

33639



FINANCIAMIENTO DE LA
EDUCACION BONAERENSE
Informe Final

Aida Arango
Carlos Kleiman

AGOSTO DE 1980

0
2020
A 291
V

* T E M A R I O *

I. CARACTERIZACION DEL ORGANISMO	1
1. CARACTERISTICAS Y RESTRICCIONES GENERALES	1
2. VINCULACION DEL ANALISIS FINAN- NCIERO E INSTITUCIONAL	6
1. CANTIDAD DE PERSONAL	6
2. UNIDADES ORGANIZATIVAS	7
3. CARACTERIZACION PRESUPUESTA- RIA	7
4. EVOLUCION DE LAS VARIABLES EDUCATIVAS	11
5. COSTOS POR ALUMNO EN LA EN - SEÑANZA OFICIAL	11
6. RESUMEN	12
3. ESTRUCTURA	14
1. CENTRALIZACION/DESCENTRALI- ZACION	14
2. ESPECIALIZACION, COORDINA- CION Y SECTORIZACION	20
3. ESTANDARIZACION Y FORMALIZA- CION	24
4. ESTRUCTURAS DE CONTROL	25
4. COMUNICACION E INFORMACION	27
5. NIVELES INTERMEDIOS	43
1. SUPERVISION	43
2. CONSEJOS ESCOLARES	51
II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ...	55
III. BIBLIOGRAFIA	73

CAPITULO I

CARACTERIZACION DEL ORGANISMO

1. CARACTERISTICAS Y RESTRICCIONES GENERALES

La autonomía decisional que el art. 1ro de la ley 10236 parece otorgar a la DGEyC, en el sentido de que "gozará de autarquía administrativa, técnica y financiera" contrasta con la realidad en la que se desenvuelve la institución, muy distante de permitirle el ejercicio pleno de esas capacidades, por lo que el organismo posee en los hechos un escaso manejo de sus propias variables.

A través de las entrevistas realizadas a diversos integrantes de la DGEyC, se apreció en forma constante la visión de una autonomía decisional cada vez más acotada por la crisis financiera, prácticamente limitada al nombramiento de personal y a modificaciones parciales de su estructura.

Las restricciones que plantea la crisis no parecen de fácil reversión en el futuro cercano. En este sentido, son ilustrativas las expresiones de Michel Camdessus, director ejecutivo del FMI, en su reciente paso por la Argentina y ante el interrogante del periodismo acerca de cuánto duraría la estrechez. Su respuesta señaló que en el mundo actual ya no existen las crisis intensas pero cortas de balance de pagos que eran comunes en la década del cincuenta y las siguientes, "crisis que podían curarse con un stand-by de

dieciocho meses". Según Camdessus, "hay desequilibrios mas hondos y rigideces, y además la deuda, que impide crecer: EL AJUSTE ES PERMANENTE".

La incidencia de estas políticas sobre la DGEyC se acentúa por la significación del gasto en educación sobre el presupuesto provincial. De este modo, el organismo no sólo se encuentra frente a crecientes dificultades para obtener mayores recursos, sino que en el futuro será presionado a justificar cada vez más ajustadamente la utilización de los que actualmente se le asignan.

Paralelamente al agravamiento de la crisis, los servicios asistenciales han ido creciendo en importancia dentro de las tareas de la DGEyC, con la consiguiente diversificación de funciones, en desmedro de las específicamente pedagógicas.

Otra característica de la DGEyC es la concurrencia con otros organismos en áreas de competencia común, como es el caso de los Consejos Escolares. Esto remite a consideraciones teóricas referidas a las dificultades que surgen al tratar de determinar la extensión de las organizaciones, ya que cabe preguntarse si en la definición de la DGEyC corresponde incluir o no a los Consejos Escolares. Pese a las tensiones que se generan en la interrelación entre ambos organismos, la respuesta pareciera ser afirmativa, en la medida en que los Consejos Escolares

han funcionado en los hechos como "agencia administrativa" de la DGEyC.

También puede detectarse algún tipo de concurrencia con el Ministerio de Obras Públicas Provincial en la esfera de las decisiones referidas a infraestructura.

La autonomía de la DGEyC se ve también condicionada por las características propias de la actividad que desarrolla el organismo: la educación es un bien social y sus vicisitudes derivan en apasionadas controversias públicas, con la consiguiente politización de los problemas. Esta circunstancia podría graficarse en la afirmación de que el organismo carece de vida privada.

En la medida en que la actividad educativa es indudablemente trabajo intensiva, la variable estratégica por excelencia es sin duda la referida a recursos humanos. Sin embargo, la institución no sólo carece de información sistemática sobre su variable más relevante, sino que los salarios han venido soportando un continuado deterioro, con la consiguiente desmotivación de la planta docente. Esta carencia de estímulos se contrapone con un bajo nivel de exigencias, lo que alienta las transgresiones y las compensaciones perversas. El alto ausentismo es el síntoma más visible.

Las posibilidades de manejo por parte de la DGEyC

de su variable estratégica aparecen restringidas no sólo por la crisis sino también por las dificultades que se derivan de la característica legal de los instrumentos que reglamentan las relaciones con el personal. Tanto el Estatuto del Docente como el que rige al resto del personal son leyes provinciales (Ley 10579 y Ley 10430 respectivamente); en consecuencia, cualquier modificación implica no sólo el acuerdo entre las partes involucradas sino también negociaciones políticas para su aprobación en el Parlamento provincial.

Aún el control de las licencias médicas parece estar fuera de la esfera de la DGEyC, ya que es competencia de la Dirección de Reconocimientos Médicos de la Gobernación de la Provincia.

Paralelamente, el estilo de gestión de la DGEyC no escapa a una característica bastante común de los sistemas educativos, referida a la sobrevaloración de lo pedagógico en desmedro de lo administrativo y organizativo. Asimismo, el docente es considerado apto para desempeñar las más diversas funciones en la pirámide de la institución.

Por otra parte, las reglamentaciones establecidas por el Estatuto del Docente y la Ley 10430 generan una administración de personal complicada y costosa. La crítica situación se verá agravada en un futuro cercano con el traspaso a la jurisdicción provincial de las escuelas medias nacionales, con lo que el organismo deberá absorber con un

sistema ya desbordado, 1648 colegios estatales y privados, los que se sumarán a los 8145 colegios oficiales y 2451 establecimientos no oficiales que hoy atiende la provincia. La actual matrícula de más de 2 millones de alumnos se verá incrementada al momento de implementarse el traspaso en más de 600000 estudiantes. Deberá resolverse además el problema de las diferencias en la política salarial aplicada en cada jurisdicción, así como de las que existen en los regimenes de personal.

Hasta el momento, la política de la DGEyC ha privilegiado la expansión cuantitativa del sistema. Sin embargo, parece haber llegado el momento de centrar la atención en la calidad, tanto en lo educacional como en lo administrativo, no sólo para responder a la creciente insatisfacción con respecto a los resultados de la gestión educativa sino para hacer frente a las necesidades del desarrollo.

2. VINCULACION DEL ANALISIS FINANCIERO E INSTITUCIONAL

La caracterización de una organización no puede realizarse sin tener en cuenta la importancia de los recursos que utiliza y el modo en que los asigna. En consecuencia, trataremos de integrar algunos puntos que se han ido desarrollando a lo largo de los informes anteriores, a fin de lograr una descripción más acabada de la institución.

1. Cantidad de Personal

Al mes de abril de 1990, la DGEyC ocupaba 191801 personas, de las cuales 171067 eran docentes y 20734 administrativos (encuadrados en la Ley 10430), es decir 89,2% y 10,8% del total respectivamente.

La Subsecretaría de Educación concentraba el 86,4% del personal administrativo, referido fundamentalmente al que agrupa el ítem Consejos Escolares (porteros de establecimientos, etc.). El resto de este tipo de personal se localiza principalmente en la Subsecretaría Administrativa (7,8%) y en la Dirección de Infraestructura (4,3%).

En cuanto al personal docente, el 80,9% del total se imputa a Primaria (37,3%), Media (28,3%), Preescolar (9,2%) y Psicología (6,1%, según Cuadro 44; Contestación a

las Observaciones al 3er. Informe).

2. Unidades Organizativas

El organismo contaba con 162 unidades organizativas hasta nivel de departamento a diciembre de 1985, llegando a 213 en noviembre de 1989, lo que representa un 31,5% de incremento.

Las áreas que concentran mayor cantidad de unidades organizativas son la Subsecretaría Administrativa (76) y la Subsecretaría de Educación (74) (Cuadro 42, Contestación a las Observaciones al 3er. Informe).

3. Caracterización Presupuestaria

* Incidencia en el presupuesto provincial

En 1988, el gasto provincial en la finalidad Educación y Cultura equivalió a aproximadamente u\$s 663 millones de ese año, representando el 29,28% del presupuesto provincial (Cuadro 17, 2do. Informe).

Por su parte, el gasto originado exclusivamente por la DGEyC equivalió al 28,97% (pag. 79, 2do. Informe), considerando como presupuesto provincial el de la Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales.

* Evolución de la composición del gasto según destino

En el período 1980/88 (Cuadro 26, 1er. Informe), el porcentaje de su presupuesto que la DGEyC destinó al pago de su propio personal decreció (80,97 a 78,91%), mientras que las Transferencias Corrientes -pago de salarios de establecimientos privados y Comedores Escolares- aumentaron considerablemente (12,38 a 17,2%). También disminuyó el peso relativo del gasto en Bienes y Servicios No Personales (3,53 a 1,76%), y el destinado a infraestructura (2,21 a 1,46%).

* Gastos en Personal

En 1988, los Gastos en Personal significaron el 79,15% del presupuesto de la DGEyC (Cuadro 18, 2do. Informe). Sin embargo, este porcentaje asciende al 90,18% si se le adicionan las Transferencias Corrientes a la DENO que se destinan fundamentalmente al pago de salarios (11,03%).

El área que insume el mayor porcentaje de los Gastos en Personal es Educación Primaria (38,35%), seguida por Media, Técnica y Agraria (17,60), Consejos Escolares (8,8%, referido fundamentalmente a porteros, etc., de los establecimientos), Educación Inicial (8,7%) y Psicología (6,03%, según Cuadro 19, 2do. Informe). Estas áreas significan el 79,48% de los Gastos en Personal, y en consecuencia el 62,9% del gasto total de la DGEyC.

* Transferencias Corrientes

Después de los Gastos en Personal, los rubros que siguen en importancia en lo que se refiere a su incidencia en el presupuesto de la DGEyC (año 1988) son las transferencias a la Dirección de Enseñanza No Oficial (DEND), con el 11,03%, destinadas al pago de subsidios a establecimientos de enseñanza privada, y a Comedores Escolares (5,15%, según Cuadro 20, 2do. Informe).

Estos tres rubros -Gastos en Personal, Transferencias Corrientes a la DEND y Transferencias Corrientes a Comedores Escolares- constituyen el 95% del presupuesto de la DGEyC.

* Bienes y Servicios No Personales

En 1988 las erogaciones en Bienes y Servicios No Personales significaron en 1988 el 1,74% del presupuesto de la DGEyC (Cuadro 18, 2do. Informe). Este porcentaje se repartió fundamentalmente en Servicios No Personales y Bienes de Consumo (1,28% y 0,33% del gasto total de la DGEyC según Cuadro 21, 2do. Informe).

Los Bienes de mayor incidencia son Combustibles (57,44%), Papel (13,43%), Alimentos (2,7%), Medicinales (2,4%) y Metálicos (2,2%). El principal bien consumido por

cada área es Combustibles para Servicios Generales, Cultura, Consejos Escolares y Educación Media; Metálicos para la Dirección de Infraestructura y Papel para Informática (Cuadro 65, 3er. Informe).

En lo que se refiere a Servicios No Personales, el 88,95% del gasto en ese rubro se genera en el conjunto referido a Viáticos (30,22% del gasto en Servicios), Electricidad, Gas y Agua (29,19%), Alquileres (17,12%) y Honorarios (12,41%). Las áreas a las que se imputa la mayor parte de los Servicios No Personales son Primaria (21,1%), Servicios Generales (12,65%), Infraestructura (10,55%), Media (7,45%), Informática (7,39%), Subsecretaría de Cultura (6,39%) y Educación Especial (5%, según Cuadro 67, 3er. Informe).

El principal gasto en Servicios No Personales de cada una las áreas es Electricidad, Gas y Agua para Primaria, Media y Especial; Honorarios en Servicios Generales y Cultura, Alquileres para Informática y Viáticos para Infraestructura (Cuadro 67, 3er. Informe).

* Trabajos Públicos

El gasto en Trabajos Públicos de la DGEyC representó el 1,44% de su presupuesto. El Ministerio de Obras Públicas de la Provincia añadió erogaciones equivalentes al 73% de lo gastado en ese rubro por la DGEyC (Cuadro 23, 2do.

Informe, Año 1988).

4. Evolución de las variables educativas

En el período 1981/88, la matrícula que registró las mayores tasas de crecimiento anual acumulativo fue Superior (14,1%), seguida por Artística (9,9%), Media (9,6%), Inicial (6,5%) y Especial (4,9%). La única tasa negativa fue la de Adultos (-0,8%).

A excepción de Artística y Superior, el número de cargos docentes creció más que la matrícula, aun en el caso de Adultos en que la matrícula decreció (3er. Informe, Punto XI.1. "Tasas de Crecimiento Anual Acumulativo Período 1981/88).

5. Costos por alumno en la enseñanza oficial

En cuanto a los costos por alumno para la enseñanza oficial (en 1988, en Miles de Australes de ese año), el nivel más costoso es Especial (23695,02). Los de Enseñanza Media (5297,72) superan a los de Adultos (4927,21) y aun a los de Superior (4928,57). Le siguen Artística (3804,5) e Inicial (3139,13). La Educación Primaria registra el costo más bajo con 2448,25 (Cuadro 27, 2do. Informe).

6. Resumen

El organismo tiene una fuerte incidencia en el presupuesto provincial. En los últimos años ha destinado crecientes montos a subsidios a establecimientos privados y a servicios asistenciales en desmedro de sus propios salarios y de la atención de su infraestructura.

La mayor parte del presupuesto se destina a gastos en personal, ascendiendo su planta al mes de abril de 1990 a casi 200000 personas. En general, los cargos docentes crecieron más que la matrícula.

La DGEyC está dirigiendo a Comedores Escolares casi el doble de los montos que destina al conjunto de Infraestructura y Bienes y Servicios.

Asimismo, más de la mitad del gasto en bienes se derivó a Combustibles, mientras que los Servicios No Personales de mayor incidencia fueron los Viáticos y el pago de Servicios Públicos.

El nivel que ocasiona el mayor costo por alumno es Especial, pero el de la Enseñanza Media, Técnica y Agraria resulta llamativamente alto, más aun que el de Superior.

La departamentalización de la estructura ha tenido una tendencia creciente, y las Subsecretarías de mayor diversificación son Educación y Administrativa.

Como puede verse, la rígida estructuración ~~del~~ ~~gasto~~ del presupuesto del organismo implica una fuerte inflexibilidad a la baja de sus gastos. En la medida en que el deterioro salarial parece haber llegado a su límite, las mejoras solo podrán provenir de una mejor asignación de los recursos.

En este sentido, el crecimiento de los cargos docentes por encima de la matrícula y el costo relativamente alto de la Enseñanza Media, son datos que pueden dar cuenta de la posibilidad de esa reasignación. Sin embargo, ese esfuerzo no parece ser suficiente para cubrir los atrasos estructurales en la inversión y en las reformas administrativas.

3. ESTRUCTURA

La metodología adoptada se basa en la caracterización de las principales dimensiones en las que se centra la teoría organizacional para el análisis de la estructura.

A fin de prevenir la posibilidad de que las observaciones que se realicen sean sospechadas de contener juicios críticos, conviene señalar que las estructuras organizativas no corresponden únicamente a una división técnica del trabajo, sino que configuran una división social, de la que resultan para los distintos miembros, diferentes posibilidades de acceso al poder y al prestigio. Asimismo, no puede esperarse una racionalidad "técnica" en las estructuras organizativas en la medida en que su configuración en buena parte es el fruto de manifestaciones políticas, que permean la institución aportando su propia racionalidad.

1. Centralización/descentralización

La DGEyC está dividida en 16 Regiones que comprenden 127 Distritos. La relación de estos últimos con los Consejos Escolares implica su identificación con los distritos electorales, lo que deriva en la existencia de macrodistritos, como es el ejemplo de La Matanza.

En el nivel local actúan las siguientes estructuras:

* Supervisión. Inspectores Jefe, a nivel de región, en jurisdicción de cada Rama, de los que dependen, a nivel de distrito, los Inspectores de Area y las Secretarías de Inspección. Su función se refiere a la supervisión técnico pedagógica y a la inspección educativa.

* Consejos Escolares, a nivel de distrito. Su actuación implica cierta descentralización administrativa en los temas de personal, servicios asistenciales e infraestructura.

* Tribunales de Clasificación Descentralizados. Dependen de la Dirección Tribunal de Clasificación.

Como hemos señalado en informes anteriores, su descentralización se encuentra en sus inicios. Las propuestas existentes se refieren a 36 y 66 Tribunales, lo que implica que no se establecerán en la totalidad de los Distritos.

Sus principales funciones con la aprobación de las Plantas de los diversos servicios, y decidir sobre categoría, cantidad de cargos y horas cátedra de cada establecimiento, así como sobre el Movimiento Anual Docente.

* Centros de Investigación Educativa (CIE). En dependencia de la Dirección de Investigación Educativa.

Tradicionalmente estas funciones se desarrollaban en Primaria. La gestión anterior determinó el funcionamiento de uno de estos Centros en cada distrito. La carencia de investigadores motivó la suspensión de los proyectos por la actual gestión, por lo que solamente se mantiene en actividad un CIE, que cuenta con investigadores de base.

* Comisiones Distritales de Infraestructura. Son coordinadas en cada distrito por el respectivo Consejo Escolar y fuera de estructura, creadas por Resolución 17444 del 6/11/89.

Se integran con dos o más consejeros escolares, uno al menos por cada bloque político, un inspector por cada Rama, un delegado de la Dirección Provincial de Infraestructura y un delegado del Intendente. La Dirección de Coordinación de Consejos Escolares tiene la función de apoyo a la constitución de las Comisiones y la facultad de intervenir en caso de conflictos. El delegado de la Dirección Provincial de Infraestructura apoya y controla el aspecto técnico de los trabajos a realizarse.

La principal función de estas Comisiones Distritales es proponer al Consejo Escolar la realización de obras para su elevación a la DGEyC por el Consejo, así como dirigir y controlar las obras en el Distrito.

* Comisiones Distritales de Perfeccionamiento, divididas en

Subcomisiones en los distritos más grandes.

Las integran los Inspectores de área de todas las Ramas en cada distrito, y representantes institucionales a través de un docente de cada escuela elegido por sus pares, con asistencia voluntaria. Dependen de la Comisión de Perfeccionamiento a la que haremos referencia posteriormente, y su propósito es buscar una vía alternativa al planeamiento de la capacitación, de manera de no basarla exclusivamente en cursos decididos en el nivel central, sino recoger las necesidades que manifieste el nivel de Supervisión y la base del sistema. Un entrevistado describió la experiencia como "la primera vez que se reúnen los Inspectores de Área". Sin embargo, los docentes consultados relativizaron su éxito.

Luego de esta descripción de las estructuras que funcionan a nivel local, parece conveniente realizar algunas consideraciones.

Una visión común de la DGEyC la describe como una estructura muy centralizada, en relación al exceso de poder y de funciones que poseen los organismos situados en las primeras líneas de la estructura político administrativa. En el caso de la DGEyC, este centralismo reúne además características de centralización territorial, en la medida en que los niveles de decisión se agrupan en la capital de la provincia.

Sin embargo, esta visión se contrapone con las dificultades que se adjudican a la DGEyC para implementar cambios, lo cual parece indicar que el centralismo está más bien referido a los aspectos formales, mientras que en los aspectos sustantivos los niveles medios y la base del sistema se manejan con relativa autonomía. (1)

Esta autonomía virtual no se traduce en la anarquización del trabajo pedagógico cotidiano en buena parte por la relativa homogeneización que resulta de la formación docente, de la que derivan prácticas y valores relativamente uniformes.

De este modo, la descentralización debería contemplar la revisión de la priorización de las decisiones que deben quedar a cargo del nivel central, de manera que éste se encuentre liberado de las de poca relevancia y pueda dedicar su atención a las actividades sustantivas. Pero este proceso debería estar acompañado por la fortificación de la capacidad del poder central de definir lineamientos a seguir y la de implementación de políticas.

En este sentido, es útil recordar las distintas acepciones que puede englobar el término "burocracia". Uno de ellos se corresponde con el de formación social, mientras que el otro se refiere a modo de organización. (Lefort, 1984).

Lefort transcribe una definición de Alain Touraine

basada a su vez en Weber: "Llamo burocracia a un sistema de organización donde los estatutos y los roles, los derechos y los deberes, las condiciones de acceso a un puesto, los controles y las sanciones, están definidos por la situación en una línea jerárquica, y por lo tanto por una cierta delegación de autoridad. Esas dos características presuponen una tercera: que las decisiones fundamentales no son tomadas en el interior de la organización burocrática, que no es más que un sistema de transmisión y ejecución".

El mismo Lefort contrapone otra visión. La burocracia sería también "una formación social, sistema de conductas significativas, y no sólo un sistema de organización formal" ... "con una finalidad propia, y que no se la puede deducir de las necesidades impuestas por la organización de la producción"... consiguiendo "una especie de existencia para sí misma".

Una cita más podría resultar útil. El autor, refiriéndose a los logros obtenidos a través de esfuerzos descentralizadores, afirma: "De las reformas administrativas exitosas surge una importante lección, y es que no necesariamente la descentralización es el resultado. Demasiado frecuentemente, los sistemas administrativos resultantes, aunque más fuertes administrativamente y mejores productores de servicios, son jerarquías manejadas ajustadamente con poca discrecionalidad en la toma de decisiones en los niveles más bajos. Para ser resultados

logrados mediante un esfuerzo descentralizador, son sorprendentes, pero no lo son tanto cuando se comprende que el ideal de jerarquías firmemente controladas es el núcleo de la teoría administrativa". (Connerley, 1987).

2. Especialización/coordinación/sectorización

La parcialización de las tareas en áreas responde al intento de obtener ventajas a través de la especialización de las actividades. Sin embargo, una especialización extrema puede poner en peligro esas ganancias potenciales, debido a las mayores necesidades de coordinación, control y aun de resolución de los inevitables conflictos que se generan entre las distintas áreas.

En el caso particular de la DGEyC, la excesiva especialización ha generado un sistema fragmentado y desarticulado. La utilización de estos términos se verá justificada en los párrafos posteriores.

En primer lugar, la división de tareas determinada para el primer nivel dificulta la necesaria integración entre las metas educativas y la asignación de recursos, tanto físicos como financieros.

No existe ninguna instancia de coordinación en ese nivel, lo cual implica que ésta queda, en los hechos, a cargo del mismo Director General, con la inevitable sobrecarga de

tareas y las consiguientes dificultades para la toma de decisiones y la acción cotidiana.

El organigrama tampoco prevé algún área que unifique criterios e información relevante en materia de recursos humanos, hecho que resulta cuestionable en un organismo en el cual la variable estratégica es la de personal, tanto por el tipo de "tecnología" utilizada como por la importancia de los recursos insumidos.

Así, los temas de personal están fragmentados en la Dirección de Personal, Tribunal de Clasificación (ahora parcialmente descentralizados), Tribunal de Disciplina, Comisión de Perfeccionamiento, y en cada una de las Ramas Educativas. Asimismo se detecta un corte entre el tratamiento de la capacitación para el personal administrativo y el docente.

No se encuentra un área que se encargue de las relaciones laborales en un modo global. Esta función puede definirse como la administración de la relación contractual laboral entre la organización y su recurso humano. Incluye aspectos de planificación, negociación y el control posterior de la contratación colectiva, las relaciones con organismos oficiales en los aspectos relativos a lo laboral, etc.

Asimismo, tampoco existe la función de administración de la estructura. Definimos como tal a la

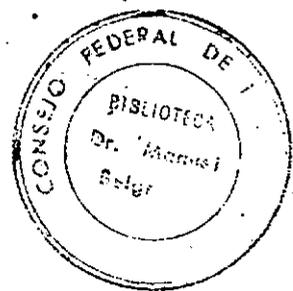
dedicada a la descripción y actualización de la estructura organizativa, incluyendo los puestos y cargos, la elaboración de las descripciones y perfiles de los mismos, su valoración, etc.

La Dirección de Personal no tiene instancias a nivel distrital. Como las oficinas locales son de la Subsecretaría de Educación, los trámites se inician en la Supervisión, van hasta la Dirección de la Rama y de allí recién a la Dirección de Personal. Si un Consejo Escolar detecta una irregularidad en un servicio, el trámite del presumario debe comenzar en la supervisión.

Dentro de la Subsecretaría de Educación coexisten diferentes criterios de división del trabajo: por nivel, por tema, etc. La supervisión se realiza por rama educativa, incluyendo el caso de Psicología y Asistencia Social Escolar. Esto crea doble dependencia en las direcciones de los establecimientos.

No hay instancias de coordinación entre las Ramas y en consecuencia entre las Supervisiones. Un intento parcial lo constituye la Comisión de Perfeccionamiento, que debería categorizarse más bien como instancia de reunión, creado por la actual gestión para articular el Planeamiento Docente. La integran representantes de las distintas Direcciones, a excepción de la de Tribunal de Clasificación y Disciplina y Coordinación Administrativa; Información Educativa la integró

33639



FINANCIAMIENTO DE LA
EDUCACION BONAERENSE
Informe Final

Aida Arango
Carlos Kleiman

AGOSTO DE 1980

0
2020
A 291
V

* T E M A R I O *

I. CARACTERIZACION DEL ORGANISMO	1
1. CARACTERISTICAS Y RESTRICCIONES GENERALES	1
2. VINCULACION DEL ANALISIS FINAN- NANCIERO E INSTITUCIONAL	6
1. CANTIDAD DE PERSONAL	6
2. UNIDADES ORGANIZATIVAS	7
3. CARACTERIZACION PRESUPUESTA- RIA	7
4. EVOLUCION DE LAS VARIABLES EDUCATIVAS	11
5. COSTOS POR ALUMNO EN LA EN - SEANZA OFICIAL	11
6. RESUMEN	12
3. ESTRUCTURA	14
1. CENTRALIZACION/DESCENTRALI- ZACION	14
2. ESPECIALIZACION, COORDINA- CION Y SECTORIZACION	20
3. ESTANDARIZACION Y FORMALIZA- CION	24
4. ESTRUCTURAS DE CONTROL	25
4. COMUNICACION E INFORMACION	27
5. NIVELES INTERMEDIOS	43
1. SUPERVISION	43
2. CONSEJOS ESCOLARES	51
II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ...	55
III. BIBLIOGRAFIA	73

CAPITULO I

CARACTERIZACION DEL ORGANISMO

1. CARACTERISTICAS Y RESTRICCIONES GENERALES

La autonomía decisional que el art. 1ro de la ley 10236 parece otorgar a la DGEyC, en el sentido de que "gozará de autarquía administrativa, técnica y financiera" contrasta con la realidad en la que se desenvuelve la institución, muy distante de permitirle el ejercicio pleno de esas capacidades, por lo que el organismo posee en los hechos un escaso manejo de sus propias variables.

A través de las entrevistas realizadas a diversos integrantes de la DGEyC, se apreció en forma constante la visión de una autonomía decisional cada vez más acotada por la crisis financiera, prácticamente limitada al nombramiento de personal y a modificaciones parciales de su estructura.

Las restricciones que plantea la crisis no parecen de fácil reversión en el futuro cercano. En este sentido, son ilustrativas las expresiones de Michel Camdessus, director ejecutivo del FMI, en su reciente paso por la Argentina y ante el interrogante del periodismo acerca de cuánto duraría la estrechez. Su respuesta señaló que en el mundo actual ya no existen las crisis intensas pero cortas de balance de pagos que eran comunes en la década del cincuenta y las siguientes, "crisis que podían curarse con un stand-by de

dieciocho meses". Según Camdessus, "hay desequilibrios mas hondos y rigideces, y además la deuda, que impide crecer: EL AJUSTE ES PERMANENTE".

La incidencia de estas políticas sobre la DGEyC se acentúa por la significación del gasto en educación sobre el presupuesto provincial. De este modo, el organismo no sólo se encuentra frente a crecientes dificultades para obtener mayores recursos, sino que en el futuro será presionado a justificar cada vez más ajustadamente la utilización de los que actualmente se le asignan.

Paralelamente al agravamiento de la crisis, los servicios asistenciales han ido creciendo en importancia dentro de las tareas de la DGEyC, con la consiguiente diversificación de funciones, en desmedro de las específicamente pedagógicas.

Otra característica de la DGEyC es la concurrencia con otros organismos en áreas de competencia común, como es el caso de los Consejos Escolares. Esto remite a consideraciones teóricas referidas a las dificultades que surgen al tratar de determinar la extensión de las organizaciones, ya que cabe preguntarse si en la definición de la DGEyC corresponde incluir o no a los Consejos Escolares. Pese a las tensiones que se generan en la interrelación entre ambos organismos, la respuesta pareciera ser afirmativa, en la medida en que los Consejos Escolares

han funcionado en los hechos como "agencia administrativa" de la DGEyC.

También puede detectarse algún tipo de concurrencia con el Ministerio de Obras Públicas Provincial en la esfera de las decisiones referidas a infraestructura.

La autonomía de la DGEyC se ve también condicionada por las características propias de la actividad que desarrolla el organismo: la educación es un bien social y sus vicisitudes derivan en apasionadas controversias públicas, con la consiguiente politización de los problemas. Esta circunstancia podría graficarse en la afirmación de que el organismo carece de vida privada.

En la medida en que la actividad educativa es indudablemente trabajo intensiva, la variable estratégica por excelencia es sin duda la referida a recursos humanos. Sin embargo, la institución no sólo carece de información sistemática sobre su variable más relevante, sino que los salarios han venido soportando un continuado deterioro, con la consiguiente desmotivación de la planta docente. Esta carencia de estímulos se contrapone con un bajo nivel de exigencias, lo que alienta las transgresiones y las compensaciones perversas. El alto ausentismo es el síntoma más visible.

Las posibilidades de manejo por parte de la DGEyC

de su variable estratégica aparecen restringidas no sólo por la crisis sino también por las dificultades que se derivan de la característica legal de los instrumentos que reglamentan las relaciones con el personal. Tanto el Estatuto del Docente como el que rige al resto del personal son leyes provinciales (Ley 10579 y Ley 10430 respectivamente); en consecuencia, cualquier modificación implica no sólo el acuerdo entre las partes involucradas sino también negociaciones políticas para su aprobación en el Parlamento provincial.

Aún el control de las licencias médicas parece estar fuera de la esfera de la DGEyC, ya que es competencia de la Dirección de Reconocimientos Médicos de la Gobernación de la Provincia.

Paralelamente, el estilo de gestión de la DGEyC no escapa a una característica bastante común de los sistemas educativos, referida a la sobrevaloración de lo pedagógico en desmedro de lo administrativo y organizativo. Asimismo, el docente es considerado apto para desempeñar las más diversas funciones en la pirámide de la institución.

Por otra parte, las reglamentaciones establecidas por el Estatuto del Docente y la Ley 10430 generan una administración de personal complicada y costosa. La crítica situación se verá agravada en un futuro cercano con el traspaso a la jurisdicción provincial de las escuelas medias nacionales, con lo que el organismo deberá absorber con un

sistema ya desbordado, 1648 colegios estatales y privados, los que se sumarán a los 8145 colegios oficiales y 2451 establecimientos no oficiales que hoy atiende la provincia. La actual matrícula de más de 2 millones de alumnos se verá incrementada al momento de implementarse el traspaso en más de 600000 estudiantes. Deberá resolverse además el problema de las diferencias en la política salarial aplicada en cada jurisdicción, así como de las que existen en los regimenes de personal.

Hasta el momento, la política de la DGEyC ha privilegiado la expansión cuantitativa del sistema. Sin embargo, parece haber llegado el momento de centrar la atención en la calidad, tanto en lo educacional como en lo administrativo, no sólo para responder a la creciente insatisfacción con respecto a los resultados de la gestión educativa sino para hacer frente a las necesidades del desarrollo.

2. VINCULACION DEL ANALISIS FINANCIERO E INSTITUCIONAL

La caracterización de una organización no puede realizarse sin tener en cuenta la importancia de los recursos que utiliza y el modo en que los asigna. En consecuencia, trataremos de integrar algunos puntos que se han ido desarrollando a lo largo de los informes anteriores, a fin de lograr una descripción más acabada de la institución.

1. Cantidad de Personal

Al mes de abril de 1990, la DGEyC ocupaba 191801 personas, de las cuales 171067 eran docentes y 20734 administrativos (encuadrados en la Ley 10430), es decir 89,2% y 10,8% del total respectivamente.

La Subsecretaría de Educación concentraba el 86,4% del personal administrativo, referido fundamentalmente al que agrupa el ítem Consejos Escolares (porteros de establecimientos, etc.). El resto de este tipo de personal se localiza principalmente en la Subsecretaría Administrativa (7,8%) y en la Dirección de Infraestructura (4,3%).

En cuanto al personal docente, el 80,9% del total se imputa a Primaria (37,3%), Media (28,3%), Preescolar (9,2%) y Psicología (6,1%, según Cuadro 44; Contestación a

las Observaciones al 3er. Informe).

2. Unidades Organizativas

El organismo contaba con 162 unidades organizativas hasta nivel de departamento a diciembre de 1985, llegando a 213 en noviembre de 1989, lo que representa un 31,5% de incremento.

Las áreas que concentran mayor cantidad de unidades organizativas son la Subsecretaría Administrativa (76) y la Subsecretaría de Educación (74) (Cuadro 42, Contestación a las Observaciones al 3er. Informe).

3. Caracterización Presupuestaria

* Incidencia en el presupuesto provincial

En 1988, el gasto provincial en la finalidad Educación y Cultura equivalió a aproximadamente u\$s 663 millones de ese año, representando el 29,28% del presupuesto provincial (Cuadro 17, 2do. Informe).

Por su parte, el gasto originado exclusivamente por la DGEyC equivalió al 28,97% (pag. 79, 2do. Informe), considerando como presupuesto provincial el de la Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales.

* Evolución de la composición del gasto según destino

En el período 1980/88 (Cuadro 26, 1er. Informe), el porcentaje de su presupuesto que la DGEyC destinó al pago de su propio personal decreció (80,97 a 78,91%), mientras que las Transferencias Corrientes -pago de salarios de establecimientos privados y Comedores Escolares- aumentaron considerablemente (12,38 a 17,2%). También disminuyó el peso relativo del gasto en Bienes y Servicios No Personales (3,53 a 1,76%), y el destinado a infraestructura (2,21 a 1,46%).

* Gastos en Personal

En 1988, los Gastos en Personal significaron el 79,15% del presupuesto de la DGEyC (Cuadro 18, 2do. Informe). Sin embargo, este porcentaje asciende al 90,18% si se le adicionan las Transferencias Corrientes a la DENO que se destinan fundamentalmente al pago de salarios (11,03%).

El área que insume el mayor porcentaje de los Gastos en Personal es Educación Primaria (38,35%), seguida por Media, Técnica y Agraria (17,60), Consejos Escolares (8,8%, referido fundamentalmente a porteros, etc., de los establecimientos), Educación Inicial (8,7%) y Psicología (6,03%, según Cuadro 19, 2do. Informe). Estas áreas significan el 79,48% de los Gastos en Personal, y en consecuencia el 62,9% del gasto total de la DGEyC.

* Transferencias Corrientes

Después de los Gastos en Personal, los rubros que siguen en importancia en lo que se refiere a su incidencia en el presupuesto de la DGEyC (año 1988) son las transferencias a la Dirección de Enseñanza No Oficial (DEND), con el 11,03%, destinadas al pago de subsidios a establecimientos de enseñanza privada, y a Comedores Escolares (5,15%, según Cuadro 20, 2do. Informe).

Estos tres rubros -Gastos en Personal, Transferencias Corrientes a la DEND y Transferencias Corrientes a Comedores Escolares- constituyen el 95% del presupuesto de la DGEyC.

* Bienes y Servicios No Personales

En 1988 las erogaciones en Bienes y Servicios No Personales significaron en 1988 el 1,74% del presupuesto de la DGEyC (Cuadro 18, 2do. Informe). Este porcentaje se repartió fundamentalmente en Servicios No Personales y Bienes de Consumo (1,28% y 0,33% del gasto total de la DGEyC según Cuadro 21, 2do. Informe).

Los Bienes de mayor incidencia son Combustibles (57,44%), Papel (13,43%), Alimentos (2,7%), Medicinales (2,4%) y Metálicos (2,2%). El principal bien consumido por

cada área es Combustibles para Servicios Generales, Cultura, Consejos Escolares y Educación Media; Metálicos para la Dirección de Infraestructura y Papel para Informática (Cuadro 65, 3er. Informe).

En lo que se refiere a Servicios No Personales, el 88,95% del gasto en ese rubro se genera en el conjunto referido a Viáticos (30,22% del gasto en Servicios), Electricidad, Gas y Agua (29,19%), Alquileres (17,12%) y Honorarios (12,41%). Las áreas a las que se imputa la mayor parte de los Servicios No Personales son Primaria (21,1%), Servicios Generales (12,65%), Infraestructura (10,55%), Media (7,45%), Informática (7,39%), Subsecretaría de Cultura (6,39%) y Educación Especial (5%, según Cuadro 67, 3er. Informe).

El principal gasto en Servicios No Personales de cada una de las áreas es Electricidad, Gas y Agua para Primaria, Media y Especial; Honorarios en Servicios Generales y Cultura, Alquileres para Informática y Viáticos para Infraestructura (Cuadro 67, 3er. Informe).

* Trabajos Públicos

El gasto en Trabajos Públicos de la DGEyC representó el 1,44% de su presupuesto. El Ministerio de Obras Públicas de la Provincia añadió erogaciones equivalentes al 73% de lo gastado en ese rubro por la DGEyC (Cuadro 23, 2do.

Informe, Año 1988).

4. Evolución de las variables educativas

En el período 1981/88, la matrícula que registró las mayores tasas de crecimiento anual acumulativo fue Superior (14,1%), seguida por Artística (9,9%), Media (9,6%), Inicial (6,5%) y Especial (4,9%). La única tasa negativa fue la de Adultos (-0,8%).

A excepción de Artística y Superior, el número de cargos docentes creció más que la matrícula, aun en el caso de Adultos en que la matrícula decreció (3er. Informe, Punto XI.1. "Tasas de Crecimiento Anual Acumulativo Período 1981/88).

5. Costos por alumno en la enseñanza oficial

En cuanto a los costos por alumno para la enseñanza oficial (en 1988, en Miles de Australes de ese año), el nivel más costoso es Especial (23695,02). Los de Enseñanza Media (5297,72) superan a los de Adultos (4927,21) y aun a los de Superior (4928,57). Le siguen Artística (3804,5) e Inicial (3139,13). La Educación Primaria registra el costo más bajo con 2448,25 (Cuadro 27, 2do. Informe).

6. Resumen

El organismo tiene una fuerte incidencia en el presupuesto provincial. En los últimos años ha destinado crecientes montos a subsidios a establecimientos privados y a servicios asistenciales en desmedro de sus propios salarios y de la atención de su infraestructura.

La mayor parte del presupuesto se destina a gastos en personal, ascendiendo su planta al mes de abril de 1990 a casi 200000 personas. En general, los cargos docentes crecieron más que la matrícula.

La DGEyC está dirigiendo a Comedores Escolares casi el doble de los montos que destina al conjunto de Infraestructura y Bienes y Servicios.

Asimismo, más de la mitad del gasto en bienes se derivó a Combustibles, mientras que los Servicios No Personales de mayor incidencia fueron los Viáticos y el pago de Servicios Públicos.

El nivel que ocasiona el mayor costo por alumno es Especial, pero el de la Enseñanza Media, Técnica y Agraria resulta llamativamente alto, más aun que el de Superior.

La departamentalización de la estructura ha tenido una tendencia creciente, y las Subsecretarías de mayor diversificación son Educación y Administrativa.

Como puede verse, la rígida estructuración ~~del~~ ~~gasto~~ del presupuesto del organismo implica una fuerte inflexibilidad a la baja de sus gastos. En la medida en que el deterioro salarial parece haber llegado a su límite, las mejoras solo podrán provenir de una mejor asignación de los recursos.

En este sentido, el crecimiento de los cargos docentes por encima de la matrícula y el costo relativamente alto de la Enseñanza Media, son datos que pueden dar cuenta de la posibilidad de esa reasignación. Sin embargo, ese esfuerzo no parece ser suficiente para cubrir los atrasos estructurales en la inversión y en las reformas administrativas.

3. ESTRUCTURA

La metodología adoptada se basa en la caracterización de las principales dimensiones en las que se centra la teoría organizacional para el análisis de la estructura.

A fin de prevenir la posibilidad de que las observaciones que se realicen sean sospechadas de contener juicios críticos, conviene señalar que las estructuras organizativas no corresponden únicamente a una división técnica del trabajo, sino que configuran una división social, de la que resultan para los distintos miembros, diferentes posibilidades de acceso al poder y al prestigio. Asimismo, no puede esperarse una racionalidad "técnica" en las estructuras organizativas en la medida en que su configuración en buena parte es el fruto de manifestaciones políticas, que permean la institución aportando su propia racionalidad.

1. Centralización/descentralización

La DGEyC está dividida en 16 Regiones que comprenden 127 Distritos. La relación de estos últimos con los Consejos Escolares implica su identificación con los distritos electorales, lo que deriva en la existencia de macrodistritos, como es el ejemplo de La Matanza.

En el nivel local actúan las siguientes estructuras:

* Supervisión. Inspectores Jefe, a nivel de región, en jurisdicción de cada Rama, de los que dependen, a nivel de distrito, los Inspectores de Area y las Secretarías de Inspección. Su función se refiere a la supervisión técnico pedagógica y a la inspección educativa.

* Consejos Escolares, a nivel de distrito. Su actuación implica cierta descentralización administrativa en los temas de personal, servicios asistenciales e infraestructura.

* Tribunales de Clasificación Descentralizados. Dependen de la Dirección Tribunal de Clasificación.

Como hemos señalado en informes anteriores, su descentralización se encuentra en sus inicios. Las propuestas existentes se refieren a 36 y 66 Tribunales, lo que implica que no se establecerán en la totalidad de los Distritos.

Sus principales funciones con la aprobación de las Plantas de los diversos servicios, y decidir sobre categoría, cantidad de cargos y horas cátedra de cada establecimiento, así como sobre el Movimiento Anual Docente.

* Centros de Investigación Educativa (CIE). En dependencia de la Dirección de Investigación Educativa.

Tradicionalmente estas funciones se desarrollaban en Primaria. La gestión anterior determinó el funcionamiento de uno de estos Centros en cada distrito. La carencia de investigadores motivó la suspensión de los proyectos por la actual gestión, por lo que solamente se mantiene en actividad un CIE, que cuenta con investigadores de base.

* Comisiones Distritales de Infraestructura. Son coordinadas en cada distrito por el respectivo Consejo Escolar y fuera de estructura, creadas por Resolución 17444 del 6/11/89.

Se integran con dos o más consejeros escolares, uno al menos por cada bloque político, un inspector por cada Rama, un delegado de la Dirección Provincial de Infraestructura y un delegado del Intendente. La Dirección de Coordinación de Consejos Escolares tiene la función de apoyo a la constitución de las Comisiones y la facultad de intervenir en caso de conflictos. El delegado de la Dirección Provincial de Infraestructura apoya y controla el aspecto técnico de los trabajos a realizarse.

La principal función de estas Comisiones Distritales es proponer al Consejo Escolar la realización de obras para su elevación a la DGEyC por el Consejo, así como dirigir y controlar las obras en el Distrito.

* Comisiones Distritales de Perfeccionamiento, divididas en

Subcomisiones en los distritos más grandes.

Las integran los Inspectores de área de todas las Ramas en cada distrito, y representantes institucionales a través de un docente de cada escuela elegido por sus pares, con asistencia voluntaria. Dependen de la Comisión de Perfeccionamiento a la que haremos referencia posteriormente, y su propósito es buscar una vía alternativa al planeamiento de la capacitación, de manera de no basarla exclusivamente en cursos decididos en el nivel central, sino recoger las necesidades que manifieste el nivel de Supervisión y la base del sistema. Un entrevistado describió la experiencia como "la primera vez que se reúnen los Inspectores de Área". Sin embargo, los docentes consultados relativizaron su éxito.

Luego de esta descripción de las estructuras que funcionan a nivel local, parece conveniente realizar algunas consideraciones.

Una visión común de la DGEyC la describe como una estructura muy centralizada, en relación al exceso de poder y de funciones que poseen los organismos situados en las primeras líneas de la estructura político administrativa. En el caso de la DGEyC, este centralismo reúne además características de centralización territorial, en la medida en que los niveles de decisión se agrupan en la capital de la provincia.

Sin embargo, esta visión se contrapone con las dificultades que se adjudican a la DGEyC para implementar cambios, lo cual parece indicar que el centralismo está más bien referido a los aspectos formales, mientras que en los aspectos sustantivos los niveles medios y la base del sistema se manejan con relativa autonomía. (1)

Esta autonomía virtual no se traduce en la anarquización del trabajo pedagógico cotidiano en buena parte por la relativa homogeneización que resulta de la formación docente, de la que derivan prácticas y valores relativamente uniformes.

De este modo, la descentralización debería contemplar la revisión de la priorización de las decisiones que deben quedar a cargo del nivel central, de manera que éste se encuentre liberado de las de poca relevancia y pueda dedicar su atención a las actividades sustantivas. Pero este proceso debería estar acompañado por la fortificación de la capacidad del poder central de definir lineamientos a seguir y la de implementación de políticas.

En este sentido, es útil recordar las distintas acepciones que puede englobar el término "burocracia". Uno de ellos se corresponde con el de formación social, mientras que el otro se refiere a modo de organización. (Lefort, 1984).

Lefort transcribe una definición de Alain Touraine

basada a su vez en Weber: "Llamo burocracia a un sistema de organización donde los estatutos y los roles, los derechos y los deberes, las condiciones de acceso a un puesto, los controles y las sanciones, están definidos por la situación en una línea jerárquica, y por lo tanto por una cierta delegación de autoridad. Esas dos características presuponen una tercera: que las decisiones fundamentales no son tomadas en el interior de la organización burocrática, que no es más que un sistema de transmisión y ejecución".

El mismo Lefort contrapone otra visión. La burocracia sería también "una formación social, sistema de conductas significativas, y no sólo un sistema de organización formal" ... "con una finalidad propia, y que no se la puede deducir de las necesidades impuestas por la organización de la producción"... consiguiendo "una especie de existencia para sí misma".

Una cita más podría resultar útil. El autor, refiriéndose a los logros obtenidos a través de esfuerzos descentralizadores, afirma: "De las reformas administrativas exitosas surge una importante lección, y es que no necesariamente la descentralización es el resultado. Demasiado frecuentemente, los sistemas administrativos resultantes, aunque más fuertes administrativamente y mejores productores de servicios, son jerarquías manejadas ajustadamente con poca discrecionalidad en la toma de decisiones en los niveles más bajos. Para ser resultados

logrados mediante un esfuerzo descentralizador, son sorprendentes, pero no lo son tanto cuando se comprende que el ideal de jerarquías firmemente controladas es el núcleo de la teoría administrativa". (Connerley, 1987).

2. Especialización/coordinación/sectorización

La parcialización de las tareas en áreas responde al intento de obtener ventajas a través de la especialización de las actividades. Sin embargo, una especialización extrema puede poner en peligro esas ganancias potenciales, debido a las mayores necesidades de coordinación, control y aun de resolución de los inevitables conflictos que se generan entre las distintas áreas.

En el caso particular de la DGEyC, la excesiva especialización ha generado un sistema fragmentado y desarticulado. La utilización de estos términos se verá justificada en los párrafos posteriores.

En primer lugar, la división de tareas determinada para el primer nivel dificulta la necesaria integración entre las metas educativas y la asignación de recursos, tanto físicos como financieros.

No existe ninguna instancia de coordinación en ese nivel, lo cual implica que ésta queda, en los hechos, a cargo del mismo Director General, con la inevitable sobrecarga de

tareas y las consiguientes dificultades para la toma de decisiones y la acción cotidiana.

El organigrama tampoco prevé algún área que unifique criterios e información relevante en materia de recursos humanos, hecho que resulta cuestionable en un organismo en el cual la variable estratégica es la de personal, tanto por el tipo de "tecnología" utilizada como por la importancia de los recursos insumidos.

Así, los temas de personal están fragmentados en la Dirección de Personal, Tribunal de Clasificación (ahora parcialmente descentralizados), Tribunal de Disciplina, Comisión de Perfeccionamiento, y en cada una de las Ramas Educativas. Asimismo se detecta un corte entre el tratamiento de la capacitación para el personal administrativo y el docente.

No se encuentra un área que se encargue de las relaciones laborales en un modo global. Esta función puede definirse como la administración de la relación contractual laboral entre la organización y su recurso humano. Incluye aspectos de planificación, negociación y el control posterior de la contratación colectiva, las relaciones con organismos oficiales en los aspectos relativos a lo laboral, etc.

Asimismo, tampoco existe la función de administración de la estructura. Definimos como tal a la

dedicada a la descripción y actualización de la estructura organizativa, incluyendo los puestos y cargos, la elaboración de las descripciones y perfiles de los mismos, su valoración, etc.

La Dirección de Personal no tiene instancias a nivel distrital. Como las oficinas locales son de la Subsecretaría de Educación, los trámites se inician en la Supervisión, van hasta la Dirección de la Rama y de allí recién a la Dirección de Personal. Si un Consejo Escolar detecta una irregularidad en un servicio, el trámite del presumario debe comenzar en la supervisión.

Dentro de la Subsecretaría de Educación coexisten diferentes criterios de división del trabajo: por nivel, por tema, etc. La supervisión se realiza por rama educativa, incluyendo el caso de Psicología y Asistencia Social Escolar. Esto crea doble dependencia en las direcciones de los establecimientos.

No hay instancias de coordinación entre las Ramas y en consecuencia entre las Supervisiones. Un intento parcial lo constituye la Comisión de Perfeccionamiento, que debería categorizarse más bien como instancia de reunión, creado por la actual gestión para articular el Planeamiento Docente. La integran representantes de las distintas Direcciones, a excepción de la de Tribunal de Clasificación y Disciplina y Coordinación Administrativa; Información Educativa la integró

en un principio, pero actualmente se ha desvinculado. La Comisión es coordinada por la asesora directa de la Subsecretaría y tiene establecidas reuniones semanales. Asimismo prevé Comisiones Distritales de Perfeccionamiento Docente, a las que hemos hecho referencia en el punto anterior.

La Supervisión, localizada como ya hemos dicho a nivel distrital y regional, asume tanto la "inspección Educativa" como la "supervisión educativa", entendiéndose por tales a las actividades de control y vigilancia del cumplimiento de normas y requerimientos, y al servicio profesional de asesoría para el desarrollo del proceso educativo y su administración. Las entrevistas realizadas dan cuenta de la supremacía de las acciones de vigilancia y control por sobre la supervisión de la calidad educativa. Las prácticas de supervisión son caracterizadas por su automatismo y por la ausencia de reflexión crítica sobre sí mismas y sobre su objeto.

Las actividades de planeamiento se encuentran también dispersas entre diversas unidades organizativas: en las ramas, en la Comisión de Perfeccionamiento, en la Dirección de Coordinación Administrativa de la Subsecretaría de Educación que centraliza el Presupuesto de la Subsecretaría, en la Dirección de Planeamiento y en la Subsecretaría Administrativa, que confecciona el anteproyecto de Presupuesto de todo el organismo.

La función de provisión y análisis de información se distribuye en Auditoría General, en la Dirección de Planeamiento, en la Dirección de Informática, en la Dirección de Despacho (Informática Jurídica), en la Dirección de Información y Tecnología Educativa, etc.

Las áreas encargadas de Comedores Escolares o Cooperadoras no tienen instancias descentralizadas de resolución, ni siquiera al nivel mínimo que se observa en los aspectos de administración de personal.

No se detecta un área que concentre la función de relaciones con la comunidad ni alguna dirigida a la búsqueda de financiamiento.

Las carencias y rigideces de la estructura derivan en la creación de instancias que se manejan fuera de ella. Esta modalidad no es mala en sí misma, pero deberían adjudicarse espacios institucionales permanentes cuando la especificidad o la duración en el tiempo de los temas abarcados así lo indicaran.

3. Estandarización y Formalización

La primer dimensión indica hasta qué punto las tareas están sujetas a reglas y procedimientos para su realización, y la segunda indica el carácter más o menos

oficial de dichas reglas y procedimientos.

En general, el aumento del tamaño de las organizaciones va generando una mayor división del trabajo, y paralelamente, a la utilización de procedimientos más estandarizados y formalizados. Asimismo, las relaciones que se van estableciendo con los sindicatos suelen traer aparejadas una acentuación de la formalización: clasificaciones, descripciones de tareas, etc.

En el caso particular de los procesos administrativos de la DGEyC, podría decirse que al sobrepasarse el nivel adecuado de formalización, se ha estandarizado la vía informal. Es interesante citar un informe interno, que señala "En el nivel central, la Dirección de Personal, funciona como oficina de atención al público; a ella llegan por vía informal los agentes en forma particular, o los gremios para resolver trámites que por vía reglamentaria tardarían más de lo admisible".

4. Estructuras de control

Este tipo de estructuras se basan en algún tipo de mecanismo diseñado para hacer muestreo de informaciones de diversas áreas (financiera, administrativa, de rendimiento, etc.). Presuponen la existencia de un acuerdo organizacional previo sobre los criterios que permitirán valorizar en qué medida se han cumplido los objetivos, y un sistema de

información que permita su seguimiento.

Se detecta en el organismo una preocupación por la función de control de gestión. Esta tarea está incluida entre las misiones y funciones del área de Auditoría, pero también es mencionada en la de muchas Direcciones en los aspectos referidos a su jurisdicción. Sin embargo, la no verificación de los presupuestos básicos que se mencionan en el párrafo anterior permite afirmar que el organismo no cuenta con este tipo de estructuras en condiciones de adecuada operatividad.

(1) En este sentido, puede ser ilustrativa la transcripción de una frase de un Supervisor que recogimos en una entrevista, que intenta caracterizar, de acuerdo a su percepción, la actitud del docente. La frase es "Yo cierro la puerta del aula y adentro hago lo que quiero".

Como puede verse, esta visión se contrapone con la referida a la "soledad" del docente. Ambas parecen relacionarse con estereotipos opuestos.

4. COMUNICACION E INFORMACION

La significatividad de los problemas detectados, así como el hecho de que en cualquier organización la comunicación es el instrumento por excelencia de la transmisión de conocimientos, justifican el tratamiento de estos temas en un apartado especial.

En su sentido más amplio, el propósito y el resultado de la comunicación es la resolución de la incertidumbre. Tanto para la toma de decisiones, como para que éstas cumplan el efecto deseado, debe contarse con un conjunto de informaciones y con canales aptos para su circulación.

Esto es aplicable a todos los niveles de la organización, en la medida en que todos ellos, en tanto realicen acciones, precisan información, volcándola a su vez hacia el interior y el exterior de la organización mediante diversos tipos de procesos comunicativos.

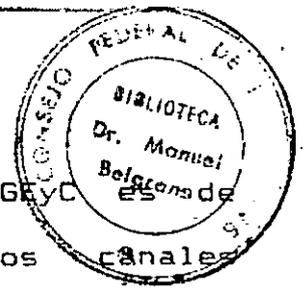
La circulación de información en el interior de la organización posibilita el funcionamiento del sistema interno, mientras que el flujo desde y hacia el exterior permite el cumplimiento de sus funciones e incorpora las necesidades y expectativas del entorno con respecto a ella.

Cuando hay obstáculos que impiden la circulación de la información aumenta la incerteza: las decisiones que se tomen y las políticas que se implementen pueden no surtir los efectos deseados, o más aun, pueden ocasionar efectos contrarios a los buscados.

En una organización como la DGEyC, empeñada en decisivos procesos de cambio, las comunicaciones que adquieren mayor criticidad son las que tienen que ver con la generación, coordinación y ejecución de planes o programas de acción, así como la referida a los resultados de las actividades, es decir, la retroacción y el control.

Las organizaciones, sea cual fuere su complejidad o su tamaño, van constituyendo redes de comunicación, en la medida que todos los sectores mantienen vínculos, y generan y reciben información para y desde otros sectores.

En este sentido, una red de comunicación puede describirse como un sistema de centros de decisión interconectados por canales de comunicación, en el que la retroacción debería permitir la autorregulación del sistema. En efecto, los responsables de las decisiones se proponen objetivos y metas, pero precisan ineludiblemente un conjunto de informaciones respecto de su cumplimiento en la base del sistema. De esta manera pueden detectar la necesidad de introducir ajustes o modificaciones que garanticen el cumplimiento de los objetivos que se han propuesto.



La red formal de comunicación en la DGEYC es de carácter básicamente centralizado, con algunos canales horizontales. Está estructurada en forma piramidal; la base está constituida por los establecimientos escolares, y la cúspide por las diversas direcciones centralizadas en la DGEYC. Entre base y cúspide existen niveles intermedios, cuya función es clave para el funcionamiento del sistema, ya que es a través de ellos por donde fluye o se bloquea la información.

Si bien es posible pensar en estructuras alternativas a las redes de comunicación piramidales, debe señalarse que en las sociedades modernas, ésa es la forma habitual en las organizaciones públicas y privadas.

En cambio, parece ineludible pensar en cómo mejorar el funcionamiento de la red de comunicación existente, para lo cual deben diagnosticarse cuáles son las causas que distorsionan su funcionamiento.

En este sentido, tanto el tamaño de la DGEYC, como la expansión de funciones producida en los últimos años, produjo indudablemente una mayor complejidad en la red y en la información que por ella circula.

Asimismo, y de acuerdo a un axioma de la teoría organizacional, el crecimiento de una organización determina

que aumenten sus necesidades de información, pero este crecimiento no es proporcional, sino que la información genera la intensificación de su propio uso. El límite aparece cuando este crecimiento provoca un volumen de información tal, que la hace inmanejable u obra en detrimento de la eficacia de la propia organización. Cuando esto sucede, un intento de solución posible es la descentralización.

El axioma parece corresponderse con la situación de la DGEyC: los requerimientos de información crecen con ritmo más veloz que la capacidad efectiva de sus canales de comunicación, con el consiguiente deterioro de las capacidades administrativas.

Varias son las formas en que puede visualizarse este deterioro. Por un lado, los niveles directivos concentran la mayor parte de las decisiones y funciones, lo que deriva en una sobrecarga de información, muchas veces innecesaria, dispersa y con escasa sistematización.

Sin embargo, mediante una adecuada redistribución de funciones y capacidades decisorias, podría conseguirse que una cantidad importante de información fuera analizada y utilizada en los niveles intermedios de la organización.

Por otra parte, la escasa sistematicidad de la información dificulta su almacenamiento y el acceso al mismo. En muchos casos se trabaja "al día", con los sistemas

informáticos sobrecargados, lo que hace que cuando se necesita datos de un año anterior, o aun de meses anteriores, deba requerirse un trámite especial o un "favor" de parte de los encargados del almacenamiento. Los programas existentes no proveen desagregaciones amplias por lo que el acceso a los mismos parece reservado a los especialistas. La recuperación de la información, por lo tanto, no es ni rápida ni eficaz y esta característica no sólo tiene que ver con los instrumentos de comunicación sino con el deseo de comunicar; sólo se desea comunicar cuando se piensa que ésta va a ser útil.

Ya hemos señalado en otros informes la lejanía existente en muchos casos entre emisor y receptor de la información y las intermediaciones que ésta debía atravesar. Esta lejanía muchas veces cristaliza prejuicios y estereotipos recíprocos. Una muestra de esto son las opiniones de los maestros sobre los niveles de dirección que distorsionan o reflejan sólo parcialmente la realidad. Recíprocamente, muchas veces se opera con prejuicios con respecto a lo que pasa a nivel escuela o en los niveles intermedios. Cuando a esto se suma la escasa posibilidad de control, estos estereotipos operan obstaculizando posibilidades de coordinación y colaboración. Un ejemplo de esto son los Consejos Escolares a los que nos referiremos especialmente.

Estos aspectos se ligan asimismo con el deterioro de

los procesos de retroacción. Si bien teóricamente la comunicación es analizada siempre en términos de circuito, en una organización compleja como la DGEyC a menudo es impersonal y aparece desconectada de los receptores en tiempo y espacio. Esta circunstancia hace que la retroacción no se produzca o que lo haga en forma tan mediada que no cumpla las condiciones necesarias para su eficacia. Al no existir tampoco mecanismos claros de evaluación y control de proyectos y programas, son dudosos los criterios de medición del cumplimiento y eficacia de los mismos.

Por otra parte, la escasa comunicación horizontal existente en la DGEyC posibilita el ejercicio del poder a través del uso de la información. El retaceo o la retención es un ejemplo de esto. Así, otros sectores son privados de datos esenciales para decidir y actuar con conocimiento de causa.

También debe señalarse que si bien en toda organización coexisten redes formales e informales de información, donde la red formal tiende a coincidir con el organigrama y la red informal se construye a partir de afinidades diversas, la DGEyC presenta además la particularidad de estar "compartida" políticamente, hecho que potencia la formación de varias redes informales. Esta situación no es negativa en sí misma, a condición de que éstas se acepten y reconozcan, y que no reemplacen o desplacen las redes formales.

En el informe anterior hemos señalado la existencia de procesos de "segmentación inadaptada", que consisten en erigir barreras contra la comunicación como defensa de los diversos grupos que impiden la transmisión de informaciones relevantes. Se generan así bloqueos o limitaciones, produciéndose cortes en el flujo de informaciones necesarias. Es importante señalar el rol que cumple aquí la supervisión como "portero" de los canales de comunicación. El supervisor jefe, sobre todo en las regiones más alejadas de los centros de decisión, acumula una importante cuota de poder que depende en gran medida de su papel privilegiado en el flujo de información, que le permite decidir sobre su pertinencia y efectuar una selección de acuerdo a su criterio.

Los problemas señalados se potencian debido a las carencias de infraestructura, que se traducen en una marcada dispersión geográfica, no sólo de los establecimientos sino de las oficinas del nivel central y las que se ubican en el nivel distrital, alentando la formación de diversas subculturas. Esa dificultad espacial para compartir experiencias, agrava la falta de circuitos de intercambio de información y de recopilación sistemática, por lo que las innovaciones y la creatividad existente en muchos lugares de la DGEyC no llega a convertirse en conocimiento organizacional.

Existen en la DGEyC dos niveles claramente

diferenciados donde se genera casi la totalidad de la información necesaria para el funcionamiento del sistema: el nivel de dirección, que es donde se resuelve la política educativa, y la que debe transmitir su sentido y orientación a los distintos estratos del sistema, y el nivel de los establecimientos que producen la mayor parte del relevamiento de información sin conocer el alcance de la misma y sin tener posibilidades de acceso a su posterior utilización.

El espacio que existe entre estos dos niveles es donde se presentan los obstáculos más importantes para el funcionamiento del sistema.

La política educativa de la DGEyC se define en torno a cuatro ejes: Justicia Social, Participación, Cultura del Trabajo y Comunidad Educativa. Estos ejes deben ser interpretados y ejecutados por cada una de las Direcciones, que para ello determinan acciones que deben ser cumplidas en la base del sistema. Si esto no sucede, la política quedará sólo en el discurso y no se transformará en práctica educativa.

El tránsito desde la Dirección a los docentes, pasa necesariamente por un conjunto de instancias burocráticas que instrumentan directivas, normas, circulares, y todas las orientaciones a través de las cuales se intenta llevar a la práctica la política educativa.

El nivel central fija naturalmente las grandes líneas de política educativa, y asigna los recursos a partir de las prioridades que se fijan, de acuerdo a las orientaciones y del conocimiento del funcionamiento del sistema. A la vez, deberá poseer mecanismos confiables a través de los cuales evaluar la aplicación de políticas, programas y proyectos.

Los niveles intermedios -Supervisión y Consejos Escolares- son el sitio de la pirámide donde concurre prácticamente la totalidad de la información, fluyendo hacia arriba y hacia abajo. El problema consiste no sólo en el poder de filtro que significa el papel de "porteros" al que se ha hecho referencia, sino en las carencias del nivel intermedio para hacer uso de la información, de desarrollar el proceso analítico necesario para el cumplimiento de sus funciones. En la mayoría de los casos estos niveles utilizan sólo una parte ínfima de la información disponible y con criterios de escasa autonomía.

En estos niveles es donde pueden definirse políticas educativas regionales y distritales que respondan a la política provincial, de acuerdo a la correspondiente evaluación de necesidades y posibilidades de la zona, de manera de definir planes, programas y proyectos que respondan a las características locales.

La afirmación anterior debe extenderse tanto a lo

educativo como a lo administrativo o a la asignación de recursos. La delimitación de estas tres áreas no debe derivar en fragmentación sino en una integración armoniosa. El nivel regional y distrital parece ser el espacio privilegiado para ello, para lo cual necesita como condición una adecuada captación de necesidades y expectativas de la comunidad, ordenando y elaborando sistemáticamente informaciones dispersas y heterogéneas.

El nivel del establecimiento educativo es de donde proviene la mayor parte de la información, y a través del cual participa la comunidad.

Ya habíamos señalado los obstáculos para la retroacción que implica la actual estructuración del sistema educativo. Es común oír hablar de "la soledad del docente": una gran autonomía en la relación cotidiana con el alumno, sin instancias reales de evaluación y control de su tarea, pero a la vez sin posibilidad de participar en la organización del trabajo y sin una visión totalizadora del sistema educativo.

En su relación con la comunidad, el docente es obligado a recopilar un conjunto de datos e informaciones cuyo sentido nunca le es suficientemente explicitado. Al mismo tiempo, la escasa información que proviene de la Dirección de su Rama o de las políticas de la DGEyC le llega filtrada y fragmentada.

Así, se produce un círculo vicioso donde a la escasa capacidad del sistema de obtener y manejar información oportuna y pertinente, corresponde un desarrollo de supuesta comunicación o comunicación falsa, que contribuye a desvalorizar la necesidad de información, con lo cual aumenta la incertidumbre en el conjunto del sistema.

La posibilidad de decisión que se concentra en los niveles altos de la pirámide organizacional es, en muchos casos, una mera ficción, ya que la ejecución de la decisión no podrá controlarse ni evaluarse por falta de informaciones confiables. Los que deciden no tienen medios suficientes para conocer lo que pasa en la base del sistema y de modificar el patrón educativo vigente, e inversamente, los que poseen la práctica educativa no tienen poder para decidir o al menos influir sobre la toma de decisiones.

El aumento en la participación que impulsa la DGEyC se encuentra así obstaculizado por la percepción de los docentes de la inoperancia de la misma en el cambio y la innovación de las condiciones de la tarea docente. En este sentido, "... la participación no puede ser un regalo ni una ventaja. Es una carga a veces muy pesada y resulta natural que los subordinados a quienes es propuesta no manifiesten a su respecto más que un entusiasmo muy limitado pese a la propaganda de la que son objeto ... Participar es perder la libertad, la situación favorable del crítico que se halla

cómodamente protegido; es también correr el riesgo de comprometerse emocionalmente y por último prestarse a la coerción del prójimo, del grupo o de la unidad en cuanto a las decisiones en que se toma parte. Quizás esto pueda verse con más profundidad atendiendo al ejemplo de una organización, donde cada cual cumple su función a su manera, con sus costumbres, sus artimañas, sus prácticas personales, otros tantos secretos que le permiten llenarla con el menor costo. Este capital, que le asegura un mínimo de libertad de maniobra es lo que se le exigirá comprometer en la participación " (Crozier, 1972).

El logro de un sistema de información que cumpla cabalmente los objetivos planteados por la DBEyC necesitará de modificaciones técnicas, organizativas y administrativas importantes.

Estos necesarios cambios, se tendrán que desarrollar en un espacio constituido a partir de relaciones de fuerzas, culturas institucionales, grupos profesionales, limitaciones presupuestarias y aun con la coexistencia de proyectos de política educativa no coincidentes. Esto debe alertar contra cualquier tentativa de proyecto normativista o meramente organizativo.

Si bien es indudable que deberá aumentarse el grado de integración del sistema, diseñar instrumentos adecuados, ~~mejorar el soporte técnico y~~, mejorar el soporte técnico y

contar con personal capacitado en los distintos niveles, también es cierto que esto no será viable si no es en el marco de un proceso integral de descentralización y recentralización del conjunto del sistema educativo provincial, ~~centralizado~~ a partir de favorecer al máximo instancias de concertación, coordinación y colaboración de los factores que constituyen el espacio antes mencionado. El necesario cambio no puede imaginarse como el resultado de operaciones geniales individuales sino como un gigantesco esfuerzo social concertado y organizado.

Puede parecer utópico fijar como objetivo que toda la información necesaria concorra al lugar adecuado en el momento en que se la necesite, pero sí es posible fijarse metas parciales a partir de los recursos humanos y materiales disponibles que permitan que productores y usuarios de la información adviertan su utilidad y su necesidad para la práctica cotidiana y para cualquier tentativa de mínima planificación.

En este marco, el sistema de información debería contemplar los siguientes objetivos generales:

- * Proporcionar la información necesaria para la toma de decisiones y para el control y evaluación.
- * Recolectar y procesar los datos de funcionamiento del sistema educativo.

* Permitir a los distintos niveles organizacionales la interpretación y el análisis de la información obtenida.

* Garantizar que el flujo de información en ambos sentidos ofrezca condiciones de validez y confiabilidad.

El sistema debería proporcionar información sobre algunos objetivos específicos mínimos:

* Producto del sistema educativo y la calidad del proceso educativo.

* Distribución regional de la demanda educativa.

* Características de los recursos humanos del personal de la DGEyC.

* Condiciones socioeconómicas por distrito de la población escolar.

* Proyecciones sobre los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para atender la demanda educativa.

* Programas existentes de asistencia socioeconómica y sus costos.

* Nivel de remuneración del personal docente y

administrativo.

* Edificaciones escolares y sus condiciones físicas y técnicas.

Asimismo, el sistema debería prever la normalización del diseño y uso de los formularios necesarios para la recolección y procesamiento de los datos.

Para facilitar el cumplimiento de estas metas parciales es preciso desarrollar una serie de tareas imprescindibles.

* Relevar y evaluar la oferta de información socio educativa disponible en los diferentes niveles del sistema.

* Relevar el uso que se hace de la oferta educativa y la demanda no cubierta o cubierta insuficientemente.

* Establecer las relaciones y circuitos existentes entre emisores y receptores de la información y establecer la distribución de la misma entre los diferentes organismos de la DGEyC.

* Relevar los recursos empleados por los diferentes sectores.

* Determinar como podrían usarse los recursos disponibles más eficientemente.

* Establecer qué condicionantes existen para el cambio de sistemas de control, tecnología, recursos de personal, modalidades de los sistemas organizativos, canales de comunicación y sistemas culturales.

Es importante destacar que en sus distintos niveles, todos los integrantes del sistema son a la vez, aunque en distinto grado, productores y usuarios de información. El objetivo a lograr es que a cada nivel le llegue la información que le sea de utilidad para tomar las decisiones pertinentes a su ubicación en la estructura.

Esta información tiene necesariamente que ser elaborada y analizada, pero para ello es necesario que se confíe en la veracidad y confiabilidad de la misma y que haya conciencia de que ésta es condición necesaria para evaluar y modificar las prácticas que se llevan adelante.

5. NIVELES INTERMEDIOS

1. Supervisión

En toda organización, la existencia de niveles de gestión diferenciados aparece como una necesidad ligada a la producción; esto se aplica con mayor razón a la DGEyC en razón de su tamaño. Las funciones asignadas formalmente, así como los roles y tareas que desempeñan informalmente cada uno de los niveles determina el grado de descentralización y desconcentración existente.

Asimismo, por su extensión geográfica, la DGEyC debe afrontar realidades muy heterogéneas, que abarcan a la vez diversos niveles y modalidades educativas. Así, para que los niveles altos de la organización puedan abarcar en forma apropiada y suficiente las necesidades de una estructura educativa crecientemente compleja, deben recurrir a instancias de descentralización y desconcentración progresivas y crecientes.

En la medida en que la decisión descentralizadora es fundamentalmente política, debe ir acompañada por procesos similares en el conjunto de la administración provincial. Pero también precisa en los niveles intermedios un proceso de cambio e innovación de hábitos, costumbres y rutinas

fuertemente asentadas en el patrón educativo y organizativo tradicional.

Se ha optado por realizar el análisis de la supervisión y de los Consejos Escolares en forma conjunta, porque estas instancias son las que tienen representación local. Como ya hemos señalado, la Inspección de Área y los Consejos actúan en jurisdicción distrital, y las Jefaturas de Inspección a nivel regional.

También hemos hecho referencia al hecho de que si bien los Inspectores tienen asignado formalmente un rol referido a lo técnico pedagógico, esta función aparece desplazada por cuestiones burocrático administrativas, de modo que la práctica parece centrarse en el cumplimiento de normas y reglamentos.

Entre otras funciones, la supervisión interviene en la autorización de las Plantas Orgánico Funcionales de los establecimientos, cobertura de cargos provisionales, problemas de edificios, control de horarios, registros diversos, investigaciones presumariales, tanto de oficio como por denuncia, altas, bajas, movimientos, apertura de cursos, etc.

Las entrevistas realizadas dan cuenta de otro aspecto de la supervisión, referido al manejo de las "relaciones humanas", dirigido a la superación de conflictos,

problemas de conducción y a la resolución de situaciones concretas referidas al funcionamiento cotidiano de las instituciones escolares. En el conurbano, este tipo de circunstancias fueron caracterizadas como estrechamente relacionadas con la gravedad de la situación socioeconómica por la que atraviesa la zona.

En el caso de los Inspectores Jefe, se nos enfatizó la existencia de un proceso de democratización de su rol, iniciado después de 1983. Según un entrevistado, anteriormente el cargo era "príncipesco", especialmente el de Primaria; "era más fácil ser recibido por un ministro que por un supervisor". En las zonas rurales, el puesto conserva todavía muchas de las características del pasado.

La designación del Inspector Jefe es atribución del nivel político, y éste es el sesgo que parecen estar tomando sus tareas en algunas regiones. Un ejemplo de esto lo constituye la organización de reuniones de discusión, con la participación de Consejos, Intendencia y gremios, en un intento de ofrecerse como espacio para el encuentro de la comunidad educativa.

Los entrevistados destacaron la especial crisis que atraviesa el rol de supervisión, en el marco de la que afecta a los docentes en general.

La gravedad de la situación socioeconómica que se

registra especialmente en el conurbano, parece estar ejerciendo una considerable influencia en este proceso. Los saqueos registrados en 1989 y el lento deslizamiento hacia la marginalidad que sufren los docentes parecen ser la conjunción que está acelerando esta crisis.

La consecuencia de este cúmulo de tareas, en un marco en que los docentes están cuestionándose qué enseñar, es que las cuestiones y saberes pedagógicos no pueden ser abordados en su especificidad. El control pedagógico pasa por lo formal, las innovaciones, experiencias y las necesidades de asesoramiento y capacitación no constituyen un compromiso de este nivel. La consecuencia lógica de esta estructuración es que la responsabilidad de lo pedagógico queda depositada en maestros y profesores casi exclusivamente.

Estas consideraciones sobre la actuación del nivel de supervisión hacen necesario referirse a algunas características del cuerpo de Inspectores, así como a algunos condicionamientos orgánico institucionales que se derivan de la estructuración de la DGEyC.

El cuerpo de Inspectores es el de mayor antigüedad y estabilidad de la estructura educativa. El acceso al cargo es por concurso de antecedentes y oposición, de modo que el perfil de los aspirantes tiende a ser el de docentes de considerable antigüedad y que han cumplido roles directivos.

La estabilidad del cuerpo contrasta con la rotación de los cargos de conducción educativa, ya que estos niveles suelen ser removidos en los diversos cambios político institucionales. Esta característica produce un sesgo de tipo conservador o reactivo frente a los cambios, donde se contraponen lo "permanente", es decir, los estratos intermedios del sistema, con lo "transitorio", que son a su vez los intentos de modificaciones en lo educativo o en la administración de la educación. A la vez, el carácter prácticamente inamovible del cargo le adjudica una importante cuota de poder. Su desempeño, o la aplicación de las decisiones políticas orientativas no influirá sobre su carrera, ya que de hecho es el puesto más alto del escalafón: más arriba los cargos son "políticos".

Desde su propia percepción, se asumen como nexos entre las decisiones políticas y su aplicación, como los que conocen las reglas y el funcionamiento de las unidades escolares, y en consecuencia como los que reúnen las condiciones apropiadas para decidir si las orientaciones de política educativa se adaptan o no a las características y necesidades de sus escuelas. Si no las consideran apropiadas, ellos producirán entonces su propia adecuación.

Así, la eficacia estará medida por el conocimiento de procedimientos y reglamentaciones, tanto los que facilitan como los que obstaculizan la gestión.

En la medida en que perciben que no tienen influencia sobre las decisiones, no las asumen como propias ni las consideran su responsabilidad. Su preocupación parece centrarse en que las escuelas a su cargo funcionen lo más armónicamente posible.

Sin embargo, esto favorece la salvaguarda del statu quo: el mantenimiento de la armonía implica privilegiar las situaciones controladas y el mantenimiento de un alto grado de previsibilidad, impidiendo distinguir entre las modificaciones destructivas y las creativas.

Aun a riesgo de generalizar, el cuerpo de inspectores podría caracterizarse como un grupo que, aunque acaparando una importante cuota de poder burocrático administrativo, influye escasamente sobre decisiones y orientaciones generales. Esta característica, unida a las de antigüedad e inamovilidad en el cargo, determina una práctica burocrática y básicamente conservadora.

Al respecto, un documento sobre el organismo denominado "Una propuesta desde el peronismo para la transformación del sistema" caracteriza al grupo señalando que "El sistema de supervisión actúa al mismo tiempo como silenciador de las demandas que pretenden subir y como desacelerador de la política que se pretende concretar".

Si la función de supervisión es centralmente técnico

pedagógica, deberían darse condiciones que favorezcan su ejercicio. En la medida en que esto no sucede debe entenderse que la institución desvaloriza esa función.

Asimismo, la atención de las tareas administrativas parece requerir más que el perfil de un educador, el de un administrador de la educación. En los hechos, éste se va estructurando a través de los sucesivos ascensos en el escalafón, a medida que el futuro inspector se va alejando de la tarea específicamente docente. (1)

En una entrevista a un Supervisor Jefe, éste manifestó que los Inspectores cuentan con auxiliares administrativos y con la Secretaría de Inspección, y que en consecuencia podrían desentenderse del manejo directo de papeles y trámites. A su juicio, "el Inspector que anda entre papeles es porque quiere". No obstante, no puede negarse que la dinámica de la institución privilegia la función de inspección y vigilancia sobre la de asesoramiento y desarrollo del proceso educativo, y que esta característica organizacional es percibida por el Inspector, que adapta su actuación a lo que se espera de él.

Paralelamente, existe un conjunto de tareas que no se cumplen o se realizan sólo parcialmente, y en las que el supervisor pedagógico no pueda ser reemplazado. En cambio, la problemática administrativa podría ser cubierta con ventaja por personal capacitado especialmente para ella.

Un análisis de los antecedentes sobre supervisión educativa en América Latina (Mora y Bustos, 1984) nos señala algunos de estos roles irremplazables.

- * Infundir, interpretar y verificar el cumplimiento de los objetivos, políticas y normas provenientes del nivel superior.

- * Efectuar un diagnóstico del desarrollo del proceso educativo en el área de su incumbencia, identificando los problemas y proponiendo soluciones.

- * Asesorar en aspectos de interpretación, rediseño y adecuación curricular, diseño y desarrollo de estrategias de enseñanza, aprendizaje y formas de evaluación.

- * Promover la coordinación permanente con las otras instancias de supervisión, y con todos los organismos comunitarios interesados en la educación (p.ej. Consejos Escolares).

- * Impulsar actividades de capacitación en aspectos técnico pedagógicos, de investigación, de relaciones con la comunidad y de evaluación educativa.

Sobre la base de estas funciones básicas, es posible ir definiendo un conjunto de tareas concretas y las

formas de cooperación, coordinación y concertación con otros niveles institucionales internos y externos a la DGEyC, a partir del objetivo de la necesaria reflexión crítica sobre la educación en cada nivel y distrito, y superar la rutinización y el automatismo que caracteriza el desempeño de la supervisión.

2. Consejos Escolares

Ya hemos señalado que los Consejos Escolares y el nivel de Supervisión son las instancias organizativas ya disponibles para avanzar en el proceso de descentralización.

El análisis de la función de los Consejos Escolares reviste especial complejidad dada la particular relación con la DGEyC. Si bien los Concejeros son elegidos por el pueblo en cada municipio, y en consecuencia no hay dependencia legal de la DGEyC, este organismo tiene potestades de fiscalización y control. Asimismo, los fondos de los Consejos surgen del presupuesto de la DGEyC, quien también provee los edificios donde funcionan.

El escaso número de antecedentes a nivel internacional o nacional sobre el tema, implica que las propuestas deban basarse en las experiencias locales y que las soluciones a los problemas surjan fundamentalmente de esfuerzos de la imaginación.

Los Consejos actúan a la vez como representación política de la comunidad en lo concerniente a educación, administración y gobierno de las escuelas "en cuanto no afecten la parte técnica", y a la vez agencia administrativa de la DGEyC. Esta complejidad de roles necesita que se concilien armónicamente los campos de la representación política y la eficacia técnico administrativa.

Transcribiremos a continuación un listado de las funciones actuales de los Consejos, provista por la Dirección que los coordina.

* Area de Personal

** Sub-área Docente.

Registro de Títulos.
Ingreso a la docencia.
Cobertura de cargos docentes.
Movimiento de Personal.
Asignaciones Familiares.
Licencias.
Contralor.
Reconocimientos de servicios.

* Sub-área Administrativa.

Inscripción para cobertura de cargos de personal de servicio.
Registro de Aspirantes.
Designación de porteros suplentes.
Distribución de personal de servicio.
Pedido de Juntas Médicas.
Licencias.
Abandono de cargos.
Denuncias.

* Area Administrativa Contable

Administración y manejo de fondos
Distribución de recibos-cheques.
Registro de firmas autorizadas.
Distribución de cheques.

Rendición de cuentas de fondos.
Asientos Contables.
Reclamo de haberes y cobro.
Devolución de cheques, solicitudes de reliquidación.
Viáticos, Registro de comisiones.
Rendición de pasajes oficiales.
Tramitación de servicios públicos.
Pago de seguros.

Patrimonio

Censos de bienes y muebles.
Altas y bajas.
Recuento físico.
Transferencias.



Asociaciones Cooperadoras

Trámite de reconocimiento y renovación de Comisiones Directivas.
Control de su administración y desenvolvimiento.
Rúbrica de libros.
Derivación al organismo competente de denuncias o comprobación de transgresiones.

* Area de Apoyatura Técnico Administrativa

Matricula

Información estadística actualizada.
Control de planillas.

Edificios Escolares;:

Información actualizada sobre necesidades de construcciones, ampliaciones y refacciones de edificios.
Cesión, donación, compra, alquiler, expropiación de inmuebles.
Ocupación de casas-habitaciones.
Cesiones transitorias de locales escolares.
Padrinazgo de establecimientos.
Contrataciones para obras de refacciones.
Consortios.

Servicios Alimentarios

Determinación de necesidades y prioridades de Comedor, Merienda reforzada y Copa de leche.
Distribución y compra de materiales para comedores.
Mobiliario, material didáctico, útiles, etc.
Determinación de necesidades.
Distribución de materiales que reciben.
Reproducción o elaboración de documentos.

Becas

Solicitudes para su otorgamiento.

Indudablemente, y como ya lo hemos señalado en informes anteriores, la ejecución de estas tareas limita las posibilidades del Consejo en lo que hace a la representación de

la comunidad y como promotor de ésta en el desarrollo escolar y cultural.

Esta situación guarda similitud con la de supervisión, en la medida que ambas instancias enfrentan la preocupación por un conjunto de tareas, en realidad no relacionadas específicamente con su rol, pero que hay que "rendir" ante la DGEyC.

Asimismo, podría señalarse otra similitud, en el sentido de que el atender la gestión administrativa necesita una capacitación específica que no está relacionada ni con el rol docente, ni con el político.

Sin embargo, somos conscientes que la asunción de las tareas administrativas por parte de ambas instancias no sólo tiene que ver con características estructurales de la DGEyC, sino con el hecho de que la gestión administrativa es indudablemente fuente de poder en el corto plazo, mientras que el ejercicio de la asesoría docente en el caso de la supervisión, o la búsqueda de un rol político en los Consejos Escolares, producirán réditos a más largo plazo, en la medida en que el poder se irá construyendo en base a la eficacia en el desempeño. La tarea administrativa es un refugio seguro; las otras implican compromisos y riesgos.

(1) Esta afirmación podría extenderse también a los puestos directivos y a la secretaría en los establecimientos.

CAPITULO II

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Antes de entrar de lleno al objeto de este capítulo, parece necesario realizar algunas reflexiones acerca del objetivo de descentralización, explicitado como prioritario por el gobierno provincial.

Al respecto, cabe recordar que la estructura de objetivos de cualquier organización no es más que la fusión de las preferencias de sus miembros -individuos o coaliciones- ponderadas por sus respectivas posibilidades de influencia en las fuentes de poder. Esto implica el desarrollo de un proceso continuo de negociaciones, en el cual los objetivos explicitados se van reformulando de acuerdo a las posibilidades de los diversos grupos de incidir en la toma de decisiones.

Asimismo, en la medida en que toda organización constituye un sistema socioeconómico abierto, debe tenerse en cuenta el juego de presiones externas que se ejerce sobre las organizaciones, y que son otro factor en la continua reformulación de objetivos.

Por otra parte, y con respecto al concepto de

descentralización, conviene recordar dos alternativas señaladas por Cohen (1981), citado por Barrios. La descentralización administrativa o desconcentración, en donde "una unidad políticamente independiente delega alguno de sus poderes a uno de sus agentes ubicados en un nivel subordinado dentro de una organización funcional. Este esquema se traduce en el reordenamiento y reforzamiento de las líneas verticales de mando de las estructuras gubernamentales". En la descentralización política o devolución, en cambio, "una unidad central de comando transfiere gran parte de sus atribuciones hacia otro nivel gubernamental. En este caso la autoridad es ejercida por unidades territorialmente definidas, que gozan de una relativa autonomía con respecto al nivel central".

Según Barrios, esta última alternativa es la más deseable en la medida que intenta conjugar los objetivos de eficiencia con los de democratización, pero la señala también como la menos viable en la medida que implica una fuerte redistribución del poder político.

Por otra parte, los argumentos teóricos han tendido a identificar la descentralización con la democratización. Sin embargo, muchos autores alertan sobre la posibilidad de que en la medida en que las sociedades latinoamericanas no presentan aun un compromiso social profundo con los valores democráticos, la descentralización puede derivar en feudalizaciones regresivas.

En teoría, la participación de la comunidad constituiría la principal salvaguarda del proceso democratizador. Sin embargo, ésta no parece tan fácil de concretar en medio del innegable proceso de desmovilización por el que transita la sociedad argentina.

Como pocas veces parece lograrse la participación adecuada, la descentralización termina siendo caratulada como una política poco eficaz.

Otro modo de plantear la necesidad de la descentralización pasaría, por el contrario, por sus posibles contribuciones a la fortificación del poder central. Esto podría explicar en parte la paradoja de gobiernos centrales ofreciendo redistribuir su poder.

Las dificultades del planeamiento centralizado han contribuido no poco a reforzar esta posición. Si bien en décadas no muy lejanas se creía posible prever el futuro en base al pasado, la actual explosión de la complejidad ha hecho pensar que el proceso de planificación debería contar con articuladores que actúen a manera de "vigías" en el nivel local, de manera que se produjera una distribución más amplia en toda la organización, permitiendo hacer frente a la inestabilidad. Como es lógico, esto entraña una fluidización de los circuitos de comunicación entre los distintos niveles.

Asimismo, la posible mayor lentitud que podría derivarse de la descentralización en lo que se refiere a la toma de decisiones, debido a la mayor cantidad de sectores participantes, se equilibra y aun se obtiene beneficio en lo que se refiere a la implementación de políticas.

Como ya hemos señalado, la relevancia de esta capacidad se potencia cuando, como es el caso de la DGEyC, se pretende encarar procesos de cambio.

Si retomamos la alternativa descentralización administrativa vs. descentralización política, debe señalarse que la existencia de los Consejos Escolares podría alentar cierta viabilidad para el segundo de estos planteos.

Sin embargo, hasta el momento, y pese a las aparentes fricciones, tanto la actuación de los Consejos Escolares como de la propia DGEyC parece indicar en ambas partes, tendencias a cristalizar el rol de "agencia administrativa" de la DGEyC para los Consejos Escolares, con lo cual la posible descentralización política deriva finalmente en una mera descentralización administrativa, complicada innecesariamente por la interinstitucionalidad.

Al respecto, debe recordarse que la elección de la alternativa que finalmente se adopte es eminentemente una decisión política, no técnica. Del mismo modo, las recomendaciones que puedan hacerse tendrán también esa

categoría, y reflejarán inevitablemente los valores y preferencias de sus autores.

Decimos esto porque, aun partiendo -como lo haremos- del objetivo de descentralización explicitado por el gobierno provincial, las propuestas que se hagan diferirán fuertemente de acuerdo a los valores que se privilegien, ya que existen razones para recomendar distintas alternativas.

En el presente informe se ha optado por sugerir una descentralización política vía Consejos Escolares, acompañada de una descentralización administrativa vía DGEyC. (1)

Por otra parte, en capítulos anteriores hemos señalado también la necesidad de privilegiar la supervisión técnico pedagógica sobre las tareas que Mora llama "de inspección y vigilancia de la educación"...

Otro punto que constituye la base de estas recomendaciones es la necesidad de acercar el sistema educativo al sector productivo, entendiendo que la brecha tecnológica se explica en buena parte por la falta de esa relación.

Los procesos señalados deberían acompañarse con la integración gradual de los establecimientos educativos en redes interconectadas, a través de una escuela núcleo, con nivel menor al distrital. Esto tendría fundamentalmente el

objeto de disminuir el aislamiento e intercambiar experiencias para la necesaria producción colectiva del cambio. (2)

Las razones para la propuesta son las siguientes:

* El rol de representación de la comunidad que se plantea para los Consejos Escolares y su carácter electivo no pueden agotarse en asuntos meramente administrativos.

* Los Consejos Escolares forman parte del sistema político argentino, y en consecuencia su actuación no puede menos que reflejar muchos de sus vicios. Pero algo similar podría aplicarse al Parlamento, y sin embargo cualquier postura democrática tenderá a recomendar el reforzamiento de su rol.

* Su categoría de organismo político haría razonable asignarle la faz más política de la actividad educativa, que en algunos aspectos -y en alguna región- pareciera estar siendo asumido parcialmente por la Supervisión.

En este marco, este es el perfil que podría imaginarse para los Consejos Escolares:

** Ambito de reunión y promotor de las relaciones con la comunidad educativa local, y elemento integrador de los Consejos de Escuela.

** Articulador de lazos con el sector productivo local: concertación de pasantías, evaluación y control de calidad en común, búsqueda de financiamiento.

** Canalizador de las inquietudes de la sociedad sobre modificaciones de currícula.

** Evaluador externo de la DGEyC.

** Articulador con los partidos políticos locales y con la Municipalidad.

La comunidad debe poder expresarse sobre la educación a la que aspira, y los problemas de que adolece la que recibe, con las características y circunstancias propias de cada región, así como de su particular momento social.

En este sentido, debe promoverse una mayor vinculación entre escuela y comunidad, de modo que la educación sea considerada como un espacio accesible. Para esto haría falta prever mecanismos claros de consulta a fin de neutralizar la impermeabilidad a los reclamos de la sociedad que se deriva de la estructura piramidal de la DGEyC.

El rol integrador con la comunidad que proponemos para los Consejos, y que no parecen estar cumpliendo actualmente, constituye la vía hacia una educación más

democrática y participativa. De este modo, los Consejos podrían recoger los esfuerzos e inquietudes de los Consejos de Escuela, y convertirse en el espacio donde la comunidad que los eligió concurra y los perciba como un lugar propio.

Con el mismo objetivo, es necesario pensar en formas crecientes de coordinación, cooperación y concertación entre todos los sectores y organizaciones sociales y políticas de cada distrito, para lo cual debería favorecerse la creación de instancias organizativas permanentes, que debido a su actual inexistencia son reemplazadas por esfuerzos dispersos de algunos funcionarios, en algunos casos los mismos Inspectores Jefe.

Una parte de las atribuciones que la actual ley de Consejos Escolares fija para estos organismos corresponde claramente a la función de representantes de la comunidad, mientras que otras se refieren más bien al ejercicio por delegación de las funciones administrativas de la propia DGEyC. Más allá de una posible modificación de la ley, que hubiera sido más factible de haber sido otro el resultado del plebiscito para la reforma de la Constitución, deberían priorizarse las tareas correspondientes a fiscalización y control, así como las de acción social, la elevación de propuestas con respecto al proceso de enseñanza aprendizaje, la discusión y análisis de la realidad educativa distrital, y las tareas de cooperación y coordinación con otros organismos locales.

El capítulo IV de la actual ley de Consejos establece que estos "desarrollarán una amplia acción social y de extensión cultural y auspiciarán toda actividad que contribuya a la difusión de la cultura", "la formación de cooperativas escolares en el distrito", "colaborarán con las asociaciones cooperadoras y podrán participar conjuntamente con entidades culturales, deportivas, de bien público, y las Municipalidades, en la formación de organismos orientados hacia el estudio y aplicación de planes de mejoramiento social de la comunidad". En la actualidad, estas atribuciones son ejercidas muy limitadamente, tal como se deduce del listado de tareas incluido en la página 52.

Por otra parte, en la medida en que el campo de la educación no puede reducirse a la que se brinda en las escuelas, la provisión de formas de educación no escolarizadas aparece también como un importante espacio que podrían ocupar los Consejos Escolares.

El Consejo podría participar activamente en la propuesta de actividades tendientes a la capacitación laboral de alumnos y vecinos, organizar cursos, conferencias, jornadas, actividades artísticas y recreativas, procurar la formación de bibliotecas, etc.

Asimismo, en su condición de representante de la comunidad, debería relacionarse con unidades productivas a fin

de lograr formas de cooperación y coordinación entre la escuela y el sector productivo, conexión ésta que también sería útil para la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento.

En cuanto a las tareas administrativas, éstas podrían unificarse con las que actualmente desempeña la Supervisión en un área específica en dependencia de la DGEyC en cada distrito.

Con respecto a la DGEyC, las propuestas que se elevan son las siguientes:

- * Crear un área de primer nivel que acuerde y centralice las políticas en materia de recursos humanos.

En las primeras páginas del diagnóstico hemos señalado una característica cultural del organismo referida a la sobrevaloración de lo pedagógico en desmedro de lo administrativo y organizativo, y a la concepción del docente como autosuficiente para hacerse cargo de todo tipo de tareas.

En este sentido, una de las funciones del área de Recursos Humanos que se propone crear debería ser la de abordar la temática de personal a partir de la búsqueda y definición de los distintos perfiles que se necesitan para hacer frente, no sólo al servicio educativo en sus diversos

aspectos, sino también al necesario proceso de cambio.

Asimismo, la nueva área debería centralizar además el tema de Relaciones Laborales. Al respecto, la DGEyC debería presionar activamente para flexibilizar el tipo de instrumentos legales que reglamentan la actividad del personal, a fin de poder concretar con facilidad los acuerdos a los que pueda arribarse con el sector gremial.

* Considerar el control de gestión y el planeamiento como partes constituyentes de un ciclo destinado a la determinación de metas y su revisión a través de la evaluación de resultados. Desde esta visión, parece conveniente prever un área que abarque ambos temas, en el primer nivel, con la necesaria articulación en el nivel local. La función del planeamiento debería ser la de presionar activamente para lograr la fijación, en un principio, de unas pocas metas acordadas internamente, referidas a la actividad de toda la organización, y no solamente a variables educativas, cuantificables y con alguna posibilidad de evaluación de su cumplimiento. Asimismo, con el apoyo de un grupo de expertos externos e internos en el tema, el área debería encargarse de liderar el diseño de un mínimo sistema de información para todo el organismo, cuyos lineamientos principales se han reseñado en el punto I.4.

En razón de la alta cobertura y complejidad del flujo de información, este sistema debería concebirse como un

sistema de apoyo que facilite el funcionamiento y operatividad de la DGEyC, estructurado en base a una unidad central que coordine sus funciones, y ubicado en un área de dependencia directa de la Dirección General.

Asimismo, en la medida que la presupuestación debería constituir la culminación del proceso de planeamiento a través de la necesaria asignación de recursos, que la DGEyC debe fomentar la integración entre las políticas previstas y los recursos disponibles, y que la herramienta presupuestaria debería fortificarse, parece razonable incluir en el área de planeamiento la programación presupuestaria (no así la ejecución, que es tarea eminentemente contable).

Por otra parte, ya hemos señalado que es difícil diferenciar en el interior de la DGEyC centros de responsabilidad, por lo que no podrá esperarse que el control de gestión que se ejerza alcance en un principio niveles sustantivos. Sin embargo, este área debe en principio redefinir la información que tiene valor esencialmente estadístico, evaluando los objetivos que se persiguen a través de ella. Asimismo, junto con la unidad de Planeamiento, debería diseñar unos pocos instrumentos técnicos para medir y evaluar las metas fijadas.

*. Concentrar en algún área la coordinación de las políticas de descentralización, que hasta el momento parecen estarse generando en diversas áreas en forma dispersa. Como también

es necesaria su evaluación, el área podría ser la de Planeamiento y Control de Gestión.

Asimismo, como bien ha señalado Vales, es necesario conducir un proceso de "traducción" de los conceptos de descentralización. Se entiende por tal "la función y proceso de intercambio de información mediante la cual un nuevo saber, generado externamente, se integra en la cultura técnica de una organización". En la DGEyC, esta "traducción" no parece haberse llevado a cabo, en la medida en que el impulso de la propuesta parece estar surgiendo fundamentalmente del nivel político.

* Profundizar la descentralización de los temas referidos a mantenimiento e infraestructura. Al respecto, conviene recordar que de los 3239 agentes encuadrados en la Ley 10430 que revistaban en Administración Central en el mes de abril de 1990, 805 pertenecen a la Dirección Provincial de Infraestructura (Cuadro 43, Contestación a las observaciones al 3er. Informe), es decir, el 24,8%, y que el 97% de los gastos en Servicios No Personales de esa Dirección son viáticos, lo que representa el 34% de lo que toda la DGEyC gasta en ese último rubro.

* Revisar la actual división en niveles y organismos de apoyo, con el objetivo de reducir el excesivo número de Direcciones existente. El propósito que impulsa esta recomendación es el de que los temas lleguen al primer nivel

del organismo con el mayor grado de integración posible, ya que de lo contrario son los mismos Subsecretarios los que deben realizar este proceso.

Una posible reasignación sería la de las Direcciones de Investigación Educativa, la de Ciencia y Técnica y la de Información Educativa, que, de acuerdo a la actual asignación de responsabilidades, comparten funciones de investigación o de apoyo a la misma.

Asimismo, a medida que se profundice la descentralización de los Tribunales de Clasificación, las funciones de la actual Dirección podrían adjudicarse a cada rama o a la nueva área de Recursos Humanos que se propone crear.

Las Direcciones de Coordinación Médico Escolar, Consejos Escolares y Cooperación Escolar podrían englobarse en un área de Relaciones con la Comunidad, a la que seguramente se le irán agregando otras funciones. Del mismo modo, las tareas relacionadas con Transporte Fluvial podría pasar a formar parte de Servicios Generales.

* Retomar el proceso de desconcentración de los temas de investigación, para lo cual debería encararse la adecuada formación de expertos a nivel regional.

* Reunir en una estructura de nivel distrital las tareas

administrativas que actualmente realizan los Consejos Escolares y la Supervisión.

Al respecto, tenemos conciencia de que el manejo de los temas administrativos significa una apreciable cuota de poder, a la que no será fácil que se renuncie sin otorgar algo a cambio.

* Evaluar la posibilidad de instituir un area de cooperación internacional, dirigida a la búsqueda de financiamiento externo y al intercambio de experiencias con el exterior. El tamaño, la importancia, y las necesidades de la DGEyC parecen justificarla.

* Crear una instancia de coordinación de las unidades organizativas del primer nivel, a fin de aliviar de esta tarea a la Dirección General.

* Profundizar la coordinación horizontal, tarea que parece haber sido preocupación de la actual gestión desde su inicio.

* Revalorizar la función de difusión, asumida parcialmente por la Dirección de Información Educativa.

* Revisar las misiones y funciones, aun en el caso de que no se decida implementar ninguna modificación de estructura, a fin de transparentar la organización, blanqueando en un documento las tareas que efectivamente se realizan en cada

área. Asimismo, si bien toda organización reconoce estructuras formales e informales, la revisión debería hacerse partiendo del criterio de que ambas se asemejen lo más posible.

Del mismo modo, y hasta tanto pueda encararse en forma global el proyecto referido al sistema de información, y en la medida en que uno de sus principales roles debería ser el de integrador del organismo, se sugiere instaurar algún tipo de Consejo de Información liderado por la actual Dirección de Planeamiento e integrado por representantes de los diversos sectores, a fin de ir detectando problemas y compatibilizando datos similares que se generan en distintas áreas.

Asimismo, aunque tenemos conciencia de las restricciones que impone la legislación vigente, recomendamos la determinación de algún mecanismo que permita neutralizar la formación de macrodistritos que se deriva de la identificación del distrito escolar con el electoral.

Por otra parte, y con referencia a los establecimientos escolares, se sugiere ir generando una división de funciones, a través de alguna estructura o puesto que concentre las tareas administrativas y de coordinación relacionadas con los servicios asistenciales que genera la DGEyC, a fin de aliviar a las Direcciones y permitirles un rol más activo en la supervisión técnico pedagógica directa.



En otro sentido, es prudente recordar que algunos de los principales objetivos de los procesos de reforma suelen estar referidos a una mayor eficiencia de la gestión -es decir, obtener los resultados previstos con la utilización de recursos más ajustada posible-, también es cierto que las mejoras exigen, al menos en principio, una mayor disposición de recursos. Una parte de ellos podrá obtenerse de una mejor asignación de los existentes, pero no parece probable que este método permita cubrir la totalidad de las necesidades.

De más está decir que la disposición de recursos humanos para liderar la reforma reviste una importancia crítica, y que en consecuencia el primer paso que debería darse es una cuidadosa evaluación de los perfiles del personal necesario y su comparación con los existentes.

Por último, quisiéramos señalar que, si bien el presente informe representa la culminación del proyecto iniciado varios meses atrás, no puede considerarse más que como un primer abordaje de la temática de la institución, debido a su complejidad y a su tamaño. Entre otras, una línea de investigación que debería encararse es la determinación de instrumentos aptos para la evaluación de las experiencias de descentralización.

(1) Un documento interno de la DGEyC surgido de la Comisión de Proyecto de ley de Consejos Escolares propone una especie de administración conjunta, a través de la creación de "ámbitos de planificación y control de gestión, que presidirá el Consejo Escolar y que estará integrada por ambos organismos constitucionales: Ministerio o DGEyC por un lado y Consejo Escolar por el otro"... "se institucionalizará un ámbito de convergencia que articulará en el orden local estos dos organismos para que el sistema adquiera organicidad, superando la inexistencia de vínculos funcionales".

(2) A lo largo de este informe hemos hecho varias referencias a la "soledad" del docente. En este sentido, puede ser ilustrativa la visión del gremio acerca de la insularidad en la que el docente adquiere el conocimiento sobre su oficio: "monologando, aislado, solo en su casa, en el aula, viajando, a veces con rabia e impotencia y otras con tristeza. Apurado, en el ambiente doméstico, criando a sus hijos y atendiendo marido y familia (el 90% somos mujeres). Así, el trabajo docente se hace doméstico, además de femenino, y por ello devaluado y marginal, en sus posibilidades productivas y transformadoras de una sociedad autoritaria y machista como la nuestra. Cuando se anima, transmite como "recetas caseras" sus saberes convalidados por la práctica". (SUTEDA, 1989).

III. BIBLIOGRAFIA

- * Barrios, Sonia. "Realidades y mitos de la descentralización gubernamental". Cuadernos del CENDES Nro. 4. Caracas, 1984.
- * Castelao G., Brunati E. y García J. "Una propuesta desde el peronismo para la transformación del sistema educativo bonaerense". La Plata, 1989.
- * Comisión de Proyecto de Reforma de la Ley de Consejos Escolares. "Sistema educativo bonaerense. Sectores involucrados. Su interacción". La Plata, 1990.
- * Connerley, Edwin. "Alternative approaches to the analysis of decentralization". Seminario Interamericano de Administración Pública para el Desarrollo Integral, Buenos Aires, 1987.
- * Crozier, M. "La Sociedad bloqueada", Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1972.
- * Groisman, E. "Criterios y estrategias para la reforma administrativa". EL BIMESTRE, Nro. 41. Buenos Aires, Diciembre 1988.
- * Lefort, C. "Qué es la burocracia". TEORIA DE LA BUROCRACIA ESTATAL, Oszlak O., comp., Editorial Paidós. Buenos Aires, 1984.
- * Mora J. y Bustos F. "El perfil de la administración y de la supervisión de la educación a nivel local". Revista del Convenio Andrés Bello", Año VIII, Nro. 23, Diciembre 1984.
- * Oficina Central de Estadística e Informática. "Sistema de información del Ministerio de Educación". Caracas, 1978.
- * Paviglianiti, N. "Diagnóstico de la Administración Central", Ministerio de Educación y Justicia. Buenos Aires, 1988.
- * Pilone, J. "Esbozo conceptual metodológico para la propuesta de un programa de información socioeducativa". Seminario Nacional de Planeamiento de la Educación. Buenos Aires, 1990.
- * Salazar Bondy, A. "La educación del hombre nuevo", Editorial Paidós., Buenos Aires, 1976.
- * Scott, W. y Mitchell, T. "Sociología de la Organización", Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1981.
- * Serén Gonzalez, S. de. "Reflexiones sobre las posibilidades y perspectivas de la regionalización educativa en América

Latina". Reunión Técnica sobre la educación en América Latina durante los próximos 25 años. Los grandes desafíos: las respuestas fundamentales. Washington, 1984.

* SUTEBA. "Hacia la desburocratización educativa". La Plata, 1999.

* Tiranti, M.G. "Hacia dónde va la burocracia educativa?", Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 1995.

* Vales, A. "Sistema de información educativa para Neuquén". Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires, 1988.