Bernal. La nuclearización y la regionalización dentro de las nuevas tendencias de la administración y planificación de la educación en América Latina. ICASE - Universidad de Panamá. -

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

que, integradas a un proceso evolutivo de desarrollo, conducen al crecimiento de las instituciones regionales y a reforzar sus capacidades de decisión".

En el campo educativo este proceso puede tener dos significados:

- I: acciones mediante las cuales un gobierno central transfiere a las autoridades regionales una parte de sus responsabilidades en materia de política, servicios e infraestructura.
- II: reunión de actividades de enseñanza de las unidades más pequeñas e integración a las autoridades regionales.

En ambos casos, se trata de un hecho de naturaleza política, por el cual se realiza una distribución de competencias entre las autoridades centrales y las locales.

Este hecho afecta el equilibrio de poder entre ambos polos, ya que hay una redistribución de responsabilidades hacia el nivel local, que se hace a expensas del central.

Algunos de los objetivos -explícitos o implícitos- que pretenden alcanzarse a través de la regionalización se refieren a:

- 1) Reducción o eliminación de las desigualdades educativas. Se trata, como se dijo, de actuar para reducir o eliminar las fuertes diferenciaciones que afectan al sector educación en cuanto a dotación de recursos, infraestructura, equipamiento, capacitación docente, textos, material didáctico, etc.
- 2) Mejoramiento de la gestión administrativa de los sistemas educativos. La cantidad y dispersión de las unidades educativas se suma al enorme volumen de actuaciones y tramitaciones requeridas para mantener en funcionamiento el servicio educativo durante el

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

período escolar y en la etapa de receso. Esto provoca un incremento de las funciones administrativas, tanto a nivel central como en las unidades escolares, con consecuencia tales como:

- desplazamiento de las tareas eminentemente docentes por parte de directores y maestros, obligados a cumplimentar tareas administrativas con plazos prefijados.
- superposición de esfuerzos entre unidades del nivel central, que requieren y procesan información duplicada, con entrada por canales diversos e incommunicados.
- mala calidad de la información, que llega fuera de oportunidad provocando demoras en la tramitación.

3) Promoción de la participación de la comunidad en la toma de decisiones. La distancia entre el lugar donde se decide y el nivel de aplicación y ejecución de las medidas provoca distorsiones en el contenido de las mismas, en la oportunidad de implementación, etc. La revalorización de culturas regionales y de formas locales de organización puede ayudar a encontrar formas propias de participación de la comunidad en el quehacer educativo.

4) Reconocimiento de la planificación educativa en el marco de acción regional. La planificación educativa debe acompañarse de la decisión política para obtener resultados y de una voluntad de cambio en el funcionamiento del sistema educativo. La región presenta una dimensión más reducida, con mayor homogeneidad estructural, menor dispersión geográfica. Surge la posibilidad de programar acciones concertadas que integran aspectos administrativos y técnico-pedagógicos del proceso educativo.

El Consejo General de Educación resolvió en junio de 1981 poner

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

en marcha un proyecto de regionalización con un alcance limitado a las funciones administrativas. Como se ha visto, el ámbito de la regionalización puede abarcar la mayoría de las funciones que se cumplen a nivel central. En el caso de Catamarca, la decisión se ha circunscripto a transferir a las regiones la distribución, recepción y control de documentación administrativa. La decisión acerca del tipo de documentación, y el procesamiento y utilización de la información se mantienen en el nivel central. Este proceso de desconcentración de funciones administrativas se analiza a continuación.

10.2. Contenido y alcance de las medidas adoptadas.

La resolución N° 719 del Consejo General de Educación, sancionada el 1° de junio de 1981, crea 34 "Regiones de Administración" con una escuela-centro entre el nivel central y las escuelas vinculadas a aquella. Estas escuelas se hallan en un radio de acción cercano a las escuelas-centro, con el acceso asegurado durante todo el año.

La cantidad de escuelas vinculadas varía según la densidad de población de la zona, siendo mayor en las zonas urbanas. La Región N° 26 tiene 30 escuelas vinculadas y las N° 17 y 24, sólo tres.

Los objetivos explícitos de la medida son:

- perfeccionar los trámites administrativos.
- centralizar la recepción y distribución de documentación entre el nivel central y las unidades escolares.
- agilizar la tramitación de documentación.
- mejorar la calidad de la información requerida.

Con referencia a la documentación administrativa, las funciones que

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

cumplen los distintos niveles organizativos pueden sintetizarse así:

Niveles	Funciones			
	Emite	Recibe	Controla	Procesa
Organismo central	X	X	X	X
Escuela-centro	X	X	X	
Escuela-vinculada	X	X		

La implementación de la desconcentración se acompañó de la difusión de instrucciones explicativas mediante las circulares 24 y 34 emitidas por el supervisor general. Simultáneamente se realizan en la ciudad de Catamarca las Jornadas de Asesoramiento Administrativo (julio 1981) para directores de escuelas-centro. Este entrenamiento se repitió en julio de 1982 y sirvió para evaluar la marcha de la experiencia.

10.3. Resultados obtenidos.

La evaluación de la experiencia la regionalización administrativa se hizo recabando opinión de tres niveles:

- a) responsables de unidades del nivel central (1)
- b) supervisores zonales (2)
- c) directores de escuelas-centro (3)

-
- (1). Encuesta del C.F.I., junio 1981.
 - (2) Reuniones mantenidas en la sede del C.G.E., abril 1981.
 - (3) Encuesta realizada a 31 directores por el Departamento de Investigación y Diagramación, julio 1982. Posteriormente el Departamento envió un cuestionario a las escuelas-vinculadas, habiéndose recibido un 60% de respuestas, no procesadas en el momento de elaborarse este informe (Octubre 1982).

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En forma unánime la opinión de los consultados ha sido favorable a la experiencia. Sólo un director señaló que la misma es "contra-productiva" para los directores que tienen atención simultánea de grados.

Esta valorización unánime, sin embargo, no oculta la existencia de problemas que son señalados por los encuestados.

La problemática puede clasificarse en relación a:

- Infraestructura provincial: la falta de caminos adecuados, y la escasez y precariedad de los medios de comunicación provoca demoras en la tramitación de la documentación y encarece los costos. Este ítem es mencionado por 10 directores de escuelas-centro, por los supervisores y por el nivel central.
- Personal docente: A juicio de los encuestados, el personal directivo de las escuelas-centro no siempre tiene la preparación y aptitud requerida para asumir las nuevas responsabilidades. Esta situación se agrava por el hecho de que la instrucción inicial no fue estimada suficiente. Sólo 20 de los 31 encuestados asistieron a las jornadas de asesoramiento en 1981, lo que indica que esa capacitación abarcó el 60% de los directores designados para cumplir las nuevas funciones.

Los supervisores destacaron que la carga de trabajo por las nuevas tareas no fue compensada económicamente o mediante puntaje adicional, lo que quitó motivación y entusiasmo a los directores.

En esta categoría se ubica el problema de los directores de escuelas de 3a. categoría que deben sumar a las funciones directivas, la atención simultánea de grados. Se menciona como imposible el correcto cumplimiento de ambas funciones en el horario habitual de clases, por lo cual deben destinar horas suplemen-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

tarias sin compensación alguna. En situación similar se encuentran los directores de escuelas con albergues anexados.

- Dotación y equipamiento: este tema es mencionado por los tres niveles. Los encuestados señalan la carencia de personal con conocimientos contables, que podría colaborar en las rendiciones de cuentas. Cabe señalar que en agosto de 1981 se autorizó a las escuelas centro a afectar temporariamente un maestro con funciones de secretario. En el curso de 1982 se hizo un llamado para la provisión de elementos que tuvo alcance limitado.
- Deficiencias en el llenado de la documentación: Se menciona este problema, en especial, desde aquellas unidades del nivel central donde convergen las planillas con información mensual que debe ser procesada para afrontar compromisos varios (pago de sueldos, rendiciones de cuentas). Este problema va unido a la falta de personal especializado y a las deficientes instrucciones recibidas por los directores de las escuelas vinculadas.

Deberían analizarse las planillas para verificar la claridad de la información requerida y de algunos procedimientos que se muestran particularmente difíciles (pago de haberes y rendiciones correspondientes).

- Distribución de las escuelas por región: Una parte de los directores propone una redistribución de las escuelas incluídas en la región para facilitar el acceso a la escuela centro. La falta de medios de comunicación dificulta el movimiento de documentos. Una propuesta de reasignación de escuelas se está elaborando en el Departamento de Investigación y Programación.

¿Qué logros se han obtenido de esta experiencia que es visualiza-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

da tan positivamente?

Sin duda, los avances se conceptualizan muy superiores a las dificultades que se han mencionado:

- Regularización del movimiento administrativo contable entre las escuelas de la región y el nivel central: La implementación del nuevo esquema permitió agilizar en parte procedimientos cuya demora provocaba grandes problemas al Consejo (rendiciones de cuentas a la Contaduría provincial). Facilitó la normalización de registros de personal que se llevaban con mucho atraso. En este sentido, hay conciencia de que es el aporte oportuno de cada una de las unidades lo que permite obtener resultados beneficiosos para el conjunto.

- Acercamiento entre las escuelas de la región. El cumplimiento de las nuevas funciones promovió el acercamiento del personal de escuelas-centro y vinculadas, rompiendo el aislamiento tradicional de la escuela en el medio rural. Los directores de escuelas-centro consultados señalan como una de las funciones principales el asesoramiento y la realización de reuniones con personal de las escuelas vinculadas. Este acercamiento debe considerarse auspicioso como elemento para promover el intercambio de ideas sobre temas educativos y como ejercicio de una actitud de colaboración que valore el trabajo en equipo.

- Preocupación de las escuelas por cumplir las directivas emanadas de la superioridad. El grado de cumplimiento logrado desde el inicio de la experiencia es muy alto, pese a que ha obligado al personal a una dedicación complementaria. Cabe destacar el alto grado de compromiso y esfuerzo que ha implicado afrontar las nuevas tareas como un hecho auspicioso que avala la acertada y oportuna

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

decisión adoptada por el Consejo en materia de regionalización administrativa.

Este hecho debe destacarse por cuanto implica una actitud abierta, favorable al cambio, a pesar de la escasez de recursos, por parte del personal docente, que no siempre es valorada acertadamente. Cabe preguntarse qué grado de innovación y mejoramiento del servicio podría lograrse en la Provincia de contar con los recursos necesarios y una adecuada planificación.

El personal encuestado menciona posibles soluciones a los problemas señalados, que podrían implementarse desde el Consejo.

Sería útil evaluar el costo de estas sugerencias y la posibilidad de incorporar esos rubros al presupuesto para 1983.

- Personal docente:

- 1) Otorgar una sobreasignación económica a los directores de escuelas centro. Debería estudiarse la forma más conveniente de hacerlo: como "plus" agregado al sueldo, a través de mayor puntaje en el índice docente, como dedicación especial, etc.
- 2) Relevar a los directores de escuela de tercera categoría de las tareas docentes. Ello implicaría incorporar un cargo adicional de maestro. La misma solución se sugiere para las escuelas con albergue, que permita al director concentrarse en sus actividades específicas.

- Asesoramiento y entrenamiento:

- 1) Realizar en forma periódica encuentros entre directores de escuelas-centro, y funcionarios de unidades del nivel central y supervisores zonales.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- 2) Profundizar el asesoramiento de los supervisores en aspectos administrativos. La supervisión constituye un canal fundamental de comunicación y transmisión de conocimientos, normas y procedimientos. Los docentes encuentran en su orientación ayuda y estímulo para perfeccionar su tarea.
- 3) Realizar reuniones regionales con directores de escuelas vinculadas para intercambio y difusión de normas y procedimientos.

- Dotación.

- 1) Designar en las escuelas-centro personal con conocimientos administrativos y contables para confeccionar correctamente y en término la documentación respectiva. Debería estudiarse alguna modalidad flexible de incorporación.
- 2) Designar personal de maestranza y dotarlo de medio de movilidad (bicicleta) para realizar traslados de encomiendas, sobres, etc.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

11. Conclusiones y recomendaciones

El análisis de la problemática organizacional del Consejo lleve a establecer conclusiones que sintetizan los resultados obtenidos.

Aspectos estructurales y funcionales

- Los cambios operados en la estructura del Consejo transformaron una organización centrada en el cuerpo de supervisión para el manejo de los campos específicos de acción, en otra con dos áreas definidas- administrativa y técnico- pedagógica- donde priman criterios de organización administrativa y eficiencia técnica.
- El área de supervisión, que sirve de nexo entre la conducción educativa y las unidades escolares, quedó inmovilizada en una unidad administrativa de nivel intermedio, limitando su acceso a los canales de comunicación horizontales y verticales.
- La unidad "Secretario General", que era el eje de la organización, fue eliminada del organigrama. Sus funciones se limitaron y se creó una unidad -Despacho- que en parte se superpone con sus atribuciones legales.
- La incorporación al Consejo de la Dirección de Enseñanza Privada plantea problemas por cuanto en parte se superpone al ámbito del Consejo (nivel primario) y en parte lo excede (nivel medio y superior) de acuerdo a su competencia legal (ley N° 3387).
- La presencia en el organigrama de dos unidades de igual jerarquía (direcciones) pero con una carga de trabajo notoriamente superior en la dirección técnico-pedagógica presenta problemas de desbalance en la estructura interna y de coordinación con los departamentos técnicos.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- La inserción del Centro de Orientación en el departamento de Investigación y Diagramación no es adecuada, por su incidencia directa sobre la problemática de las dificultades en el proceso enseñanza-aprendizaje. Este Centro debería ser orientado y coordinado desde la Dirección Técnico-Pedagógica.
- Hay actividades relevantes no integradas en la estructura formal del Consejo, como el caso de educación de adultos y servicio nutricional.
- Ciertos servicios de uso general- imprenta, fotocopias, automotores, se encuentran dispersos en distintos sectores de la estructura, careciendo de criterios uniformes para su prestación y de un control de resultados.
- La especialización interna de algunos departamentos no está suficientemente desarrollada. En algunos casos faltan divisiones para temas específicos, en tanto otras podrían suprimirse sin alterar el producto final.
- El Consejo no cuenta con una unidad para programar evaluar y controlar el desarrollo de las actividades del organismo en función de las políticas fijadas por el Poder Ejecutivo.
- Las unidades del Consejo no cuentan con definiciones de misiones y funciones que delimiten su campo de acción, especifiquen las relaciones horizontales y verticales con otras áreas y enmarquen con claridad el ámbito para el desempeño de los funcionarios.
- Los servicios de apoyo administrativo, esenciales para la concreción del objetivo final del Consejo que es la prestación educativa, no funcionan como sistemas integrados al resto de la organización. Se han realizado notables progresos en cuanto a modificación de pro-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

cedimientos y agilización de trámites, y deberá avanzarse para integrar la operatoria entre sí, y con las áreas técnicas.

Recursos humanos

- El perfil profesional de los titulares de las áreas técnicas es adecuado, y acreditan experiencia e idoneidad en las especialidades de su competencia.
- En general, el personal del nivel central del Consejo tiene un buen nivel de instrucción, pero en algunas áreas falta especialización, que redundaría en un trabajo de mayor calidad.
- Existe en el nivel central personal docente regido por normas estatutarias que realiza tareas administrativas, lo que crea situaciones diferenciales que repercuten negativamente.
- En la realización de tareas técnicas y auxiliares de cierta significación se desempeña personal ubicado en cargos con categorías muy bajas.

Regionalización administrativa

- La experiencia de desconcentración de funciones administrativas constituyó un gran acierto de la gestión actual del Consejo, valorada positivamente por todos los sectores.
- Los problemas que surgieron durante la experiencia podrían superarse en parte con mayores recursos y un adecuado asesoramiento tanto de funcionarios del nivel central como de los supervisores.
- Los beneficios obtenidos con la regionalización administrativa abren la perspectiva de profundizar la experiencia hacia otras fun-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ciones (personal, planeamiento, técnico-pedagógicas) y a través de formas organizativas nuevas (integración de escuelas ubicadas en zonas cercanas y coordinadas por una escuela central).

Recomendaciones

Como parte del análisis y de las conclusiones elaboradas sobre la problemática organizacional del Consejo, se estimó conveniente aportar ideas que apuntan a la superación de obstáculos al funcionamiento del organismo.

Las recomendaciones son de nivel general y de naturaleza diferente, al igual que los problemas que las inspiran, y parten de la hipótesis de que modificando aspectos de organización y funcionamiento interno, se mejora la calidad del servicio educativo.

1. Elaborar una estructura orgánica del Consejo acorde a las necesidades del nivel educativo primario en la provincia, que incorpore la totalidad de las funciones que presta y prevea las necesidades futuras. Este trabajo debería orientarse por las conclusiones del diagnóstico institucional y por criterios modernos de organización administrativa (Ver Anexo).
2. Mientras se mantenga la estructura actual, definir las misiones y funciones de las unidades hasta nivel de departamento, y las atribuciones de jefatura, con participación de los responsables y el asesoramiento técnico indispensable.
3. En el caso que no sea posible o aconsejable reemplazar la estructura actual, estudiar la posibilidad de incorporar algunas de las modificaciones que se indican en el diagnóstico, en cumplimiento de atribuciones del Consejo.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

4. Consolidar la regionalización administrativa mediante refuerzos presupuestario y motivando a funcionarios, supervisores y docentes a una actitud positiva en favor de esa modalidad.
5. Realizar los estudios tendientes a profundizar los beneficios de la regionalización haciéndola extensiva a otras funciones claves del proceso educativo, a través de formas organizativas adecuadas al número y dispersión de las unidades educativas en el territorio provincial (núcleos educativos).
6. Mejorar la fluidez de la comunicación horizontal y vertical dentro del Consejo realizando reuniones periódicas de información y evaluación de procesos y resultados, con participación de los responsables de unidades de organización.
7. Promover el trabajo interdisciplinario y la integración de áreas que cumplen funciones heterogéneas integrando mecanismos flexibles para encarar actividades específicas.
8. Elaborar un programa mínimo de capacitación para personal administrativo del nivel central que mejore el nivel de conocimientos y habilidades, previéndose su implementación en forma gradual.-

A N E X O

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONESCriterios de organización para el organismo educativo

El tema de organización educativa admite diversas interpretaciones, que se reflejan en la existencia de criterios dispares para delimitar el ámbito y las relaciones de las unidades que conforman los organismos educativos.

En general, los criterios más utilizados se refieren a:

- nivel: genera un tipo de organización cuyas unidades se diferencian en relación al producto que se obtiene: educación primaria, educación primaria, educación media, educación superior, educación pre-escolar.
- modalidad: cada uno de estos niveles se presta de acuerdo con rasgos particulares, que se vinculan con aspectos específicos: del usuario: niños, jóvenes, adultos, mujeres, deficientes
del producto: técnica, artística, agropecuaria
del horario: diurno, nocturno.
- urbano-rural: las unidades de cierto nivel y/o modalidad pueden agruparse según las características del contexto geográfico y socio económico.
- jurisdiccional: caracteriza la prestación del servicio educativo según el sector (público/privado) o la jurisdicción (nacional, provincial, municipal, distrital).
- funciones homogéneas: agrupa funciones y actividades cuyo cumplimiento es necesario para alcanzar un objetivo común.

Estos criterios se pueden usar en forma aislada, pero con frecuencia se

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

los combina para lograr un mayor acercamiento con la realidad que es altamente compleja.

La selección de criterios depende casi siempre de una decisión de nivel político que es interpretada por el nivel técnico.

La definición precisa de objetivos que se haga en el nivel político permitirá al técnico elaborar un esquema organizativo adecuado para el cumplimiento de los fines propuestos.

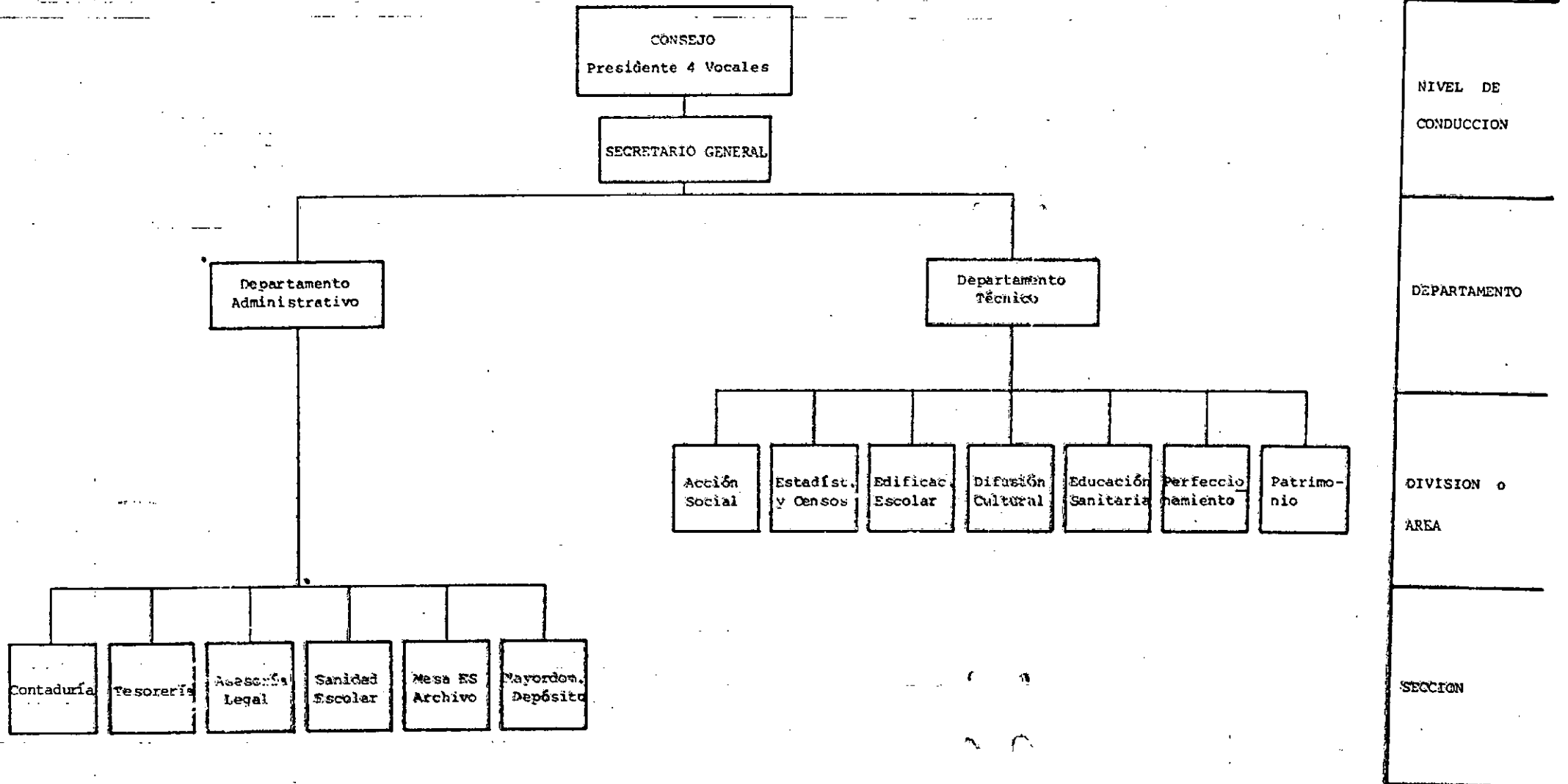
Se considera que cualesquiera sean los objetivos políticos, el criterio de funciones homogéneas incorpora orden y coherencia dentro de la organización.

Por ello se acompaña un cuadro en el que se desagregan las funciones que se cumplen en un organismo de conducción educativa, clasificándose en seis grupos o conjuntos según sean de apoyo, de asesoramiento o básica.

En cada categoría se desagrega un listado de funciones, no exhaustivo, ya que pueden incorporarse otras o cambiarse las denominaciones.

C.G.E.

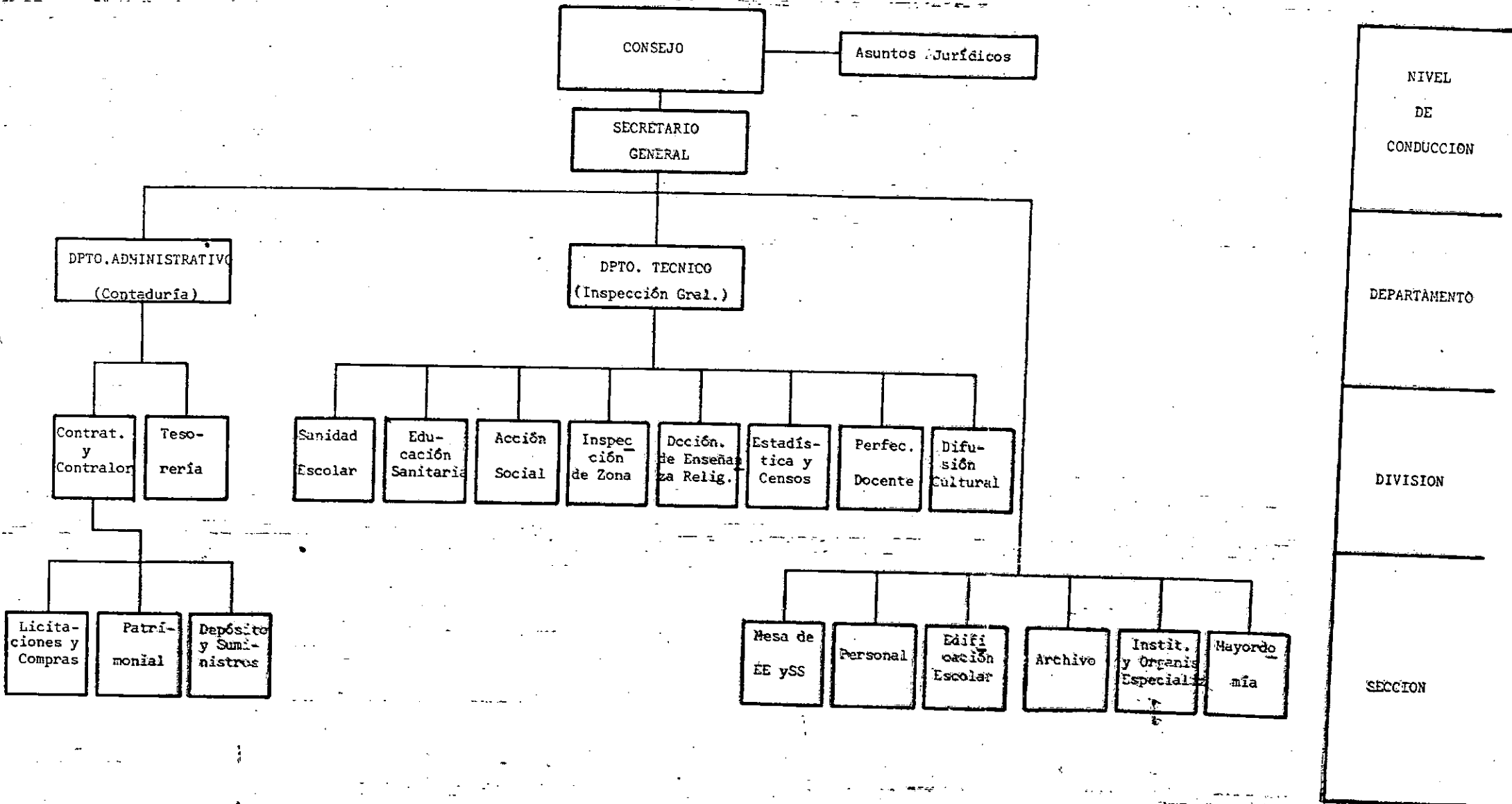
ORGANIGRAMA 1
(previsto en Ley 2027)



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

FUNCIONES:

BASICA.	ASESORAMIENTO	APOYO			
Conducción Educativa	Asesoramiento	Docente	Asistencia al escolar	Administrati vo	Servicios Ge-nerales
Enseñanza Primaria	Planeamiento	Investiga- ción	Nutrición	Administra- ción	Automotores
Supervisión modal y zo- nal	Asesoría Ju- rídica	Perfeccio- namiento docente	Orientación al Escolar	Administra- ción Recur- sos humanos	Mantenimiento edilicio
Enseñanza media		Tecnología Educativa		Adm. Recur- sos finan- cieros	Mayordomía
Supervisión especializa- da					
Enseñanza Superior		Documenta- ción		Adm. Recur- sos mate- riales	Imprenta y fotoreproduc- ción
Educación permanente				Patrimonio	
Educación Física					
Educación Especial					



NIVEL DE CONDUCCION
DEPARTAMENTO
DIVISION
SECCION

CONSEJO GRAL.
DE EDUCACION

CONSEJO GRAL. DE EDUCACION

ORGANIGRAMA

TECNICO
PEDAGOGICO

JUNTA DE
CLASIFICACION

SUPERVISION
ESCOLAR

PERFECCIONA-
MIENTO DOCENTE

INVESTIGACION
Y DIAGNOSIS

SERVICIO
ADMINISTRATIVO

PERSONAL

CONTABILIDAD

LEGAJOS

DEPTO. DE
CONTABILIDAD

TESORERIA

ASISTENCIA

COMPRAS Y
LICITACIONES

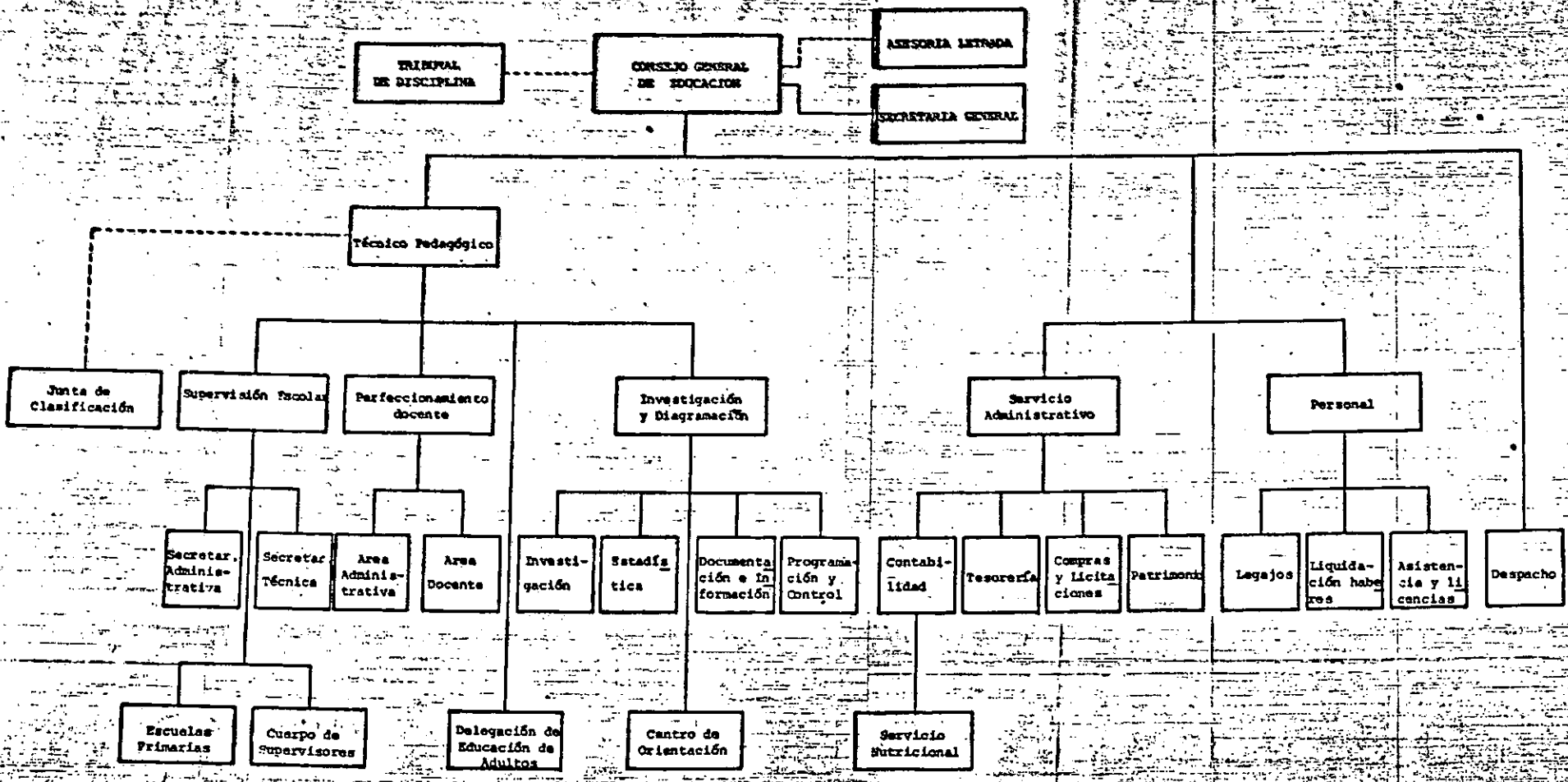
HABERES

REPARTIDO

ESUELAS
PRIMARIAS

CENTRO DE
ORIENTACION

C.S.E.
ORGANIGRAMA N° 4



NIVEL DE CONDUCCION
DIRECCION
DEPARTAMENTO
DIVISION O AREA
FUERA DE NIVEL

CONSEJO GENERAL DE EDUCACION
ORGANIGRAMA

CONSEJO GENERAL DE EDUCACION

DIRECCION

TECNICO PEDAGOGICO

ENSEÑANZA PRIVADA

DPTOS.

JUNTA DE CLASIFICACION

SUPERVISION ESCOLAR

PERFECCIONAMIENTO DOCENTE

INVESTIGACION Y DIAGRAMACION

SUPERVISION

SERVICIO ADMINISTRATIVO

PERSONAL

DIVISION

CONTABILIDAD

LEGAJOS

TESORERIA

ASISTENCIA

COMPRAS Y LICITACIONES

HABERES

PATRIMONIO

DESPACHO

NIVEL OPERATIVO

ESCUELAS PRIMARIAS

CENTRO DE ORIENTACION

ESCUELAS

