

1333

30384

TERRITORIO NACIONAL DE LA TIERRA DEL FUEGO, ANTARTIDA E ISLAS
DEL ATLANTICO SUR

DIAGNOSTICO Y PROPUESTA
DE ORGANIZACION DE LA
DIRECCION DE EDUCACION

Versión preliminar

Area Modernización del Estado

Autor. Lic. Silvia N. de Serén González

N. 311

N. 1111

V. 120

Tierra del Fuego

Octubre 1983.

I N D I C E

Introducción

Primera parte

1. Creación de la Dirección de Educación
2. La estructura formal de la Dirección de Educación
3. La estructura real de la Dirección de Educación
4. Proyectos analizados
5. Misión y funciones formales
6. Análisis por unidad y entre unidades
 - 6.1. Secretaría de Educación y Cultura
 - 6.2. Subsecretaría de Educación
 - 6.3. Dirección de Educación
 - 6.4. Dirección de Coordinación Administrativa
 - 6.5. Supervisión
 - 6.6. Gabinete
7. Análisis por tipo de actividad
8. Misión y funciones reales de la Dirección de Educación
9. Las respuestas de la encuesta
10. Conclusiones del diagnóstico

Segunda parte

1. Propuesta de reorganización

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- 1.1. El enfoque
- 1.2. La organización propuesta
- 1.3. Las unidades

2. Dirección de Educación
 - 2.1. Supervisión general
 - 2.2. Apoyo educativo
 - 2.3. Personal docente
 - 2.4. Coordinación Administrativa

3. Organización regional: la supervisión zonal
 - 3.1. La estructura
 - 3.2. Supervisión zonal
 - 3.3. Comité Asesor
 - 3.4. Gabinete psico-pedagógico
 - 3.5. Supervisión escolar

Anexos.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ABREVIATURAS UTILIZADAS.

DE	Dirección de Educación
SEC	Secretaría de Educación, Cultura
SSE	Subsecretaría de Educación
DCA	Dirección de Coordinación Administrativa

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Introducción

Al iniciarse el año lectivo de 1983, la Secretaría de Educación y Cultura fijó como objetivo del sector la formación integral del alumno, "basada en los principios de la civilización occidental y cristiana, de Dios, patria y hogar", y su capacitación, para que asuma el papel protagónico en la sociedad que integra.⁽¹⁾

Asumió como responsabilidad del Estado el "asegurar a la comunidad el sistema educativo apto, en calidad, cantidad y orientación, para alcanzar el fin propuesto, seguro que la mejor inversión es la educación".

En este sentido, el Territorio ha desarrollado acciones tendientes a perfeccionar la formación y condición de vida de los recursos humanos de la docencia, a incrementar y mejorar la infraestructura escolar y a incorporar nuevos lineamientos curriculares que mejoren cualitativamente los contenidos que se imparten.

¿qué tipo de organización se requiere para el logro de estos objetivos?

Ante todo, debe indicarse la fuerte incidencia que los aspectos organizacionales tienen sobre el desarrollo de la política educativa. La burocratización excesiva, la superposición y duplicación de responsabilidades y esfuerzos, la indefinición de áreas de trabajo, la distancia entre la toma de decisiones y la ejecución, el avance del nivel político sobre el técnico, tienen reflejo en el proceso educativo, obstaculizando, distorsionando o demorando sus efectos.

La solicitud hecha por el Territorio al Consejo Federal de Inversiones para reorganizar la Dirección de Educación es un reconocimiento de esta incidencia, al presuponer que una nueva organización permitirá despejar los caminos para el logro de los objetivos educacionales.

(1) Discurso de la Sra. Secretaria de Educación y Cultura al inaugurar el ciclo lectivo correspondiente al año 1983.-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En respuesta a ese pedido, el Consejo Federal de Inversiones ha elaborado un diagnóstico sobre la situación actual del organismo de conducción educativa y una versión preliminar de reorganización de la Dirección de Educación, que se presenta para la discusión con los funcionarios del Territorio.

Para elaborar este trabajo se analizó documentación sobre la estructura, misión y funciones de la administración del Territorio, y especialmente, del sector educación.

Se mantuvieron entrevistas con funcionarios de conducción de la Secretaría de Educación y Cultura, quienes respondieron a una encuesta sobre funcionamiento actual y deseado de los organismos educativos.

Con ellos se discutieron criterios de reorganización, a la luz de la realidad social y geopolítica del Territorio y considerar a la educación como factor de arraigo de los habitantes y creador de una identidad cultural propia.

Se agradece a los funcionarios consultados el aporte de su experiencia y de su particular visión de la organización educativa fueguina.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PRIMERA PARTE

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**1. Creación de la Dirección de Educación**

Las escuelas primarias del territorio dependían para su gobierno y administración del Consejo Nacional de Educación hasta 1978, en que se concreta su transferencia a jurisdicción fueguina.

Con ese motivo, se sanciona el decreto territorial 1757 del 16-12-77, creando la Dirección de Educación, dependiente de la Subsecretaría de Gobierno y Educación del Ministerio de Gobierno, Educación y Bienestar Social.

El instrumento legal adjudica al cargo la categoría 22 del escalafón de la administración pública, y designa al primer titular para desempeñarse en el mismo.

El artículo 3º dispone que el flamante funcionario "procederá a establecer los lineamientos orgánicos y administrativos que aseguren la iniciación del ciclo lectivo 1978 en los establecimientos educacionales del territorio que son objeto de la mencionada transferencia". De esta manera se aseguraba el funcionamiento de las escuelas, en tiempo y oportunidad.

El artículo 4º fijaba el 30 de junio de 1978 como fecha para que el Director proponga "el organigrama definitivo así como las correspondientes funciones, disposiciones, convenios, normas u otros instrumentos" que fueran necesarios para el desenvolvimiento de la unidad.

Es habitual en la administración pública que los plazos previstos para dictar medidas de ordenamiento interno no se cumplan. Sucede que en la complejidad de la tarea diaria, el funcionario de conducción carece del tiempo necesario para reflexionar acerca del modo más conveniente de ordenar y distribuir el ámbito organizacional que conduce.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Se elaboraron por lo menos dos proyectos de organigramas, y dos propuestas de misión y funciones para las unidades de la Dirección.

Ninguna de estas propuestas tuvo aprobación formal. Una de ellas fue visada por el Ministro, en el año 1979, y es la versión que actualmente se reconoce en la Dirección como vigente.

La otra fue elevada al Poder Ejecutivo como anteproyecto para la formalización de las unidades dependientes de la Secretaría de Educación y Cultura, pero que solo se concretó hasta nivel de dirección.

En abril de 1981 el Poder Ejecutivo procede a modificar la ley de Ministerios vigente. La innovación consiste en la creación de dos Secretarías, que se harán cargo de funciones diferentes pero relevantes para el desarrollo del territorio: la educación y la hacienda pública.

En el caso de educación, el fundamento de la creación del nuevo ente político-administrativo es cubrir una necesidad que surge a consecuencia de la nueva función que el territorio incorpora a partir de 1978.

El secretario está en dependencia directa del Gobernador y el artículo 21 lo define como "los funcionarios que sin ser Ministros asisten directamente al señor Gobernador con las facultades que éste les delegue".

Según el artículo 2º de la misma ley, los secretarios no conforman el gabinete territorial.

La Secretaría de Educación y Cultura, tendrá una Subsecretaría de Educación,

~~Conclusión: se ha jerarquizado la función de gobierno y administración de la educación; se ha creado un ámbito para la definición de la~~

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

política educativa. El tratamiento de la problemática del sector se prevé en línea directa del Gobernador.

Planteada esta estructura, la Dirección de Educación se define como el cuarto escalón jerárquico del Poder Ejecutivo en el tratamiento de la problemática del sector educación.

Esta situación estructural plantea ámbitos jerárquicos bien diferenciados formalmente. Luego veremos como se refleja esta estructura al definirse la misión y funciones de las unidades.

2. La estructura formal de la D.E.

El decreto 955/81 que aprueba la estructura orgánica de la S.E.C. incluye un organigrama hasta el nivel de dirección. Puede apreciarse que Educación es una de las cuatro direcciones de la S.E.C., pero la única que depende del Subsecretario de Educación. (Ver Organigrama 1).

Las restantes (Cultura, Museo y Coordinación Administrativa) están en línea directa con la S.E.C.

Si bien todos tienen el mismo nivel jerárquico, la Dirección de Coordinación Administrativa es la única instancia de compatibilización entre las direcciones. Luego veremos cómo esta unidad de apoyo administrativo tiene formalmente atribuciones que sobrepasan ese cometido.

El organigrama del decreto 955/81 tiene apertura solo hasta nivel de dirección, por lo cual no cubre los niveles inferiores.

Existe un organigrama con cargos que la D.E. presentó en 1983 a la Dirección de Personal de la Gobernación, único que se encontró con carácter oficial que define áreas internas (ver anexo, organigrama 2).

Se perciben dos áreas en dependencia de la Dirección: el Gabinete psi-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

copedagógico con personal en Ushuaia y Río Grande y el departamento administrativo con varias divisiones internas. Estos se refieren a personal docente, mesa de entradas, administración docente, contaduría, estadística y liquidación de haberes docentes.

Se verifica una gran omisión: la Junta de Clasificación y Disciplina, el área de supervisión. Seguramente el criterio de inclusión ha sido la categoría "administrativa" de las designaciones de jefes de unidades, quedando fuera los cargos docentes.

El organigrama 2 es parcial y tiende, a encuadrar formalmente una división del trabajo que se aproxima a la que efectivamente se lleva a cabo en la realidad.

No se trata de una estructura pensada deliberadamente para hacer frente a la prestación del servicio, sino de una construcción ex-post, a partir del funcionamiento real vigente.

3. La estructura real de la D.E.

Es difícil dibujar la estructura real de la D.E. porque no tiene límites precisos.

Hacia el nivel jerárquico superior, la D.E. está subordinada a la Secretaría de Educación y Cultura- Subsecretaría de Educación, que conforman actualmente de hecho una sola unidad por estar los dos cargos cubiertos por la misma persona.

Estas unidades S.E.C. Subsecretaría fueron creadas sin apoyo administrativo ni infraestructura y como tampoco fue cubierta la Dirección de Coordinación para su desempeño fue necesario redistribuir el personal y los recursos de la D.E.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Analizando internamente la D.E., no se encuentra una estructura formalizada, ^{los recursos} no han sido suficientes en cantidad ni ^{y los cargos} en jerarquía/se ocuparon con personal que se ha formado a medida que se desempeñaba.

En la organización real no hay unidades estructuradas. Existe una diferenciación de funciones de hecho, ya que cada persona se hace cargo de tareas diferentes, pero esto, no se competitibiliza con una diversificación estructural.

De este modo, internamente se destacan sectores o áreas de trabajo claramente diferenciados y estructurados como la Junta y el Gabinete y otros no estructurados, como la supervisión y el sector administrativo.

La Junta y el Gabinete pueden visualizarse como unidades dependientes en línea directa de la D.F., con perfil propio y definido en relación a la Dirección y al resto de la organización.

Esto no ocurre con la supervisión y el área de administración. La supervisión depende de la D.F., pero, al carecer de un ámbito organizativo definido, pierde identidad y se desdibuja su rol.

Esto provoca un constante desplazamiento de lo administrativo a lo pedagógico, de la acción directa a la tarea burocrática. Esta situación es percibida por los propios funcionarios y conduce a la búsqueda de soluciones y propuestas alternativas, como la de designar un supervisor con función de Secretario General para orientar y canalizar la tramitación interna.

En el sector de administración, la falta de unidades orgánicas produce un fenómeno combinado de especialización de hecho (división del trabajo mediante) con ejecución de tareas de coyuntura ("apaga incendios"). Todos están al tanto de todo, o al menos, conocen "de qué se trata".

Esta situación resta eficiencia y calidad al desempeño, y traba la ac-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ción de la D.E.

Pero, dada la organización vigente, es lamentable que así ocurra, ya que no hay unidades estructuradas que sirvan como ámbito organizativo y fijen límites precisos a la acción.

Esta situación se produce al no implementarse la D.C.A. que prevé el apoyo administrativo a todo el sector. Si esa unidad estuviera en funciones, la D.E. sería un mero transmisor de información administrativa, y en muchos casos, las escuelas se relacionarían directamente con ella.

Esta situación de indefinición estructural se ve agravada porque con estos recursos se deben satisfacer también las demandas de la unidad Secretaría- Subsecretaría que carece de personal e infraestructura propia.

A estos requerimientos múltiples se agrega la convivencia en un espacio reducido y en condiciones poco adecuadas para el trabajo administrativo.

4. Proyectos analizados

Se tuvo acceso a una propuesta de organización estructural realizada por la Comisión de Legislación que funcionó en la D.E. (organigrama 4). Plantea dos áreas, dependientes de la Dirección: la administrativa y la técnico-pedagógica, encabezadas ambas por funcionarios con cargo docente.

Prevé una supervisión especializada por nivel y modalidad, escasamente justificada en la actual escala de funcionamiento de la educación en el territorio.

La Junta de Clasificaciones depende del supervisor territorial, junto a un cuerpo técnico destinado a dar apoyo al docente y al escolar,

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

que cubriría un vacío notable que existe actualmente.

Por la trascendencia de las funciones a cumplir, el supervisor territorial debería tener mayor nivel jerárquico que el previsto para el secretario - administrativo.

Nuevamente, las escuelas quedan fuera de la estructura.

Se conoció un proyecto de organigrama enviado a la Gobernación como antecedente del decreto 955, pero que luego se desarrolló hasta nivel de dirección, quedando afuera las unidades menores.

El organigrama N° 5 muestra que la Junta depende en línea directa de la D.E. así como dos supervisiones, una para el sector administrativo y otra para el pedagógico.

Esta organización, merece una crítica extensiva también al primer proyecto: dejar de lado la configuración espacial de la isla, con sus dos polos urbanos y áreas de influencia.

Plantea también otras preguntas: el área administrativa debe estar a cargo de un funcionario docente?, quien encabeza la supervisión escolar? qué nivel jerárquico tienen las unidades de apoyo educativo?.

5. Misión y funciones formales

La unidad D.E. no puede separarse del contexto institucional donde está inserta. Analizar la Dirección en sus componentes internos, ignorando su vinculación e interrelación con unidades de mayor nivel del sector, sería como pensar en un árbol sin raíces o en una casa sin cimientos.

El análisis carecería de consistencia, ya que los nexos entre unidades van conformando una red de relaciones en cascada, donde cada escalón es esencial para entender y completar el siguiente.

La misión y funciones de las unidades expresan el qué hacer y el cómo hacerlo. Deben, pues, guardar una vinculación lógica y funcional, indispensable para el funcionamiento efectivo, eficiente y eficaz de la misma; en este caso, trascendente, ya que de la prestación del servicio educativo a niños y adultos se trata.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

El análisis se realiza en base a los instrumentos normativos que rigen la actividad: el decreto 955 para las M y F de la S.E.C., Subsecretaría, D.E. y Dirección de Coordinación, y el documento, no formalizado pero vigente de hecho, en relación a las unidades de supervisión y gabinete.

6. Análisis por unidad y entre unidades

6.1. Secretaría de Educación y Cultura.

La misión del Secretario es ambigua y poco explícita, asume facultades delegada por el gobernador, lo asiste. Actúa por delegación. No tiene iniciativa. Sin embargo, al analizar las funciones vinculadas con el proceso educativo, hay un grado mucho mayor de concreción y definición.

Por ejemplo, propone la política educativa para el territorio. Interviene con exclusividad en acciones de asistencia al escolar (becas, comedores escolares).

Se menciona el apoyo a las actividades educativas por nivel y modalidad, en forma no exhaustiva y superpuesta. Se habla de nivel primario y medio, quede afuera el pre-primario que es parte del sistema actual y el terciario, del cual de hecho se ocupe la S.E.C. a partir de 1982.

La función de "administrar los establecimientos....." parece excesivamente amplia. Se ha partido de un concepto de administración que incluye desde la planificación, la gestión, la operativa, etc., no acotando los aspectos específicos que tuvo "in mente" el legislador.

Hay dos funciones que "se cortan" a este nivel; no se retoman en la información posterior; la capacitación de trabajadores (que podría asimilarse a la educación de adultos, pero no es lo mismo) y la eleva-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ción de valores de identidad nacional, que parece sumamente relevante en el Territorio por su situación geopolítica y el alto porcentaje de extranjeros.

- 6.2. Subsecretaría de Educación: El legislador ha dotado a esta unidad generosamente de objetivos y campos de acción. Curiosamente, no se le ha dado un solo recurso (personal y/o presupuesto) para ponerlo en práctica.

La Subsecretaría acumula tal variedad y amplitud de funciones que la convierten en el verdadero corazón y cerebro de la conducción educativa.

Las misiones se expanden desde la propuesta de los fines y objetivos de la educación- que se superpone con una de las funciones de la Secretaría-, conducción y planeamiento, coordinación del sistema y régimen del personal docente y no-docente. Se menciona la "asistencia" al Secretario en esos temas. ¿Se espera entonces que el Subsecretario funcione como un "generalista" de la educación", sabiendo un poquito de cada cosa pero mucho de nada?. ¿Se supone- por el contrario- que debería contar con un cuerpo de asesores en los temas técnicos?.

Hay un gran espacio concedido al funcionario: investigación educativa, planeamiento, formulación de políticas, innovaciones, apoyo al escolar y su familia, apoyo al docente, contribución al desarrollo científico, canalizar proyectos hacia la S.E.C., más el apoyo administrativo y de mantenimiento.

Hay funciones referida al nivel pre-primario y primario, pero también a la enseñanza media, cuya extensión se prevé. En cambio, no se anticipó la creación de centros de nivel terciario, que debería incluirse.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Hay funciones que por su carácter interjurisdiccional deberían estar en manos del Secretario, el intercambio y las actividades educativas y culturales. Ese funcionario es quien tiene competencia sobre educación y cultura.

A esta unidad se le ha dado un enorme campo de acción, pero no se han definido los niveles para su concreción. ¿Quién elabora e implementa la investigación pedagógica, el planeamiento educativo o el desarrollo científico?. ¿Cómo asegura el cumplimiento de la asistencia obligatoria a las escuelas?.

Participa -aunque no se aprecie en qué grado- de la política y el planeamiento : ¿investiga, convoca, concierta, coordina, sugiere?.

- 6.3. Dirección de Educación: El ámbito de acción de esta unidad está mucho más acotado: por nivel, pre-primario y primario; por modalidad, comunes adultos y especiales. Su acción está centrada en el manejo de los establecimientos, la junta, la supervisión y la aplicación de normas para el personal docente.

El Director tiene como misión asistir al subsecretario, pero además lo asesora- o sea, se piensa en un especialista en el tema- en todos los aspectos referidos a las escuelas.

Según la misión, debe implementar las políticas emanadas de la superioridad, ¿todas algunas sí, otras no, seleccionadas según qué criterios?.

Además "planifica, dirige, organiza, controla y evalúa" la supervisión- está bien que así sea- y la Junta- lo cual conforma un abuso por el carácter autónomo y las atribuciones de ésta.

La formulación de planes y programas es función de la Subsecretaría. Pe-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ro también el Director planifica la enseñanza en el territorio, tanto el aspecto general (¿con qué alcance?), como en el específico por nivel y modalidad.

Hay funciones que más parecen atribuciones: otorgar certificaciones, aprobar solicitudes de exámen. No tienen entidad similar a las otras.

La D.E. elabora su presupuesto. ¿Están comprendidas las escuelas?. ¿Como se manejan esos fondos, ya que no hay referencia alguna al uso.

En materia de personal docente, interviene en numerosas oportunidades con atribuciones para disponer sanciones disciplinarias inclusive.

¿Porqué debe ratificar las circulares técnicas emanadas de la supervisión?. ¿No hay confianza en el criterio de los supervisores?. No podría limitarse a tomar conocimiento, sin requerir su aval?.

El proyecto educativo anual, ¿en qué se diferencia de la planificación de la enseñanza?, ¿en el plazo?, ¿en que quizás aquel se hace y esto no?.

No hay conexión entre las funciones de la Dirección y la Subsecretaría. Así como el perfeccionamiento es promovido por ésta e implementado por la Dirección, esta relación no se desarrolla para otras funciones técnicas que deberían canalizarse hacia los niveles operativos a través de la Dirección. No se menciona la orientación del Gabinete Psicopedagógico.

La D.E. tiene amplia competencia en materia de administración del personal docente.

Iguálmante ocurre con la función de reglamentar el funcionamiento in-

terno, por lo que puede preverse que pueda proceder a su reorganización con sus propios atributos.

6.4. Dirección de Coordinación Administrativa

Es esta la única Dirección que depende directamente del Secretario, con el fin de dar apoyo administrativo a la unidad.

Como lo indica su nombre, engloba funciones de apoyo que se brindan a todas las dependencias de la Secretaría. Actúa como receptor y emisor de información y documentación, siendo una especie de mesa de entradas, salidas y distribución.

Sin embargo, su campo de acción es mucho más extensa y se verá que en cierto sentido avanza sobre las demás direcciones de la Secretaría.

Por ejemplo, puede requerir a las dependencias antecedentes para documentar temas de la Secretaría. O tiene facultad para intervenir en la documentación que presentara las direcciones, si bien acotado a "salvar errores" y cumplir la presentación reglamentaria. Esta función puede entenderse como un control e interferencia en la comunicación de las direcciones y la Secretaría.

La D.C.A. elabora el proyecto de presupuesto de la Subsecretaría, lo que implica una forma de intervención sobre este área. Al controlar la ejecución del presupuesto de la Secretaría y "proponer medidas" obtiene un importante medio de control sobre el sector.

La D.C.A. centraliza funciones de control de personal, racionalización de documentación y de mantenimiento y servicio que facilitarían el funcionamiento de las unidades.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**6.5. Supervisión**

Las misiones del cuerpo de supervisores se orientan a las escuelas, gabinete y asesoramiento e información de la D.E.

Debe supervisar, asesorar, orientar y evaluar al Gabinete, y debería coordinar su acción con la de las escuelas.

En materia de administración del personal docente, aprueba las licencias ordinarias. Esta función se superpone con la D.E. y debe clarificarse.

Está encargado de la oficina de estadísticas educativas, del funcionamiento de la Biblioteca.

En relación a los docentes, los califica y debe promover su perfeccionamiento.

En relación al sistema educativo, favorece sus objetivos y contribuye con el planeamiento integral.

Las funciones corresponden a las tareas habituales de la supervisión escolar, pero no están planteadas en forma encadenada con la D.E. Aparecen como independientes, cuando debería haber un nexo funcional con delegación de funciones entre uno y otro nivel.

6.6. Gabinete

Es el único organismo técnico de apoyo en el área de la D.E.

Define su actividad orientando a docentes y padres en materia de dificultades del habla, conducta y aprendizaje. También realizan diagnóstico y tratamiento de casos, aunque derivan a especialistas en caso necesario.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

No se menciona la coordinación con supervisión ni con la D.F., con lo cual parecería adquirir una autonomía que puede desarticular el servicio y aislarlo del resto del sistema.

7. Análisis por tipo de actividad

Para entender cómo se agrupan las funciones según la actividad a la que apuntan, se elaboró una clasificación que incluye los siguientes rubros:

- I política y planes
- II conducción del área educativa
- III apoyo educativo
- IV régimen docente
- V régimen de personal
- VI servicios auxiliares
- VII apoyo administrativo y organización interna

El análisis permitirá visualizar cómo se distribuyen funciones homogéneas entre distintas unidades del sector; qué grado de complementariedad tienen; qué grado de coherencia; cómo se encadena la formulación de la política, con la ejecución y el control.

I. Política y planes

En esta materia la Secretaría propone al Poder Ejecutivo la política educativa que no sea competencia de Gobierno nacional.

El decreto 2191/57 atribuye al ente territorio el gobierno y administración del mismo (art. 1º) y dispone que sus atribuciones son todas las necesarias y convenientes a la administración general de dicho territorio (art. 8). El artículo 9º está dedicado a la enseñanza primaria, cuya "organización, administración y funcionamiento" estará a cargo de las

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

autoridades locales por intermedio de un consejo escolar. Hasta 1978 todo el sistema educativo estuvo manejado por la Nación, que en esa fecha transfirió al territorio la enseñanza de nivel pre-primario y primario.

A partir de ese momento, la política educativa es resorte del Poder Ejecutivo territorial. La función de la Secretaría excede el marco del artículo 9º citado, ya que no se especifica a qué nivel o modalidad va dirigida pudiendo interpretarse en razón del art. 8º que los abarca a todos.

En esta función tiene participación la Subsecretaría, se supone que como instancia técnico-política destinada a colaborar en la formulación de esa política.

La implementación está a cargo de la D.E., si bien debería acotarse que se trata de las políticas referidas al nivel pre-primario y primario en razón del ámbito de acción definida para esta unidad.

El planeamiento es misión atribuida a la Subsecretaría, dándosele los medios, a través de la formulación de planes y programas educativos. No se aclara qué equipo técnico o área de trabajo se encarga de esta labor, quién aprueba, estos planes y quién los aplica. Además estas funciones se contraponen con las de la D.E. en materia de planificación global y específica de la enseñanza en el territorio.

Se trata de un área de funciones poco definidas, escasamente complementarias, y aún superpuestas en algunos tramos.

II. Conducción del área educativa

~~Este conjunto de funciones se vincula con la conducción, funcionamiento y supervisión de las unidades escolares. Presentan la vinculación~~

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

entre niveles de mando y operativos.

La supervisión en especial constituye la "cadena de transmisión" que alimenta el nivel escolar, tanto directivo como docente, y cumple una función de trascendental importancia. El principio de centralización normativa y descentralización operativa tiene en los supervisores el nivel estratégico de orientación, difusión, revisión y seguimiento de las decisiones y su ejecución.

La D.E. tiene amplias atribuciones en relación a la supervisión, ya que planifica, dirige, organiza, controla y evalúa sus actividades y hasta ratifica las notas técnicas que envían a las escuelas, con lo cual parece quitar autonomía al cuerpo de supervisión.

En cuanto a la administración de los establecimientos educativos, es función de la Secretaría, que se complementa con la asistencia de la Subsecretaría. Administrar y conducir. ¿Están usadas en el decreto 955 como sinónimos? ¿Qué alcance intentó darles de legislador?.

Estas funciones se complementan con otras de mayor detalle que competen a la D.E., que se refieren a proponer cambios en la categoría y plantas de personal de las escuelas pero cuya aprobación es resorte superior. En cambio es atribución suya autorizar el uso de locales escolares y la colocación de placa recordativas.

En relación a los establecimientos de nivel pre-primario y primario, asiste al Subsecretario, o sea informa y transmite en la materia que se requiere.

Se advierte poca claridad y escasa compatibilización entre las funciones atribuidas a las unidades de distinta jerarquía. La operación del servicio recae en la D.E., pero no surge una clara articulación con el nivel decisorio. También hay un avance de la D.E. sobre la supervisión

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

que le quita autonomía y la inhibe de cumplir adecuadamente su rol de nexo con el nivel operativo, desdibujando su papel dinámico e innovador.

III. Apoyo educativo

Esta categoría concentra acciones necesarias para la prestación del servicio educativo. Son indispensables para mantener e incrementar el nivel y la calidad de la enseñanza, renovar métodos y técnicas y atender adecuadamente los requerimientos de la población escolar.

Puede subdividirse en tres subcategorías de funciones, según el apoyo de oriente al docente, al escolar y su familia o al proceso de enseñanza-aprendizaje.

a) La Subsecretaría promueve el perfeccionamiento de los docentes de nivel pre-primario y primario. Esta política debe implementarse a través de la D.F. La supervisión también tiene la función de promover el perfeccionamiento entre los docentes, o sea debe detectar necesidades inducir y estimular el mejoramiento de la capacidad existente, aunque estos medios no se mencionen explícitamente.

b) Las funciones de orientación y asistencia al escolar se concentran en la Subsecretaría, que sin que se complementen con las de otras unidades. De este modo se recarga el campo de decisión de la Subsecretaría sin prever los medios para llevarlas a cabo. La amplitud es tal que entiende en el otorgamiento de subsidios y becas a estudiantes, coordina la orientación vocacional y la salud de la familia, interviene en la organización de los comedores escolares.

Se trata de funciones muy significativas y necesarias para atender las necesidades de la comunidad, en especial de los grupos de menores recursos, pero no se dan los medios técnicos para implementarlas ni se

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

prevén los canales adecuados para transferirlas hacia niveles operativos.

c) En relación al proceso de enseñanza aprendizaje, también es la Subsecretaría la unidad que concentra las funciones para su desarrollo. La investigación de temas pedagógicos y el estudio para incorporar innovaciones al sistema son funciones que necesariamente debe realizar un organismo que aspira a prestar un servicio educativo calificado. Resulta llamativo que, nuevamente, estas funciones tan importantes, no trasciendan más allá de la unidad Subsecretaría para su correcta implementación. Salvo la coordinación con los gabinetes psicopedagógicos no se prevén los medios para ejecutarlas.

Tampoco se dan los medios al interior de la Subsecretaría para hacer frente a esas tareas.

IV Régimen docente

Incluye las funciones relativas a la administración del personal docente exclusivamente. Se trata de un tema complejo, debido a que se aplica la ley. del

Estatuto del Docente, que se ha ido adecuando, mediante sucesivas enmiendas a la dimensión del servicio que presta territorio.

Si bien es misión de la Subsecretaría asistir al Secretario en materia de régimen administrativo-docente, es la D.E. quien centraliza los diferentes aspectos que regulan el desempeño del personal docente. Resulta así la instancia superior en relación a conceptos, traslados, iniciación de sumarios, aplicación de sanciones, concursos y tiene autoridad para proponer modificaciones al estatuto del docente, o para elaborar uno nuevo.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En relación a la Junta de Clasificación y Disciplina, su misión es tan amplia como planificar, dirigir, organizar, controlar y evaluar su acción. Parece constituir un avance muy pronunciado de la D.E., restando autonomía a la Junta.

La atribución de aprobar las licencias ordinarias reaparece en la Supervisión, con lo cual hay superposición entre ambas. ¿Qué ocurre con las licencias extraordinarias?, ¿quién interviene?, ¿quién resuelve?, ¿qué amplitud tiene la facultad de aplicar sanciones disciplinarias?.

Es indudable que la especificidad del tema régimen docente hace necesaria la intervención de unidades y personas altamente especializadas. Pero deberían preverse instancias intermedias -que actualmente no existen- para plantear reclamos o revisiones, facilitando el arbitraje en situaciones de conflicto.

V. Régimen del personal

Cuando en el documento que se analiza se habla de personal, sin el aditamento "docente" se presume que se trata del administrativo.

Esto no se aclara debidamente, y constituye una falla del legislador. Igualmente se presta a confusión el uso simultáneo del término "recursos humanos", al que puede darse significado más amplio.

La existencia de una Dirección de personal centralizada en la Gobernación transforma a las unidades sectoriales en nexos funcionales que actúan coordinadamente y suministran la información requerida desde el nivel central.

El nexo con la gobernación es la Dirección de Coordinación Administrativa.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

La Subsecretaría también tiene actividades en materia de personal, algunas muy vagas-entender.....- que se superponen con aquella.

VI. Servicios auxiliares.

El funcionamiento de toda unidad administrativa requiere el auxilio de servicios permanentes que brinden apoyo material para el desarrollo de las prestaciones.

Si bien estos medios se justifican sólo porque están subordinados al cumplimiento de un objetivo superior- en este caso, la prestación correcta del servicio educativo-, su contribución puede ser importante para el funcionamiento eficiente de las unidades.

La D.C.A. centraliza algunas funciones en relación a la S.E.C.: vehículos oficiales, combustibles, pedido y remisión de materiales, bienes patrimoniales. En cambio, la S.S.E. tiene atribuciones para entender en estos asuntos dentro de su jurisdicción, si bien no se delegan en otra unidad operativa.

Cabe preguntarse si no sería oportuno ampliar el campo de acción de la D.C.A. incorporando la Subsecretaría, con lo cual se simplificaría el uso y disponibilidad de los materiales, concentrando recursos en una sola unidad.

VII. Apoyo administrativo y organización interna.

Las unidades administrativas realizan un conjunto de tareas organizar, a ordenar, clasificar, distribuir y archivar la documentación que circule, internamente y hacia el exterior.

Esa documentación debe guardar un estilo ya pactado, obligatorio para toda la administración. Esa función de control y coordinación correspon-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

de a la D.C.A., así como la solicitud de información y antecedentes a todas las dependencias de la Secretaría. También se reserva la D.C.A. la coordinación de acciones de apoyo para todas las unidades de la Secretaría. De modo que la D.C.A. se convierte en el único sector-excepto la Secretaría- con facultades para vincularse simultáneamente con las restantes direcciones del organigrama. Esto contribuye a poner en sus manos la posibilidad de conocer y controlar aspectos sustantivos del quehacer de cada unidad, que excede la función de "coordinación administrativa" que denuncia su nombre.

Que la D.C.A. avanza más allá lo muestra la atribución de requerir a las dependencias antecedentes e informes para asuntos a consideración de la Secretaría.

En relación al presupuesto, la D.C.A. está encargada de elaborar el de la Subsecretaría, con participación de esta unidad, y de controlar la ejecución del de la Secretaría. Estas funciones confirman la amplitud del alcance de esta Dirección, que parecen muy superiores a las demás.

El conjunto de funciones incluida en este grupo es de muy distinto nivel, ya que incluye desde servicios de dactilografía y mimeografo hasta la confección de formularios. Plantea la posibilidad de la D.C.A. de avanzar sobre las restantes direcciones, recortando el campo de acción de éstas. Esta posibilidad surge de la definición y alcance de las funciones asignadas, y es un aspecto de fondo que no puede modificarse a partir de una propuesta que se limite solo a la D.E.-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

8. Misión y funciones reales de la D.E.

El análisis de los fines y medios que persigue el organismo educativo se basó en el contenido de los documentos normativos existentes ¿Qué ocurre en la realidad con esas normas? ¿Qué grado de cumplimiento tienen? ¿Cómo perciben los funcionarios entrevistados el rol de la D.E.?

En relación a la pregunta sobre los objetivos actuales de la D.E., un entrevistado manifestó desconocerlos, aunque señaló que implícitamente se trataba de mejorar la calidad de la educación.

Los tres entrevistados restantes tienen cada uno una versión personal del fin que persigue.

Uno se refiere al cumplimiento de los objetivos del sistema educativo nacional en el territorio, con lo que puede suponerse que la conducción educativa tiende a reproducir -¿mecánicamente?- lo que viene de afuera, sin agregados ni adecuación a las condiciones locales.

Otro considera como objetivo la fijación de pautas para lo específico de la enseñanza (con énfasis en la orientación del docente) y para la parte administrativa.

Por último, otro atribuye a la D.E. el carácter de ente de regulación y administración, principio y fin de la actividad docente. Es quien conduce la acción educativa, busca solución a los problemas y toma las decisiones requeridas.

¿Qué objetivos desean para la D.E. los entrevistados?

Uno menciona mejorar y perfeccionar el sistema educativo, sin especificar ~~qué aspectos del mismo.~~

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Otro señala concretamente "la calidad de la educación", dando prioridad al funcionamiento de las escuelas y en especial, apoyando al director escolar.

Para un entrevistado la D.E. debe limitarse a canalizar iniciativas emanadas de la Secretaría, como eje de transmisión entre el nivel político y el operativo.

Por fin, -opina otro- la D.E. debería implementar y dirigir de acuerdo a un ordenamiento, a pautas, introduciendo al sistema educativo lo que se considera beneficioso y útil.

Se señala la necesidad de un marco orientador al que debe ajustarse la D.E., el rol innovador que se postula y el énfasis en la calidad de la enseñanza a través de un mejor funcionamiento de las escuelas y del apoyo al director.

La pregunta sobre las metas actuales más importantes de la D.E. fue contestada acertadamente por un sólo entrevistado, quien señala poca coherencia de las metas entre sí, a la vez que un cumplimiento desordenado e ineficaz. Indica como metas reales el perfeccionamiento docente, la mejoría de los servicios.

En cambio, hubo respuestas ricas e imaginativas en relación a las metas deseadas y esperadas.

Un entrevistado se inclinó por la innovación como meta, incorporándola al curriculum, a la organización del sistema y a la mejora cualitativa del factor humano.

Otro enfatizó la regionalización del curriculum, de las normas y leyes. También, el perfeccionamiento docente que debe hacerse en forma sistemá-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

tica y global (no sólo lo específico del proceso enseñanza-aprendizaje, sino aspectos de administración, estadística, metodología).

Un entrevistado puso énfasis en una mayor integración entre la D.E. y las escuelas, a través de una mejor y más frecuente evaluación de resultados y actores del sistema.

Para otro, la meta debe ser la obtención de mayor autonomía para la D.E. a la que percibe estando sometida en exceso por la Secretaría.

Este tema es recurrente, ya que plantea el tipo de relación entre ambas unidades, en un contexto en el que Secretaría y Subsecretaría están unificadas en una misma persona.

En relación al cumplimiento de cada una de las funciones, la titular de la D.E. manifestó estar en pleno ejercicio de todas, excepto la que corresponde a la elaboración de la memoria anual.

Supervisión

En relación a la misión real de la supervisión, de "informar y asesorar al Director de Educación en los asuntos relacionados con las escuelas" un entrevistado manifestó que tan sólo informa. No se cumple el rol asesor. En cuanto a la "supervisión, asesoramiento, orientación y evaluación integral" de los gabinetes psicopedagógicos no se verifica actualmente.

¿Qué se postula como misión para el cuerpo?. Una respuesta no difiere de lo que ocurre actualmente. La otra plantea "un mayor contacto y conocimiento con las escuelas y con la comunidad educativa". Este deseo de mayor acercamiento con la comunidad educativa se reitera en relación a las funciones deseadas.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

¿Cómo se percibe el cumplimiento de cada una de las funciones?. Las respuestas no son unánimes.

En relación al funcionamiento de la Biblioteca del Docente, no se ejerce ya que para los libros han sido donados a la escuela de TOLHUIN.

Dos entrevistados niegan promover el perfeccionamiento docente, en tanto otro lo ejerce.

Nuevamente hay respuestas negativas en relación a las circulares y notas múltiples, que las hacen, pero salen con la firma del titular de la D.E.

La unificación y desarrollo de la currícula tiene mayoría de respuestas negativas. Igualmente la función de estimular la renovación de la enseñanza.

Sólo hay unanimidad afirmativa en relación a la elaboración del plan anual de la supervisión, al control de los conceptos docentes, al registro de las estadísticas educativas y a favorecer el cumplimiento de los objetivos generales del sistema. Aunque está claro que sobre éstos no hay consenso y aún hay desconocimiento.

No hay acuerdo en cuanto a si ejercen plenamente la supervisión de las cooperadoras. Aunque lo hacen, en forma limitada.

Una respuesta afirma conocer sólo a medias el medio ambiente de las escuelas. Resultan notables las posturas discordantes de los funcionarios que ejercen igual función en el mismo medio. ¿Ejercicio riguroso de crítica? ¿Diversidad de enfoques?.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

9. Las preguntas de la encuesta.

La encuesta realizada al personal de conducción abarca otros temas que serán presentados a continuación.

Dotación de personal

Un solo entrevistado señala que el personal disponible es poco adecuado, ya que no hay personal administrativo en cantidad suficiente para realizar las tareas de la D.E.

Esta situación se agrava por las restricciones presupuestarias para la designación de personal y la vigencia del decreto territorial 1002/82. Esta norma regula la designación, agrupamiento y promoción del personal de la administración. En el anexo II se definen los requisitos para ingresar en cada categoría administrativa. Para aspirar a las categorías 19 a 24 es indispensable tener título universitario. Esto limita el ingreso de los docentes, ya que no está previsto el de maestro ni los profesorados, que son de nivel terciario. De este modo, personal idóneo, con experiencia docente, no puede incorporarse a la administración pública, o debería hacerlo en categorías (12 a 14) que no constituyen aliciente ni estímulo. Si bien el requisito del título obedece a la necesidad de incorporar recursos humanos ya formados y que puedan responder a las demandas de una administración en crecimiento, es obvio que se ha cometido una omisión al no mencionar entre los títulos de 3 a 4 años, los profesorados, y entre los secundarios, el de maestro.

Esta situación impide designar docentes en cargos administrativos.

Veinte personas desempeñan funciones en la Dirección de Educación, de los cuales el 75% en Ushuaia. Recuérdese que la unidad Secretaría-Subsecretaría no tiene personal a cargo -salvo el titular- por lo cual debe hacer uso de los recursos de la Dirección de Educación.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Cinco cargos son docentes: tres de supervisión, y dos, maestros en comisión.

De los quince restantes, la distribución según nivel jerárquico indica:

<u>Categoría</u>	<u>Casos</u>
23	1
21	2
19	4
18	2
17	1
16	3
12	<u>2</u>
	15

Seis cargos corresponden a los Gabinetes Psicopedagógicos de las dos ciudades. Ellos, más las tres supervisoras, más el correspondiente a estadística, conforman el equipo técnico de la Dirección de Educación.

Este equipo debería reforzarse. Ante las actuales dificultades para designar personal, podría optarse por traer docentes en comisión de servicios para elaborar trabajos puntuales o realizar asesoramientos por plazos cortos. También, mediante contratos de obra de duración limitada, podría iniciarse la formación de un cuerpo técnico que resulta indispensable como apoyo para la toma de decisiones del sector.

En cuanto al número de docentes que conduce y administra la Dirección de Educación, son 267 en el territorio, distribuidos equitativamente entre los dos polos urbanos.

Sin embargo, en Ushuaia hay menos escuelas (6) de las cuales 3 superan los 30 docentes. Ninguna de las 10 escuelas en la zona de influencia de Río Grande supera la cifra.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Infraestructura

Las personas entrevistadas en Ushuaia señalaron la necesidad de contar con un edificio con mayor superficie y con una distribución interna que asegure privacidad a los funcionarios.

La Dirección de Educación funciona en un local anexo a la escuela N° 1, y allí se ha instalado también la titular de la Secretaría.

Los problemas de espacio saltan a la vista del observador. El personal del área administrativa, trabaja en un solo ambiente (excepto el área Personal).

Si todos los funcionarios concurrieran al lugar en el mismo horario, no tendrían espacio para cumplir las tareas.

Los supervisores carecen de un lugar apropiado para hacer reuniones con docentes.

El Gabinete y la Junta de Calificaciones funcionan en edificios separados.

El primero, en una escuela; la otra, en la Casa de Gobierno.

Esto provoca desconexión y demoras. Temas que podrán resolverse rápidamente mediante una consulta verbal, se extienden en el tiempo.

La estructura vigente

Hay consenso entre los entrevistados en considerar inadecuada e insuficiente la estructura de la Dirección de Educación.

Surgen como aspectos críticos: 1) la indefinición de áreas de trabajo internas, con roles, funciones y tareas definidos,

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

2) la necesidad de incorporar una instancia más de supervisión, que canalice los reclamos docentes antes que el titular de la Dirección de Educación.

También postulan incorporar un secretario técnico como cabeza del área de trabajo administrativo, o bien como apoyo del cuerpo de supervisión.

La falta de un área técnica en la estructura se menciona como problema. Debería crearse y cubrirse con cargos técnico-docentes, en opinión de un entrevistado.

La inexistencia de una estructura formal en la D.E. crea una situación difusa, sin límites divisorios, con una división del trabajo que va surgiendo no como parte de un proceso deliberado, sino por imposición de las circunstancias.

Una respuesta señala como indicador de la inadecuación estructural, el avance del nivel político sobre el nivel de ejecución.

En realidad, el organigrama vigente no hace predecir esta situación (1). Las líneas jerárquicas, diferencian niveles y ámbitos de acción. Sin embargo no puede dejarse de reconocer algunos antecedentes que han contribuido a esta situación.

Desde el punto de vista formal, el hecho de que Secretaría y Subsecretaría estén cubiertas por la misma persona centraliza en sus manos la conducción educativa y la del resto de las dependencias. Pero, es evidente el peso desigual de las áreas y el predominio del sector educación, que obligue a la titular del cargo a ocuparse con mayor dedicación a esa temática.

(1) Esto podría ocurrir con la DCA, cuya situación la pone en colisión con las otras direcciones de la Secretaría.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Las misiones y funciones formales que se han revisado apuntan a concentrar-sobre todo en la Subsecretaría- el peso de la conducción técnico pedagógica del servicio escolar, y del planeamiento educativo, dotándolo de un vasto y complejo campo de acción. Pero, como no especifica quienes ejecutarán esas acciones y tampoco le dan infraestructura ni recursos para ello, se produce el inevitable avance hacia la D.E. en busca de recursos y espacio para ejecutar o coordinar actividades técnicas.

Estas demandas se combinan con problemas de funcionamiento, comunicación, falta de diferenciación interna e infraestructura, presionando sobre la D.E. y restando eficacia a su acción.

Decisión y comunicación

Tres entrevistados coincidieron en afirmar que tienen dificultades para tomar decisiones en sus respectivas áreas de acción.

Mencionaron como razones:

- escaso apoyo y auspicio de las autoridades superiores
- recursos inapropiados, tanto legales como financieros, humanos y materiales

Este problema está ligado al de la comunicación con los niveles superiores, ya que en una cadena de mando, la posibilidad de tomar decisiones aumenta cuando hay delegación de autoridad y fluidez en las relaciones.

Uno de los entrevistados negó tener dificultades para tomar decisiones y aseguró intervenir en funciones de diseño curricular e incorporación de innovaciones educativas. No es casual que se trate de quien está a cargo del área de Rio Grande. La distancia geográfica del órgano central obliga a este funcionario a encarar acciones y decisiones que están centralizadas a nivel superior.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Este antecedente parece importante para proponer un esquema de desconcentración operativa.

Los entrevistados coincidieron en señalar que ellos comparten o delegan tareas en subordinados inmediatos, formando equipos de trabajo.

En cambio, en el nivel de conducción las relaciones son predominantemente informales: órdenes verbales, consultas orales, "papelitos" no oficiales. La falta de registro de órdenes origina cambios imprevistos y carencia de control sobre lo actuado. Es difícil entonces definir la responsabilidad de cada nivel jerárquico en la toma de decisiones. Esto diluye el papel de las decisiones y promueve la renuencia a asumir roles directivos.

Por otro lado, hay coincidencia en señalar la superposición de tareas entre la Secretaría-Subsecretaría y los niveles de dirección y supervisión. Las opiniones se refieren a funciones que hacen al efectivo cumplimiento del proceso de enseñanza-aprendizaje: visitas a escuelas, currículum, planeamiento educativo y perfeccionamiento docente.

Visitas a escuelas: se superpone con supervisión.

Curriculum y perfeccionamiento: Se superpone con la D.E. y supervisión.

Planeamiento: se superpone con la D.E.

Se trata de funciones que entran en el campo de atribuciones de la Secretaría-Subsecretaría, según decreto 955. Pero acá resurge la crítica ya hecha al analizar las misiones y funciones de la unidad de conducción: no se han definido los niveles para dar concreción a las metas. Entonces, cada uno cree ser el depositario de la acción, y percibe como avasallamiento o inconsistencia la acción de otros.

En estos aspectos no se ejercen acciones complementarias, coadyuvantes y planificadas. ~~La falta de un marco de referencia explícito aparece reiteradamente como problema en los testimonios recogidos.~~

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Políticas y planes

¿Cuál es, según percepción de los entrevistados, la intervención de los funcionarios de conducción educativa en la elaboración de políticas y planes?.

Dos entrevistados afirmaron que no existen planes o -de existir- no los conocen. Corroboran la sensación de improvisación permanente, que coincide con la falta de parámetros para definir, ejecutar y evaluar la operativa.

Un entrevistado manifiesta conocer el plan de gobierno vigente, que se elaboró sin intervención de la D.E. o de la Secretaría. Corroboró que algunas decisiones en materia educativa se adoptan sin intervención del sector y se conocen a través del presupuesto. Por ejemplo, en materia de localización y construcción de edificios escolares.

Relaciones institucionales

Las relaciones con las instituciones de la comunidad se concentran en la D.E., quien asume en Ushuaia el rol de interlocutor con entidades privadas y públicas.

En cambio en Río Grande, es la supervisión quien entra en contacto con el Municipio, el Batallón, la Prefectura, las cámaras de producción etc.

Acá se percibe el diferente papel que cumple la supervisión en un lugar y en otro. Como, en la capital, está sometida al órgano central y carente de autonomía para su ejercicio. La supervisión en Río Grande actúa como una delegación de funciones de la D.E. -aunque no hayan sido formalmente atribuidas- y la autonomía se ejerce en función de la realidad geográfica y de la distancia de los órganos centrales.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Principales problemas

En las páginas precedentes van apareciendo los problemas que enfrenta la D.E. en su funcionamiento y en relación a su campo de acción real.

Para un mejor análisis, se los ha clasificado en relación a grandes temas: infraestructura y equipamiento, normativos, presupuestarios, planificación, autonomía.

Estos problemas responden a la particular visión de los entrevistados y, en muchos casos coinciden con juicios que se han vertido a lo largo del diagnóstico.

Infraestructura: La falta de espacio, de privacidad, de comodidad para realizar las tareas y la carencia de equipos adecuados se mencionan reiteradamente.

No hay en el territorio disponibilidad de espacio físico, ya sea para vivienda personal o para uso general. De modo que este problema está vinculado a otro mayor y que escapa a la posibilidad de solución directa del sector.

Sin duda, la transferencia de 1978 significó un repentino incremento del servicio y la consiguiente necesidad de crear organizaciones que requieren lugar físico para funcionar.

La trascendencia de la educación y su relación con el objetivo del gobierno de acelerar el asentamiento de familias en el territorio argentino, debería promover una respuesta favorable de las autoridades frente a estas carencias.

Normativo

La falta y/o incumplimiento de normas jurídicas es percibido como un obstáculo para la prestación del servicio y el funcionamiento de la D.E.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

El Estatuto del Docente que se aplica es el nacional con modificaciones y resulta poco adecuado.

No hay reglamento de escuelas, lo que impide contar con un marco normativo permanente para encuadrar, orientar y evaluar la actividad escolar.

La norma territorial ya mencionada sobre requisito para designación de personal se indica como una limitación a la acción de la D.E. y del sector.

Presupuesto

La más alta autoridad del sector y uno de los entrevistados señalan que el manejo presupuestario, centralizado en el área de economía, restringe las posibilidades de acción.

El carecer de poder de decisión sobre el manejo presupuestario impide cubrir muchas de las necesidades que atraviesa el organismo.

Planeamiento

Se menciona reiteradamente como problema la falta de planes que brinden un marco orientador a la acción de los organismos que prestan el servicio educativo. La improvisación, los cambios reiterados de enfoque, las marchas y contramarchas son consecuencia -para los entrevistados- de la carencia de objetivos y planes educativos.

Autonomía

Este problema puede ser el producto de una comparación entre el "antes" y el "ahora."

"Antes" la D.E. tenía mayor autonomía, asegura un entrevistado, que percibe un alto grado de dependencia frente a la Secretaría-Subsecretaría.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Otro lo expresa como "un avance del nivel político sobre el de "ejecución".

El análisis de la estructura ha echado alguna luz sobre este problema, que se percibe "ahora", porque "antes" no había Secretaría o Subsecretaría que hiciera sombra.

El proceso de ajuste entre las tres dependencias, SEC-SSE y D.E., ha traído roces, superposiciones, inadecuaciones que han repercutido en el servicio.

La propuesta que se presenta trata de aportar soluciones a los problemas organizacionales detectados, en función del marco político y geográfico del territorio.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES10. Conclusiones del diagnóstico

1. En la breve historia de la D.E. pueden diferenciarse tres etapas desde su creación hasta la actualidad. La primera es de creación y puesta en marcha, 1978/79, con una dotación mínima para hacerse cargo de las escuelas recién transferidas y asegurar el cumplimiento del ciclo lectivo.

Entre 1980/81 se intenta mejorar la organización interna adecuándola a las necesidades del servicio, en especial a lo específico del régimen de personal y al mejoramiento cualitativo de la enseñanza.

La tercera etapa se inicia con la creación de la Secretaría de Educación y Cultura, cuya estructura orgánica pasa a integrar la D.E. con igual status que la dirección de cultura, la de museo y la de coordinación administrativa.

Es decir que la D.E. se funde en una organización mayor, de la cual pasa a ser una de las partes.

2. Muchas de las funciones sustantivas que pretendía cumplir, son delegadas a otras unidades de mayor jerarquía (SEC - SSE) sin que se defina el nexo funcional que permita a la D.E. tener algún tipo de participación en la planificación y elaboración de esas actividades.

Estó se agravó al no dotarse a las unidades SEC y SSE de infraestructura técnica y/o administrativa, debiendo recurrir al uso de los limitados recursos de la D.E.

3. En el terreno de las funciones de apoyo, al no ponerse en funcionamiento la DCA, las actividades contables, de control patrimonial, presupuestario, de personal, de elaboración documental, y de entrada y salida de papeles, de confección de formularios y documentos debieron ser realizadas dentro de la D.E.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Estas funciones no previstas en el decreto 955 se "agregaron" de hecho al quehacer de la D.E., creando una organización difusa, sin límites precisos, que generó una serie de problemas a la dirección: de comunicación, de funcionamiento, de superposición. Pero el efecto más preocupante que se detecta es el desplazamiento de objetivos de lo pedagógico a lo administrativo, que resta efectividad a la D.E. y a la supervisión.

4. Esta situación es percibida por unos como "pérdida de autonomía" de la D.E. o "avance del nivel político sobre el ejecutivo" y su interpretación remite a los factores históricos y estructurales que se han explicitado.

Dicho de otra forma: la unidad Subsecretaría tiene un gran espacio de acción conferido por el decreto 955, a expensas de la Dirección, y sin que se defina la complementación entre una y otra dependencia.

En la realidad, y al no cubrirse la DCA, fue necesario redistribuir recursos y personal de la D.E. para que pudiera funcionar la Subsecretaría.

5. Llama la atención la falta de personal técnico, tanto en la SSE como en la D.E., para hacer frente a demandas de estudios o investigaciones pedagógicas y perfeccionamiento docente. Esta carencia ha sido suplida mediante convenios con la Secretaría de Educación de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, quien asiste al territorio en materia de perfeccionamiento docente y lineamientos curriculares.

Si bien esta solución puede considerarse acertada para satisfacer necesidades inmediatas, puede afirmarse que la necesidad de arraigar pobladores en la zona debería estimular la valoración de la historia, la

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

geografía y los recursos locales, profundizar su estudio e incorporar los resultados a la enseñanza.

6. Los problemas de espacio e infraestructura influyen sobre el servicio, tanto como las limitaciones para incorporar personal docente en el organismo central o la falta de horarios uniformes de trabajo.
7. Cabe señalar que se aprecia el desempeño de diferentes roles en la supervisión de Río Grande y de Ushuaia.

En Río Grande, asume un carácter de mayor autonomía. Hay un conocimiento directo y trato permanente con el medio docente que enriquece la visión educativa. El papel de apoyo al proceso de enseñanza-aprendizaje parece sostenido. Se le reconoce importancia mediante el contacto con la comunidad a través de las autoridades y entidades de todo tipo, con las que mantiene relaciones fluidas.

En cambio, en Ushuaia, la tarea de supervisión aparece diluida y subordinada a los niveles jerárquicos superiores. Parecería que ha perdido identidad la labor que realiza, desplazada por las demandas administrativas y los avances del área política.

La actual estructura tiende a favorecer esa situación, al dotar de funciones técnicas al nivel político. A esta dicotomía debe sumarse la realidad geográfica, ya que Ushuaia es sede del gobierno territorial, y a la vez asiento de numerosas escuelas, con lo que superpone la presencia de las autoridades políticas y la ejecución de tareas técnicas de supervisión y evaluación de la labor educativa.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

SEGUNDA PARTE

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

1. Propuesta de reorganización

1.1. El enfoque

El pedido de asistencia técnica de las autoridades de Tierra del Fuego solicitaba la reorganización de la Dirección de Educación:

Esta unidad es parte integrante de un universo mayor, que es la administración del Territorio.

Desde un enfoque sistémico, la administración pública es un conjunto de componentes, íntimamente relacionados entre sí, que se condicionan mutuamente, y cualquier alteración de la naturaleza o el comportamiento de uno de ellos repercute de inmediato en los otros y en el todo.

Los componentes de la administración pública son instituciones, de distinto nivel jerárquico, divididas internamente en subunidades menores, orientadas al logro de objetivos prefijados, que mantienen relaciones con otras instituciones del ámbito público y con el medio ambiente que las rodea.

El primer problema que se plantea se refiere al alcance que puede dársele al diseño organizativo de una unidad en relación a las repercusiones que tiene sobre otras unidades sobre todo las de mayor nivel jerárquico, de las cuales depende .

En el caso que nos ocupa, la D.E. está inmersa en una red de relaciones formales (decretos, estructuras, organigramas) y su modificación supone alterar ese conjunto de vínculos.

Ante esta situación cabían varias alternativas:

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- 1) Presentar una propuesta de diseño que abarcara todos los niveles de la estructura de la cual forma parte la D.E., hasta nivel de Secretaría de Estado.
- 2) Modificar la organización interna de la D.E., provocando cambios significativos al interior, pero alterando sólo mínimamente la relación con el nivel jerárquico superior.
- 3) Sugerir algunos ajustes internos de poca significación.

Analizadas las necesidades del Territorio, en función de considerar el rol protagónico de la educación como elemento de integración social y cultural, y pensando que el diseño que se propone debe plantearse para un horizonte temporal de -por lo menos- cuatro años, se optó por la alternativa 2.

El diseño que se propone a las autoridades del territorio parte del reconocimiento de ciertos principios que le dan sustento:

- La especialización y complejidad del proceso educativo, que requiere la aplicación de nuevos conocimientos y técnicas para su mejoramiento en forma permanente.
- La necesidad de democratizar la educación poniéndola al servicio de todos los habitantes, en un mismo nivel de calidad, no importa la zona o el lugar donde residan.
- La necesidad de integrar la comunidad a la escuela haciendo que los padres y los representantes de entidades comunitarias participen en el desarrollo del servicio educativo.
- ~~El carácter insular y la conformación bipolar de los centros urbanos fueguinos, debiéndose prever el surgimiento de otros~~

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

centros con el correr del tiempo.

- La necesidad de descentralizar decisiones y funciones hacia las regiones para agilizar el servicio y acortar las distancias entre el órgano que decide y el que ejecuta las acciones.
- El reconocimiento de las diferencias regionales, teniendo en cuenta la necesidad de integración del territorio y su inserción a la Nación.

El diseño que se realizó ha tratado de responder a estas pautas teniendo en cuenta que no se piensa en el día de mañana, sino en las transformaciones que pueden ocurrir en un período de cuatro años, dada la dinámica propia del Territorio.

1.2. La organización propuesta

En relación al nivel jerárquico superior:

El criterio adoptado fue el de hacer el menor número de modificaciones en la relación D.E. -Subsecretaría.

Sin embargo, se trató de dar solución a problemas detectados, sobre todo al punto 2 de las conclusiones del diagnóstico,

En ese sentido se "retomaron" funciones atribuidas a la Subsecretaría estableciendo la participación de la D.E. en la ejecución de tareas de planificación y apoyo técnico. De esta manera, la Subsecretaría delega la organización y ejecución del trabajo técnico, pero conserva la autoridad de iniciativa y aprobación de los proyectos.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En materia de protección de la familia, becas y comedores escolares, se prevé la participación de la D.E. en la detección de necesidades y en la concreción de medidas para satisfacerlas si bien siempre es la Subsecretaría quien mantiene el poder decisorio.

A su vez, la Subsecretaría "recibe" nuevas atribuciones, en relación a funciones que se incorporan en la D.E. Así ocurre en materia de aprobación de innovaciones curriculares y de los cambios en plantas funcionales.

Se ha tratado de mantener el campo de acción de la Subsecretaría, sobre todo en cuanto a poder de decisión y autoridad de iniciativa en temas técnico-pedagógicos, pero retomando plenamente e identificando los alcances de la relación entre la D.E. y la unidad superior.

- En relación a las funciones actuales de la D.E. Se tomó como base de la propuesta, las funciones que actualmente corresponden a la D.E. ampliándolas o reduciéndolas, según los casos.

En materia de personal, se mantienen las funciones previstas en el decreto 955, pero se da intervención a la supervisión general y zonal.

Se incrementa la participación de la D.E. en actividades de planificación y apoyo técnico, pasando a ser el órgano activo de orientación pedagógica.

En cambio, reduce sus atribuciones en materia de supervisión ya que transfiere a la supervisión general y zonal la evaluación de esta actividad. Conserva, sí, la orientación y normatización del proceso.

CUADRO N° 1.

	Conducción y planeamiento educativo	Asesoramiento	Apoyo al proceso educativo	Apoyo administrativo
Nivel Central	Dirección de Educación Supervisión General	Junta de Clasificaciones	Apoyo Educativo	Coordinación Administrativa Personal Docente
Nivel Local	Supervisión Zonal	Comité Asesor	Gabinete Psicopedagógico	Coordinación Administrativa

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**- En relación a la distribución interna de funciones:**

Es en este campo que la propuesta presenta las mayores innovaciones, con la creación de la Supervisión General y de la Supervisión Zonal.

En el cuadro 1 se han agrupado los diferentes componentes de la D.E. por áreas homogéneas de funciones, y según se ejerzan localmente o a nivel central.

La función básica de la D.E. es la conducción escolar del nivel pre-primario y primario, desde la organización del sistema hasta el aprendizaje en el aula.

Se ha establecido una secuencia de funciones en las distintas unidades de la organización, que se articulan a nivel central y zonal.

Para el cumplimiento de la función básica se requiere la intervención de otras auxiliares, que se han agrupado en: asesoramiento, apoyo al proceso educativo y apoyo administrativo. La riqueza y variedad de actividades que entren en el proceso educativo hace que este encasillamiento pueda parecer forzado, pero es el más adecuado para el diseño propuesto.

Se sobreentiende que para implementar la propuesta, la Dirección de Coordinación Administrativa debería funcionar plenamente.

El cuadro 1 permite visualizar las nuevas creaciones: Supervisión General y Zonal en el área de conducción. (Ver página 45).

En el ámbito de apoyo, se ha pensado en una unidad técnica (apoyo educativo) que alcance tanto al proceso de enseñanza-aprendizaje como a los docentes y alumnos que conforman la comunidad educa-

CÓNSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

tiva.

La centralización del apoyo administrativo de la Secretaría de Educación en la D.C.A., convierte a la unidad de Coordinación Administrativa en el nexo para la ejecución de las tareas correspondientes.

1.3. Las unidades

A continuación se define el alcance de las unidades que componen la D.E., comenzando por el nivel central y siguiendo por el zonal.

Cuando se refiere al nivel central se visualizan aquellas unidades de la D.E. que colaboran en el logro de los objetivos desde la instancia de la pertenencia al poder central localizado actualmente en Ushuaia.

El nivel zonal expresa la descentralización de ese poder hacia las regiones, para el manejo del proceso educativo desde el propio escenario de los hechos. La Supervisión zonal podrá instalarse donde la autoridad educativa considere necesario, previéndose actualmente una en cada centro urbano: Ushuaia y Río Grande, y áreas de influencia. Deberá enfatizarse que la convivencia en Ushuaia de una jefatura zonal y de la conducción territorial tiene ámbitos claramente delimitados que deb en respetarse en beneficio del servicio que se brinde a la población escolar. -

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES2. Dirección de EducaciónMisión

Asistir al Subsecretario en el cumplimiento de las funciones que le competen respecto de las escuelas de nivel pre-primario y primario, comunes, de adultos y especiales.

Funciones

Organizar, dirigir y controlar los programas y proyectos de investigación educativa, desarrollo curricular, tecnología y documentación educativa, de acuerdo con las necesidades y políticas educativas del Territorio.

Evaluar los resultados de la gestión educativa en todo el Territorio y utilizar los medios a su alcance para el logro de los objetivos propuestos por la superioridad.

Implementar la política de perfeccionamiento docente fijada por la superioridad (F.19)⁽¹⁾.

Apoyar técnicamente en la elaboración de planes generales y específicos de la enseñanza en el nivel pre-primario y primario, común, especial y de adultos (F2).

Apoyar técnicamente las acciones que procuren la renovación y mejoramiento del sistema, a fin de asegurar la retención escolar.

(1) Corresponde a similar del decreto 955

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Colaborar en el relevamiento de información para evaluar la prestación del servicio de comedor escolar y copa de leche.

Planificar, organizar y normatizar las acciones tendientes a prestar asistencia Psico-Pedagógica al escolar y orientar al docente en la detección y tratamiento de problemas en el proceso enseñanza-aprendizaje.

Proponer, fundamentándolos, los pedidos de subsidios a estudiantes del nivel primario que deseen continuar estudios que el Territorio no puede ofrecer.

Promover y organizar la realización de Ferias de Ciencias u otras actividades tendientes a fomentar en los educandos el interés por las actividades científicas.

Colaborar en la implementación de medidas para fortalecer y proteger la salud y la familia.

Orientar y normatizar las actividades de supervisión escolar del nivel pre-primario y primario (F7).

Proponer la convocatoria a los actos electorales previstos en la ley 113 de creación de la Junta de Clasificación y Disciplina y supervisar la acción de dicha Junta (F4).

Proponer los estatutos que rijan la actividad docente, sus modificaciones o adaptaciones. (F1).

Proponer el reglamento general para el funcionamiento de las delegaciones zonales y de las escuelas comunes.

~~Disponer la supervisión de la actividad escolar toda vez que fue-~~

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

re necesario por razones de emergencia. (F.11)

Proponer los cambios necesarios y convenientes en las plantas funcionales de las escuelas y su eventual modificación de categoría. (F.13).

Disponer las sanciones disciplinarias a aplicar de acuerdo a sus facultades. (F.12).

Proponer la adjudicación de viviendas al personal docente (F.14).

Proponer las medidas conducentes al conocimiento, interpretación y exacto cumplimiento de la legislación escolar. (F.15).

Formular el concepto profesional del supervisor general e intervenir en las restantes jerarquías conforme con lo normado por el Estatuto del Docente. (F.17).

Elaborar el presupuesto anual correspondiente a su unidad de organización. (F.18).

Disponer la realización del relevamiento censal para establecer la población escolar. (F.21).

Autorizar la colocación en edificios de placas recordativas escolares donadas. (F.22).

Coordinar con la D.C.A. el envío de la información necesaria para mantener actualizado el registro de personal.

Coordinar con la D.C.A. la prestación del apoyo administrativo necesario para mantener el adecuado funcionamiento del servicio.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Coordinar con la D.C.A. la prestación de los servicios de limpieza, refrigerio, reparaciones y mantenimiento.

Tomar conocimiento de las decisiones del supervisor general en materia de licencias ordinarias.

Aprobar la tramitación de licencias extraordinarias.

Evaluar los informes de la supervisión general y disponer la adopción de medidas tendientes a solucionar los problemas detectados dentro de su ámbito de acción. En caso contrario girar a las áreas interesadas.

Designar, a propuesta del supervisor zonal y en consulta con el supervisor general, los miembros del Comité Asesor en cada zona.

Atribuciones y responsabilidades

Informar al Subsecretario sobre las actividades que se desarrollan en la Dirección y el grado de cumplimiento de los programas y proyectos aprobados.

Acordar con los responsables de las distintas áreas todas las acciones que necesiten ser concertadas para asegurar su complementariedad e integración.

Suscribir los certificados de terminación de estudios primarios.

Certificar las prestaciones de servicios del personal de la Dirección.

~~Elevar para su aprobación las modificaciones a las normas que regulen la profesión docente y decidir en las cuestiones referidas a su aplicación.~~

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Tomar las medidas necesarias para la integración de las Juntas y la designación de personal docente y administrativo.

Ordenar la instrucción de sumarios y aplicar las medidas disciplinarias que correspondiese.

Proponer a la Subsecretaría de Educación las modificaciones al sistema educativo vigente para responder a demandas y necesidades culturales del Territorio.

Aprobar las propuestas de personal suplente interino de acuerdo con los listados de Junta.

Seleccionar y proponer el personal que debe intervenir en comisiones de servicio, estudios, investigaciones u otras actividades vinculadas con los servicios de la Dirección.

Aprobar las guías de observación y otra documentación sobre labor escolar.

Perfil

- Título Docente con antigüedad no menor de 10 años; con no menos de 5 de ejercicio en el Territorio.
- Capacidad para organización del trabajo y dotes de mando.
- Cursos de especialización en conducción y administración educativa.-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

2.1. Supervisión General

Esta unidad cumple el cometido de coordinar las actividades de las Supervisiones zonales, compatibilizando su accionar desde una perspectiva unitaria. Se evita así el riesgo de localismo que podría desprenderse de una regionalización exacerbada, contribuyendo a un equilibrado balance entre los rasgos locales, la unidad territorial y la integración nacional.

Misión

Asistir a la Dirección de Educación en el cumplimiento de las funciones que le competen respecto de la supervisión de las unidades escolares de nivel pre-primario y primario en el territorio.

Funciones

Participar en el diseño y elaboración del currículum, asegurando su unificación y desarrollo en el territorio.

Participar en el diseño y elaboración de proyectos de tecnología educativa.

g. Coordinar la elaboración y difusión de documentación e información educativa.

g. Releva las necesidades de perfeccionamiento docente y gestionar los medios para su satisfacción.

g. Intervenir en la previsión de necesidades futuras de perfeccionamiento docente.

g. Participar en la elaboración de planes generales y específicos

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

de la enseñanza cooperando en la formulación de programas y proyectos del área.

Programar las actividades del diagnóstico zonal, elaborando los instrumentos aptos y compatibilizando los resultados de cada zona para asegurar su integración e identidad.

Aprobar y elevar a la superioridad los informes de los supervisores relacionados a comedores escolares y copa de leche.

Evaluar y coordinar las acciones de los Gabinetes Psico-pedagógicos en el cumplimiento de sus objetivos.

Informar acerca de las necesidades de subsidios a estudiantes del nivel primario que deseen continuar estudios que el Territorio no puede ofrecer.

Orientar en la realización de Ferias de Ciencias y otras actividades tendientes a fomentar en los educandos el interés por el desarrollo científico.

Proponer la adopción de medidas tendientes a dar respuesta a necesidades sanitarias y asistenciales que afecten a los educandos y sus familias.

Conducir y coordinar la supervisión de acuerdo con directivas emanadas de la Dirección de Educación.

Establecer el plan anual de supervisión, atendiendo al número de escuelas, las modalidades y las áreas curriculares.

Elaborar guías de observación y documentación de la labor docente.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Evaluar la información sistemática elevada por los supervisores zonales.

Proponer, fundamentándola, la suspensión de la actividad escolar ante situaciones de emergencia.

Asesorar en la aplicación de las normas reglamentarias vigentes, verificar su cumplimiento e informar a la autoridad superior para su eventual ajuste, modificación o supresión.

Apoyar técnicamente el diseño y la organización del censo escolar.

Proponer, fundamentándolos, los pedidos de colocación de placas recordativas escolares.

Tomar conocimiento de las disposiciones sobre uso de locales escolares.

Disponer sobre las solicitudes de examen libre.

Suscribir y dar trámite a informes que impliquen sanciones para el personal docente de los establecimientos.

Informar acerca de las necesidades de vivienda del personal docente.

Formular el concepto de los supervisores zonales.

Participar en las revisiones necesarias para ampliar y modificar las plantas funcionales y la categoría de los establecimientos.

Disponer la aprobación de las licencias ordinarias del personal docente.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Informar y dar trámite a las licencias extraordinarias.

Sistematizar la información proveniente de los supervisores zonales, estableciendo prioridades respecto de los problemas que presentan y proponiendo a la superioridad medidas para su superación.-

Atribuciones del Supervisor General

Disponer la realización de aquellas supervisiones que fuera del plan anual aprobado, deban realizarse por razones de buen servicio.

Suscribir el concepto que de los directores escolares efectúen los supervisores zonales.

Proponer, para su aprobación, las guías de observación y otra documentación de la labor escolar.

Analizar permanentemente, a través de los informes de los supervisores zonales, los problemas que presenta el desarrollo de la labor escolar y proponer medidas tendientes a solucionarlos.

Requerir a los Gabinetes Psico-Pedagógicos zonales la información necesaria para evaluar su accionar y coordinar las actividades con los integrantes de la comunidad educativa.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

2.2. Apoyo Educativo

Se mencionó en el diagnóstico la escasez de recursos técnicos, a disposición del sector Educación. También se señaló la concentración de funciones técnico-pedagógicas en el nivel Subsecretaría, y la falta de complementación entre las funciones de esa unidad con las de menor jerarquía.

La propuesta -sin innovar en cuanto al nivel político, como ya se mencionó- incorpora a la D.E. el desempeño de funciones técnicas, articuladas con la supervisión general y zonal.

Se parte de la base de que es necesario dotar a la D.E. de una estructura técnica ágil, con margen para encarar estudios de diferente naturaleza, en respuesta a las demandas del medio.

Por ello, esta unidad con nivel de departamento debería estar organizada internamente en "áreas de trabajo", o bien "grupos de trabajo" para la ejecución de tareas específicas.

Mantiene relaciones funcionales con la unidad de Apoyo Educativo de la Supervisión Zonal.

Se ha pensado que de este modo los equipos de trabajo serían intercambiables, pudiendo disgregarse cuando finalizan unas tareas y reagruparse para iniciar otras. Debe preverse la participación de técnicos de distintas disciplinas y especialidades, y la colaboración de personal "no permanente", por ejemplo, docentes en comisión o contratos de locación.

Se estima que con esta modalidad se obtendría más amplitud y agilidad operativa en función de la diversidad y riqueza de los temas educativos.

Se señalan algunas funciones básicas que pueden servir como guía para el futuro desempeño de esta unidad:

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Elaborar informes técnicos a pedido de la superioridad.

Relevar y sistematizar la información estadística relacionada con el Sistema de Estadísticas de la Educación del Ministerio de Educación.

Relevar y sistematizar información vinculada con aspectos cuantitativos y cualitativos del proceso educativo, en función de proyectos específicos de investigación.

Realizar las investigaciones educativas necesaria para la renovación, desarrollo y perfeccionamiento del curriculum.

Formular criterios para la evaluación de innovaciones y experiencias pedagógicas.

Intervenir en el seguimiento de la aplicación de innovaciones y experiencias pedagógicas.

Sistematizar la información referida a necesidades de perfeccionamiento docente.

Realizar estudios para evaluar las necesidades de apoyo tecnológico a la educación de nivel pre-primario y primario, para niños y adultos.

Analizar y evaluar el material educativo y audiovisual existente en plaza posible de ser adaptado e incorporado al servicio.

Desarrollar métodos y técnicas para la planificación educativa.

Desarrollar conceptos, métodos y técnicas para la elaboración del diagnóstico zonal.

Colaborar con la Supervisión Zonal y operar concertadamente con el área de apoyo educativo zonal en el estudio de aspectos cuantitativos y cualitativos de la educación.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**2.3. Personal docente**

La administración del personal docente reviste características especiales. Ellas están determinadas por el volumen del personal docente en relación al administrativo -267 sobre 20 en el Territorio- su régimen de admisión, ubicación y promoción regulado por una norma jurídica específica (Estatuto del Docente) y ajena al resto del personal de la administración pública.

El Territorio tiene un sistema centralizado de administración del personal, que registra y controla las variaciones del mismo, a través de la Dirección de Personal. La administración del personal docente exige un registro fiel de antecedentes en el legajo para ulteriores certificaciones. También requiere un conocimiento preciso del movimiento del personal para hacer efectivo en tiempo y forma los haberes.

El criterio para definir esta unidad ha sido diferenciar el manejo del personal administrativo- a cargo de la D.C.A. y de la Dirección de Personal de la Gobernación- y del personal con categoría docente.

Compete a esta unidad:

- Confeccionar los legajos del personal docente y llevar el registro de todos sus antecedentes.
- Extender las certificaciones de servicio.
- Recibir y controlar las planillas mensuales de movimiento de personal que envían las Supervisiones Zonales.
- Sistematizar la información y preparar las liquidaciones para el pago de sueldo.
- Enviar las liquidaciones a la Oficina Central correspondiente.
- Informar trimestralmente a la Dirección de Personal de la Gobernación

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

sobre las altas y bajas del personal docente.

- Atender las consultas de la Junta de Clasificaciones.
- Registrar los trámites de nombramiento, movimiento de personal y situación de revista.
- Intervenir en la legalización y el registro de títulos, diplomas y certificados de estudios.
- Intervenir en los trámites de salario familiar, subsidios, y pasajes, confeccionando los proyectos de resolución correspondiente.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

2.4. Coordinación Administrativa

Esta unidad es el nexo entre la Dirección de Educación y la Dirección de Coordinación Administrativa de la Secretaría, en materia de apoyo administrativo.

Debe considerarse también el orientador de la tramitación interna, integrando las restantes unidades de la D.E.

Mantiene relaciones funcionales con la unidad de Coordinación Administrativa de la Supervisión zonal.

Se entiende que el diseño de esta unidad supone el funcionamiento a pleno de la D.C.A.

Algunas de las funciones que debería incorporar se refieren a:

- orientar el trámite de asuntos dirigidos a las unidades dependientes de la Dirección de Educación.
- Sistematizar, controlar y enviar a la D.C.A. la información sobre movimiento de personal administrativo.
- prever las necesidades de apoyo administrativo y auxiliar para mantener adecuadamente el servicio.
- controlar la tramitación de los expedientes para su diligenciamiento en tiempo y forma.
- organizar el envío a la D.C.A. de la documentación y de los expedientes para el archivo general.
- prever y tramitar las necesidades en materia de vehículos y movilidad.
- detectar las necesidades y efectuar las provisiones de materiales para la D.E.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- intervenir en el control y registro de los bienes patrimoniales.
- intervenir en los movimientos de fondos y valores propios.
- recibir, controlar y dar trámite a la documentación recibida de la unidad de Coordinación Administrativa de la Supervisión Zonal.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**3. Organización regional: la supervisión zonal.**

La propuesta de creación de estas unidades obedece a la necesidad de alcanzar un mayor grado de atención regionalizada en la prestación del servicio educativo.

La centralización ha sido una tendencia histórica de la educación argentina, a la cual no ha escapado ninguna provincia, y menos aún Tierra del Fuego, por su carácter de territorio nacional.

La transferencia de escuelas a las provincias, a la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y al Territorio de Tierra del Fuego inició un proceso de federalización de las decisiones y políticas educativas, que está en marcha. Pero no es fácil revertir tendencias fuertemente arraigadas en las estructuras y comportamientos de las instituciones y sus actores (1).

Estudios realizados recientemente establecen que las normas que rigen el funcionamiento de la conducción y administración de la educación concentran las decisiones en los niveles superiores, convirtiendo a los intermedios y a los funcionarios locales en meros transmisores burocráticos.

(1) Norberto Fernández Lamarm. Reorganización de la administración y coordinación del nivel educativo primario por el sistema nuclear. Diseño del esquema organizativo - Consejo Federal de Inversiones Bs.As. Junio de 1982.-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Esto hace que la mayor parte de las decisiones se adopten a gran distancia del lugar de su aplicación, sin posibilidad de conocer adecuadamente las circunstancias y características que las enmarcan. Esto deja con frecuencia, fuera del marco decisorio, a los usuarios y protagonistas del quehacer educativo.

Además, esfuerzos realizados en materia de planificación educativa han acentuado esa tendencia, a través de enfoques globalistas y de nivel macro, sin la necesaria desagregación que considere, respete e incorpore las características regionales.

También en materia curricular ha prevalecido un fuerte centralismo, ya que los planes y programas de estudio se han elaborado a nivel nacional y aplicado sin adaptación a todo el país.

La especial situación geopolítica del territorio hace imprescindible entender que la radicación y arraigo de pobladores nuevos y la permanencia de los actuales está ligada -entre otros factores- a la incorporación de valores culturales compartidos de los cuales el sistema educativo debe ser su principal transmisor y difusor.

Desde el punto de vista de la gestión administrativa la centralización es un fenómeno que no sólo afecta a la educación, sino a otros servicios públicos, generando lentitud, alto costo e ineficiencia.

Generalmente son las escuelas más alejadas las principales víctimas de esta situación ya que por su lejanía y aislamiento geográfico los interesados, docentes o usuarios, tienen escasas posibilidades de acceder e influir sobre los organismos administrativos centrales.

Esta tendencia a la centralización existe en la administración fueguina,

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

como lo ha destacado un estudio(1), pero con características propias. La peculiaridad consiste en la fuerte proporción de población urbana (89%, Censo 1980), y en su distribución en dos polo urbanos localizados al sur y al norte de la isla, con características propias.

Ushuaia es la capital y sede del Gobierno Territorial, con la lógica concentración administrativa que eso conlleva.

Por otro lado, Río Grande tiene mayor tamaño y ha crecido a un ritmo mayor en los últimos diez años.

El desarrollo reciente de la tercer ciudad -Tolhuin- y el estímulo que le han dado las autoridades, constituye también un desafío para el sistema educativo, que debe tender a reforzar y sostener este esfuerzo incipiente.

Por ello, la propuesta de creación de unidades de supervisión zonal, toma en cuenta estos antecedentes y realidades, y procura alcanzar un mayor grado de atención regionalizada en el servicio educativo.

Para ello, se proponen varios objetivos:

- Descentralizar la operatoria del servicio educativo, manteniendo la centralización normativa.
- Acercar la conducción educativa a la realidad local e integrarla al medio ambiente donde ejerce su influencia.

(1) Patroni, Aníbal. Diagnóstico de la situación de la Administración Pública del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur- Consejo Federal de Inversiones, Mendoza, 1974.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- Introducir mayor agilidad y oportunidad en las decisiones y acciones de conducción y administración educativa.
- Favorecer la participación de la comunidad en la evaluación y desarrollo del servicio.
- Contribuir al mejor conocimiento de la problemática local, sin perder de vista su inserción en la realidad territorial y nacional.
- Utilizar con mayor eficiencia y oportunidad los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros disponibles.
- Adecuar los contenidos educativos y el funcionamiento de la escuela a los intereses, necesidades de la comunidad.

3.1. La estructura

Para cumplir estos objetivos se ha pensado en una estructura ágil, que tenga autonomía de ejecución en toda la operatoria vinculada a la prestación del servicio. El campo decisorio es amplio, pero limitado a los aspectos que específicamente delegan el Director de Educación y el Supervisor General.

La supervisión zonal incorpora un cuerpo colegiado asesor con representantes de la comunidad, como instancia de participación de la población en el proceso educativo. (Ver organigrama N° 7).

El gabinete y la supervisión escolar dependen de la supervisión zonal. En un principio, el Supervisor zonal retendrá también las funciones del escolar, pero debe preverse que el crecimiento futuro de la matrícula y del número de escuelas hará necesario que diferentes personas asuman estas funciones. Las funciones de apoyo educativo y administrativo se ejercerán con criterio zonal.

Debe entenderse, además, que la propuesta define una estructura, no así ~~la cantidad de unidades a instalarse. Podría pensarse en un principio,~~

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

en Supervisiones zonales en Ushuaia y Río Grande y sus respectivas áreas de influencia. Quizás fuera conveniente instalar la primera a modo experimental, en Río Grande, ya que la Supervisión escolar en ese lugar tiene puntos de semejanza con la estructura propuesta.

3.2. Supervisión zonal

Misión: Atender el proceso educativo de nivel pre-primario y primario, común y de adultos, en su zona de influencia de acuerdo con las políticas establecidas por la superioridad.

Funciones: Asesorar a las unidades superiores de conducción y administración respecto de la realidad y la problemática educativa zonal.

Asesorar y conducir al personal de supervisión escolar de la región.

Intervenir en el diseño y elaboración del curriculum, incorporando elementos para su adecuación a la realidad zonal.

Participar en la organización de los cursos de perfeccionamiento y asegurar la presencia en ellos de docentes de la zona.

Participar en el relevamiento estadístico y en actividades vinculadas con el diagnóstico zonal.

Coordinar con el Gabinete Psicopedagógico la asistencia al escolar y la orientación al docente para superar los problemas de aprendizaje, conducta y habla que se detecten.

Detectar e informar acerca de las necesidades de subsidios a ~~estudiantes que deseen continuar estudios que el territorio no puede ofrecer.~~

Disponer los medios organizativos a su alcance para cooperar en la rea-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

lización del Censo escolar.

Sistematizar los informes de los supervisores escolares en relación a comedores escolares y copa de leche, y elevar las conclusiones a la superioridad.

Promover en la zona la realización de Ferias de Ciencias u otras actividades tendientes a fomentar en los educandos el interés por el desarrollo científico.

Detectar necesidades sanitarias y asistenciales que afecten a los educandos y sus familias.

Coordinar y evaluar el cumplimiento del plan anual de supervisión.

Participar en la elaboración de guías de observación y documentación de la labor docente.

Sistematizar y elevar al Supervisor General la información proveniente de las visitas de los supervisores escolares, estableciendo prioridades respecto de los temas que se presentan.

Intervenir en la definición de criterios para la supervisión de los comedores escolares.

Formular el concepto de los supervisores escolares.

Informar acerca de las necesidades de vivienda del personal docente en el Territorio.

~~Disponer sobre el uso de locales escolares en su jurisdicción.~~

~~Dar trámite a las solicitudes de examen libre.~~

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Elevar los antecedentes que pudieran dar lugar a aplicación de sanciones para el personal docente de la zona.

Autorizar permutas entre docentes de distintos establecimientos de la zona.

Realizar el control sobre los trámites de licencias.

Aportar la información necesaria para elaborar las previsiones para ampliar y modificar plantas funcionales y categoría de los establecimientos.

Informar al Departamento Personal Docente de la D.E. para la liquidación y reajuste de haberes.

Llevar el control de las plantas funcionales de los establecimientos y confeccionar un registro de vacantes.

Recibir y dar a conocer a los establecimientos las listas de interinos y suplentes enviadas por la Junta.

Recibir y dar a conocer a los establecimientos las listas de interinos y suplentes enviadas por la Junta.

Recibir, registrar y controlar las planillas de asistencia y efectuar el parte de novedades mensuales a la D.C.A. y al Departamento Personal Docente de la D.E.

Efectuar el control de las certificaciones de servicios.

Asesorar sobre trámites jubilatorios.

Efectuar el pago de sueldos.

Recibir las partidas para combustibles, refrigerios y gastos generales, efectuar los ajustes y realizar los pagos, recibir las rendiciones, con-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

trolar los comprobantes y enviarlos a la D.C.A.

Recibir los fondos para gastos de funcionamiento y viáticos; realizar las compras y pagos; efectuar las rendiciones y enviarlas a la D.C.A.

Intervenir en la elaboración del anteproyecto de presupuesto para la supervisión zonal.

Recibir y tramitar las necesidades de equipamiento y material escolar. Gestionar su remisión ante la D.C.A. Efectuar su recepción y distribución a los establecimientos.

Recibir y verificar las necesidades de reparación de edificios escolares y girarlos a la Supervisión General para su tramitación.

Realizar en nombre del Consejo, en las oportunidades que sea necesario, toda clase de gestiones ante las autoridades zonales y fuerzas vivas de la comunidad.

Proponer, en consulta con entidades y personalidades reconocidas de la comunidad, los nombres de posibles integrantes del Comité Asesor.

Presidir las reuniones del Comité Asesor de la zona.

Elaborar los temarios para ser tratados en reunión del Comité Asesor.

Aportar la información y los criterios necesarios para el análisis y toma de decisiones del Comité.

Canalizar por las vías correspondientes las iniciativas y sugerencias emanadas del Comité.

~~Realizar consultas con supervisores escolares y directores de establecimientos o citarlos para informar ante el Comité Asesor.~~

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONESAtribuciones del Supervisor Zonal

Disponer todas las medidas necesarias para que las actividades de supervisión, apoyo educativo y administrativo se ejerzan coordinadamente.

Pronunciarse respecto de las prioridades con que deben satisfacerse las necesidades de equipamiento, material escolar e infraestructura física.

Suscribir las comunicaciones a los establecimientos con los listados para cubrir interinatos y suplencias.

Suscribir las certificaciones de servicios de los agentes de su zona.

Suscribir los informes que se eleven a las autoridades con carácter de diagnóstico zonal.

Proponer todas las medidas conducentes al mejoramiento de las condiciones educativas de la zona.

Representar al Consejo en las oportunidades que sea necesario para hacer toda clase de gestiones ante las autoridades zonales y fuerzas vivas de la comunidad.

Proponer el presupuesto para la Supervisión Zonal.

Realizar las citaciones para reuniones del Comité Asesor.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

3.3. Comité Asesor

Estará integrado por seis miembros: dos en representación de los padres cuyos niños concurren a escuelas de la zona; dos por las asociaciones cooperadoras escolares; y dos por entidades representativas de la comunidad.

Los integrantes del Comité serán propuestos por el Supervisor zonal en consulta con los organismos, entidades y personas de mayor significación de la comunidad. El funcionario deberá informar al Superior general y al Director de Educación acerca de las consultas llevadas a cabo, sus resultados y la fundamentación de los nombres propuestos.

Los miembros serán designados por el Director de Educación y durarán dos años en sus cargos.

La prestación tiene carácter honorario.

Las funciones principales del Comité serán:

- asesorar a la Supervisión Zonal en temas de su competencia.
- promover y orientar actividades de participación comunitaria tendientes a integrar la escuela con su medio ambiente.

El Comité elaborará un reglamento para regular su funcionamiento interno. Deberá preverse que se reúnan al menos una vez por mes durante el período escolar.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

3.4. Gabinete Psico-pedagógico

Cada Supervisión zonal tendrá su propio gabinete. La coordinación se hace a nivel de Supervisión General. Pero la orientación y normatización se concentra en la D.E., descentralizando la operación.

Se tomó como base para elaborar la competencia de esta unidad, el anteproyecto que fue elevado a las autoridades del Territorio, tratando de incorporar la menor cantidad posible de cambios.

Misión

Asistir a la Supervisión Zonal en la adopción de medidas tendientes a resolver las dificultades que se presentan en el proceso enseñanza-aprendizaje a través de la orientación al docente y la asistencia al alumno.

Funciones

Participar en el proceso de identificación de las características básicas de la población escolar y sus familias.

Contribuir a una mejor integración entre la familia, la escuela y la comunidad.

Realizar estudios e investigaciones en el ámbito escolar en temas de su competencia.

Concertar con supervisores y docentes las acciones concurrentes para la mejor detección y atención de alumnos con dificultades de aprendizaje, conducta y habla.

Diagnosticar, pronosticar y tratar las dificultades de aprendizaje, conducta y trastornos del habla.

Derivar a otros especialistas los casos que fueran necesarios.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Asesorar y orientar a los docentes en técnicas de observación de conductas que permitan detectar precozmente las dificultades de aprendizaje individual y grupal.

Asesorar y orientar a familiares de niños con problemas de aprendizaje, conducta y trastornos del habla.

Contribuir a la orientación de los alumnos de 7º grado en relación a los estudios post primarios, realizando sondeos de interés, aptitudes y habilidades del educando y tomando en consideración la oferta educativa y las necesidades del Territorio.

Coordinar con supervisores y docentes la incorporación de la orientación vocacional del educando al proceso educativo global.

Efectuar estudios sociales de los niños con dificultades de aprendizaje; conducta y habla.

Colaborar en el seguimiento de eventuales desertores y ausentistas.

Participar en la elaboración de planes y medidas de prevención de la deserción y el ausentismo.

Colaborar, a pedido, en la selección de los niños que concurrirán al Comedor Escolar.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

3.5 Supervisión escolar

Misión

Orientar, estimular y evaluar el proceso educativo que se desarrolla en las unidades escolares comunes y de adultos en función de los objetivos curriculares del nivel pre-primario y primario, en el marco de las normas vigentes de organización escolar.

- . Constituir un nexo eficiente de comunicación entre los establecimientos y la Supervisión Zonal.

Funciones

Participar en el planeamiento general de las actividades educativas de la zona.

Participar en el diseño y elaboración del currículum.

Participar en la normatización de la labor docente y en la elaboración de circulares, boletines, instrucciones, etc.

Verificar, mediante visitas periódicas, previamente planificadas, el funcionamiento administrativo y pedagógico de las escuelas.

Evaluar el resultado de las actividades escolares y el cumplimiento de los objetivos educativos.

Elaborar informes, labrar actas, llevar registros de las observaciones de la tarea escolar y mantener permanentemente informadas a las autoridades.

-Participar en las previsiones necesarias para ampliar los servicios educativos, mediante la creación de escuelas, grados, cursos, nombramientos de personal, etc.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Verificar el estado de las instalaciones, laboratorios, depósitos, etc. y participar en las previsiones respecto de la infraestructura edilicia y equipamiento.

Supervisar el funcionamiento de comedores escolares.

Asesorar en la aplicación de las normas reglamentarias vigentes, de las instrucciones, orientaciones, etc., verificar su cumplimiento y las contribuciones que aportan a la labor educativa e informar a las autoridades para su eventual ajuste, modificación o supresión.

Orientar y asistir al grupo docente escolar en la elaboración del diagnóstico, la planificación institucional y didáctica; la aplicación y evaluación del currículum.

Estimular la iniciativa, la originalidad, la labor creativa de los docentes.

Estimular la renovación del proceso enseñanza-aprendizaje por medio del asesoramiento personal, la demostración, la elaboración de documentos de apoyo, guías didácticas, bibliográficas, etc.

Evaluar el desempeño del personal mediante la observación de clases, las reuniones periódicas, la aplicación de criterios objetivos de apreciación.

Formular el concepto de los directores de las escuelas.

Estimular el perfeccionamiento docente con aportes personales o por intermedio de los organismos pertinentes.

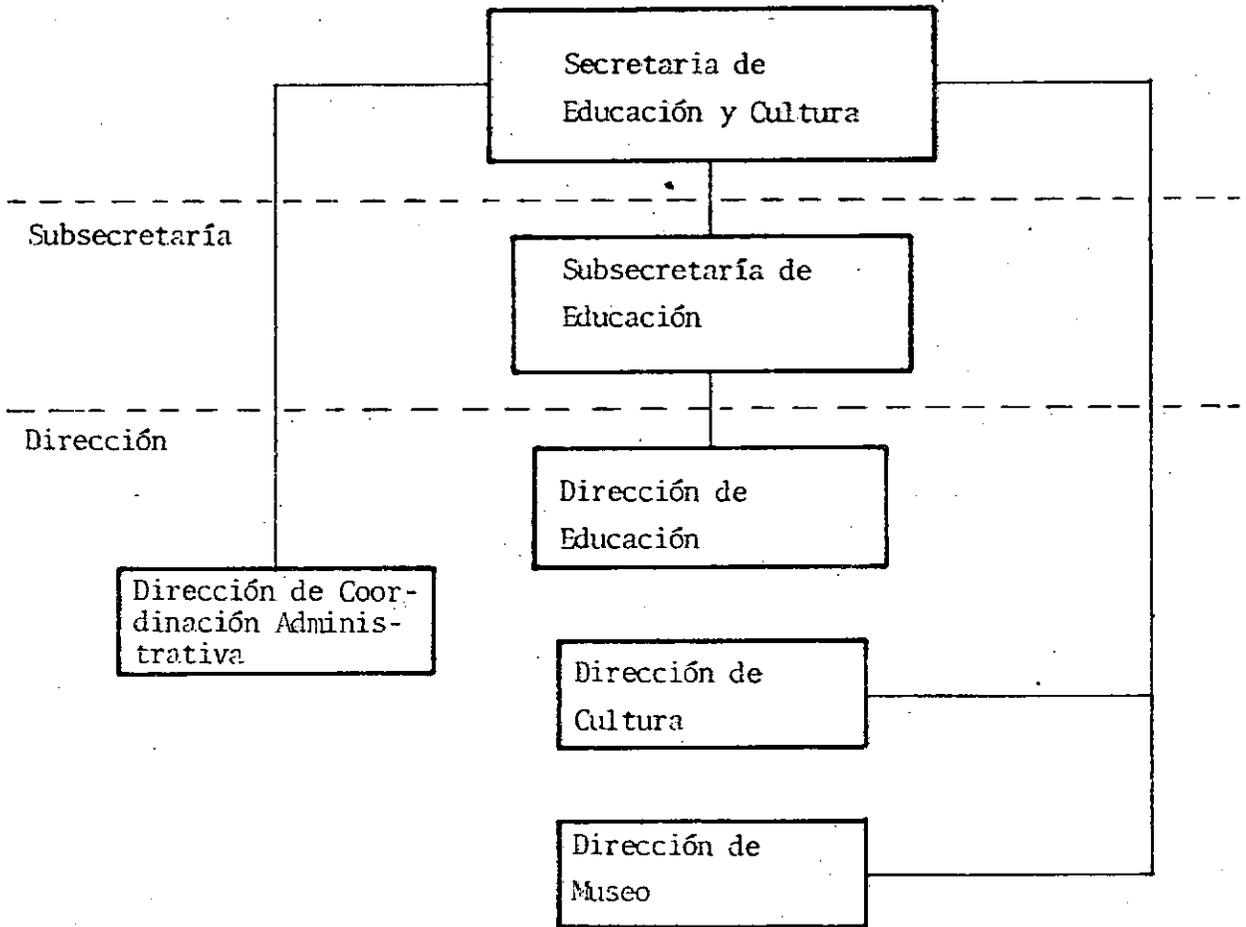
Promover la participación de la comunidad en la labor educativa.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

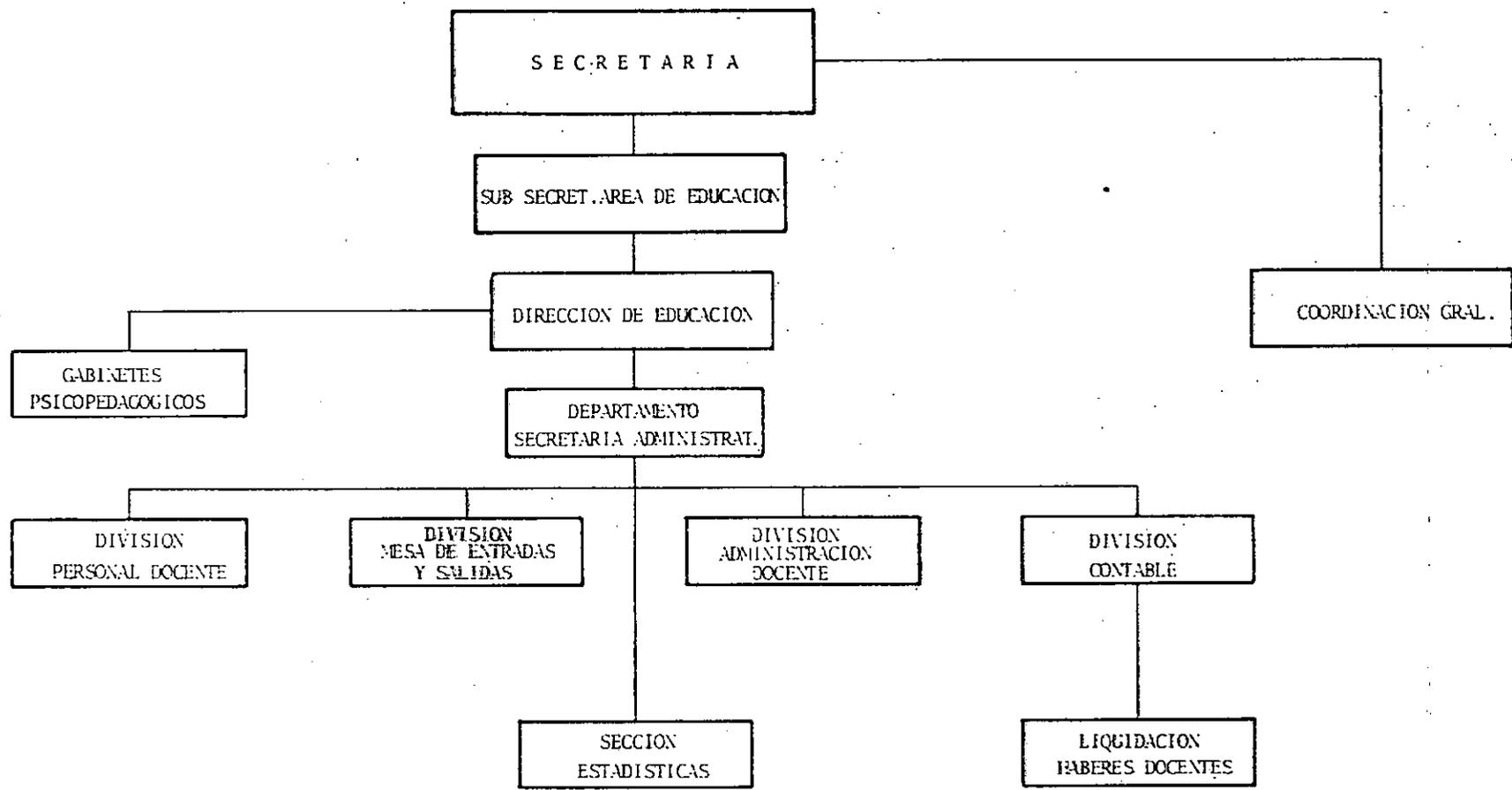
ANEXOS

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

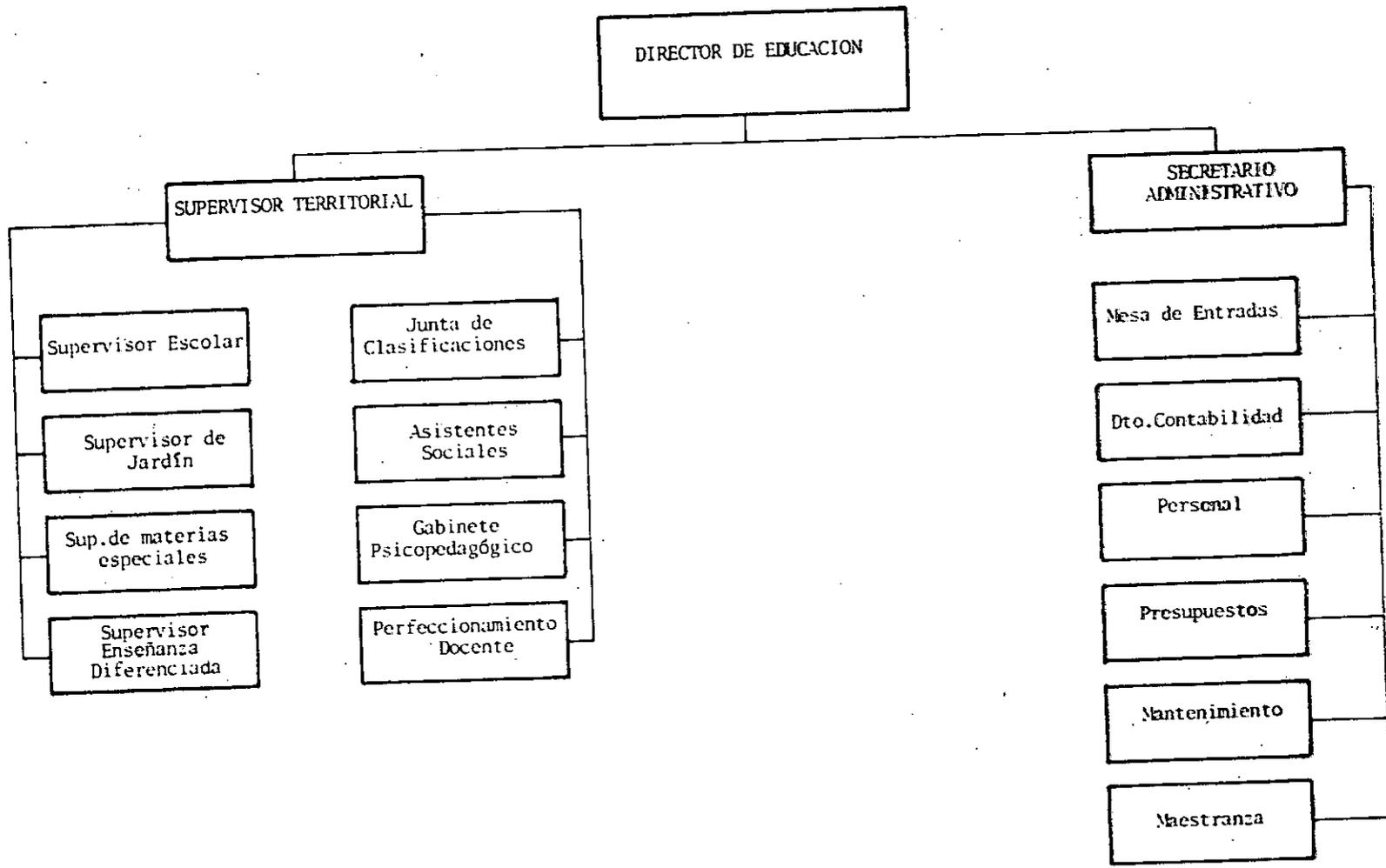
ORGANIGRAMA N° 1.



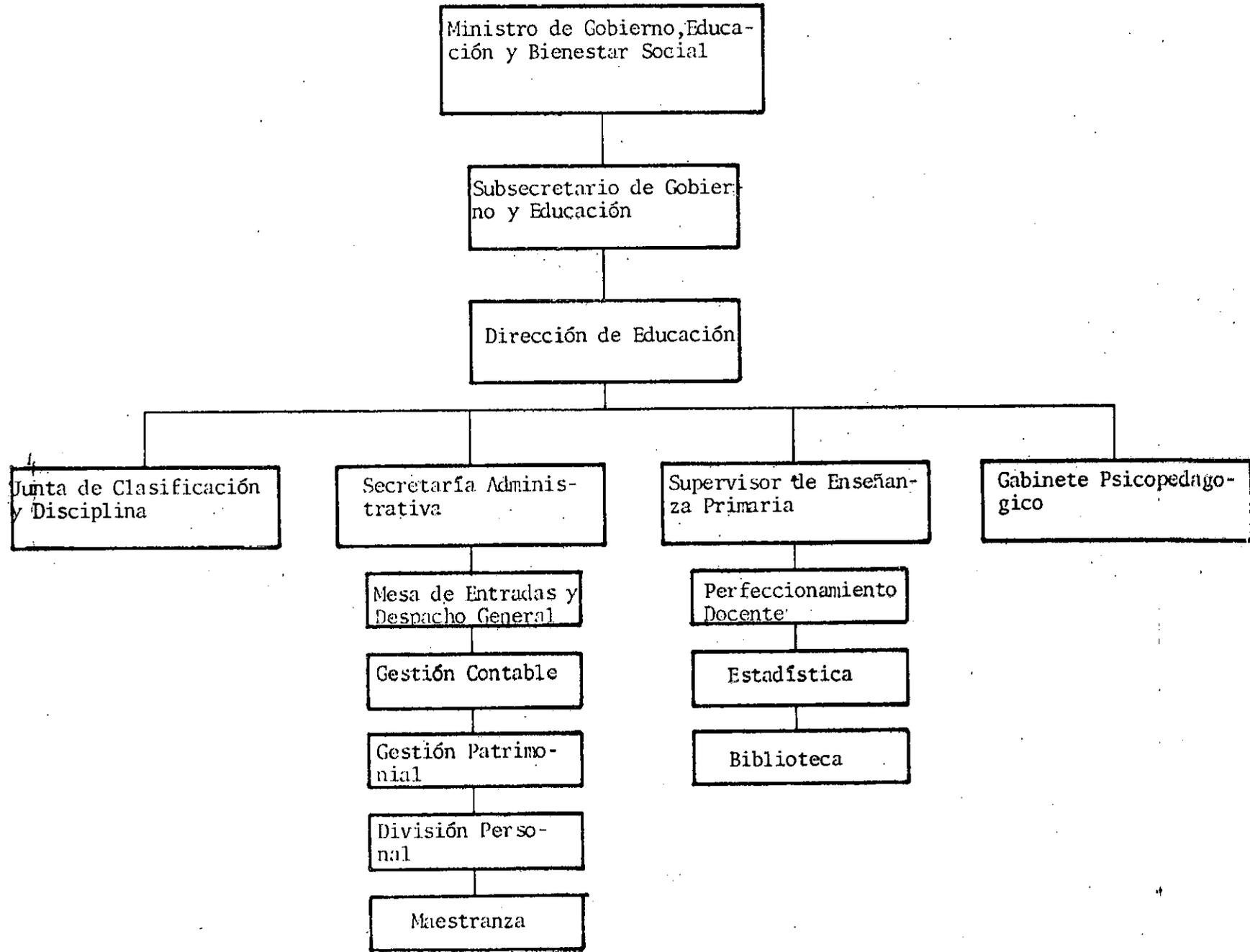
ORGANIGRAMA Nº 2



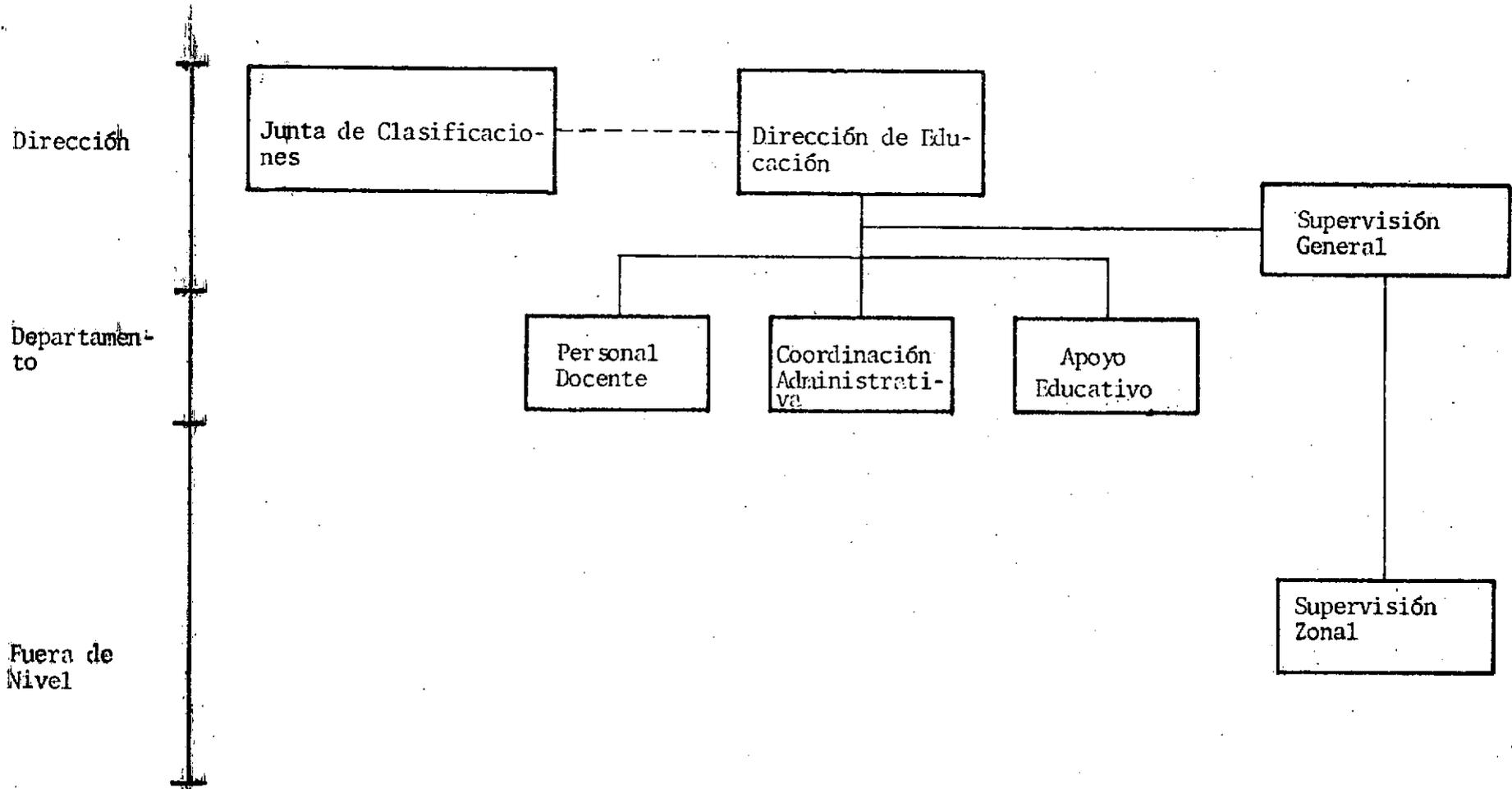
ORGANIGRAMA Nº 4



ORGANIGRAMA N.º 5



ORGANIGRAMA N° 6



ORGANIGRAMA Nº 7

