

33311

Buenos Aires, 27 de diciembre de 1989

Sr. Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones
Ing. Juan J. Ciáccera

C. F. I.
INGRESO
27/DIC 1989
Nº 6396

Tenemos el agrado de dirigirnos a Ud.
a efectos de presentarle el Primer Informe Parcial del estudio
"Financiamiento del sistema educativo provincial" para la Provin-
cia de Buenos Aires.

Lo saludan atentamente

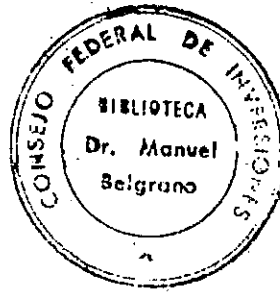
Lic. Patricio Narodowsky

Lic. Susana Spektor

Lic. Jorgelina Aguiris

Lic. Carlos Kleiman

U 120
A29
F



33311

* P R I M E R I N F O R M E P A R C I A L *

"FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO PROVINCIAL"

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Lic. Susana SPEKTOR
Lic. Patricio NARODOWKY
Lic. Carlos KLEIMAN
Lic. Jorgelina AGLAMISIS

0
U. 120
527

U. 21

Diciembre 1989

Primer Sup. Parcial - diciembre 1989.

Marodowski - Spektor - Kleinman - Aguinari

* I N D I C E *

	Página
CAPITULO I : <u>PLANTEO DEL PROBLEMA</u>	
I.1 - Alcance y enfoque	1
I.2 - Formas alternativas	4
I.3 - Tendencias actuales	7
CAPITULO II: <u>POSICIONES TEORICAS RECIENTES</u>	
II.1 - El financiamiento en épocas de austeridad	10
II.2 - Propuestas del Banco Mundial	13
II.3 - Un nuevo sistema de financiamiento para la educación argentina	17
CAPITULO III: <u>ESTUDIO DE CASOS Y EXPERIENCIAS EN OTROS PAISES</u>	
III.1 - Italia: el ejercicio de la autonomía.....	21
III.2 - Países Bálticos: poder central y/o descentralización	25
III.3 - Reino Unido: la política de topes al gasto	27
III.4 - Zimbabwe: la participación de las comunidades ...	29
III.5 - Kenya: La experiencia de las comunidades HARAMBEE	31
III.6 - Yugoslavia: una experiencia de autogestión en educación	33
III.7 - América Latina: las sucesivas reformas de la educación	36
III.8 - Venezuela: marchas y contramarchas	39
CAPITULO IV: <u>ANALISIS ORGANICO-INSTITUCIONAL</u>	
IV.1 - Los órganos de conducción educativa de la Provincia de Buenos Aires	41
IV.2 - Estructura de la Dirección General de Escuelas y Cultura	42
IV.3 - El personal asignado y en funciones	45

IV.4 - La organización y los objetivos educativos..... 48

IV.5 - Aproximación diagnóstica a través de
los implicados 50

IV.6 - Líneas de investigación a desarrollar en
próxima etapa 54

CAPITULO V: NORMATIVA DEL SECTOR CON INCIDENCIA
PRESUPUESTARIA

V.1 - Estatuto del Docente 55

V.2 - Reglamento de Licencias para el personal docente .. 57

V.3 - Ley de Consejos Escolares 59

CAPITULO VI: ANALISIS ECONOMICO-FINANCIERO

VI.1 - El presupuesto provincial y el gasto
en Cultura y Educación 61

VI.2 - Estructura del gasto destinado a
Cultura y Educación 64

VI.3 - Estructura del gasto en personal 69

VI.4 - El gasto en las direcciones educativas 69

VI.5 - La relación entre el crédito y el gasto efectuado. 71

CUADROS

GRAFICOS

BIBLIOGRAFIA.....

C A P I T U L O I

* PLANTEO DEL PROBLEMA *

I.1.- ALCANCE Y ENFOQUE

La recopilación bibliográfica desarrollada por el equipo de trabajo ubica la problemática específica de financiamiento del sistema educativo provincial en la discusión más amplia de este tema presente y cada día más candente en el ambiente educativo y en la dinámica socio-económica del conjunto de países afectados por la crisis económica generalizada que vive la sociedad contemporánea.

Los problemas educativos y los juicios al funcionamiento del sistema educacional han alcanzado importantes dimensiones problematizando a la educación en su conjunto especialmente en aquellos países que se encuentran con dificultades de financiamiento u obligados por diversas razones a producir restricciones del gasto público.

Pareciera necesario producir cambios sustantivos en el funcionamiento del sistema educacional ya que la situación actual es objetada desde diversos enfoques y la inmovilidad favorece de hecho los desequilibrios y conflictos actuales. La tarea de buscar soluciones no tradicionales a los problemas educativos pareciera entonces plantearse como necesidad ineludible.

La población percibe críticamente esta situación y se vislumbra la función social de la educación y el alto grado de responsabilidad del Estado en la cuestión; los aspectos puramente financieros de la problemática si bien solo representan meramente un aspecto de la misma aparecen como centrales a partir de la restricción de recursos para responder a los requerimientos crecientes de la demanda educativa, social e individualmente considerada. La ausencia de recursos que atiende es una problemática política económica global y a la búsqueda de respuestas adecuadas a una situación generalizada en los países periféricos obliga también a buscar soluciones y alternativas en el interior de los sistemas educativos mismos procurando optimizar el uso de los recursos disponibles.

Las experiencias recopiladas denotan búsquedas en dos direcciones básicas por un lado en introducir una mayor racionalidad del gasto público educativo para incrementar su rentabilidad y eficacia y por otro buscar fuentes no tradicionales de financiamiento. Debe considerarse que las búsquedas mencionadas no deberían implicar ni disminuir la calidad de la educación ni mayor marginamiento de sectores sociales insuficientemente atendidos ni tampoco de descargo de la responsabilidad del estado en la atención de la Educación.

La búsqueda de soluciones debe tomar en cuenta las presiones sobre los responsables de la educación "que les apremian a reducir los gastos en educación y al mismo tiempo a buscar nuevas formas de satisfacer la demanda social que no decrece de una escolaridad mejor y más amplia". (1)

Afirma la existencia de dos concepciones de la educación en conflicto: una concepción centra su preocupación en la educación como contribución al crecimiento económico (acumulación de capital) mientras que la otra lo hace en la movilidad social y en la equidad económica y social. Desde la primera concepción se afirma que la educación debe servir para favorecer el crecimiento y estimular positivamente la acumulación de capital; cuando los fondos son escasos se pretende reformar la enseñanza cortando el desarrollo de la educación y promoviendo la calidad de la misma a ese fin se propone concentrar los esfuerzos en aquellos lugares que han demostrado mayor aprovechamiento.

Para la segunda concepción del crecimiento económico sin participación plena de todos los miembros de la sociedad sólo sería un desarrollo parcial; y propone orientar el sistema educativo hacia la participación ya que la sociedad es capaz de movilizar recursos sociales que reducen los costos de la escolarización y amentan los rendimientos; así sería más "rentable" poner el acento en la participación y no en la eficacia económica.

La alternativa para Carnoy es también político ideológica:
"hay una contradicción entre el papel de la escolarización en cuanto
to formación de mano de obra calificada", "y su papel en la promo-
ción de igualdad de oportunidades y en el fomento de la movilidad
social (función igualitaria o legitimadora de la escolarización".

I.2.- FORMAS ALTERNATIVAS

Otros autores parten de la insuficiencia de recursos de los gobiernos y plantean las opciones posibles a esa situación evitando la alternativa planteada por Carnoy. Para P. Williams (2) las opciones abiertas son 3:

- a) Limitar los servicios que ofrece el gobierno en términos cuantitativos o cualitativos.
- b) reducción de los costos y sin detrimento de la calidad y cantidad del servicio y
- c) movilizar recursos adicionales.

La primera opción sin duda, aparece como la más penosa ya sea reduciendo el servicio escolar, reduciendo el gasto en edificios escolares o disminuyendo el sueldo de los docentes, en todos los casos aumenta la desigualdad y la inequidad; dentro de esta opción está la transferencia de servicios educativos al sector privado o a la comunidad, lo que será desarrollado en forma particular.

La segunda opción que consiste en hacer funcionar el sistema en forma menos onerosa parte de procedimientos simples al menos en su enunciación y estos son esencialmente comprar los elementos educativos más baratos, evitar el despilfarro y servicios innecesarios (con toda la subjetividad que esto implica) utilización más intensiva de docentes e instalaciones y finalmente cambios en la tecnología de la educación.

La movilización de recursos suplementarios pareciera en la actual circunstancia internacional sumamente dificultoso; tanto la creación de nuevos impuestos como los préstamos internacionales que fueron las formas usuales de incorporar recursos suplementarios parecieran en este momento estar obstaculizados por causas que están más allá de problemas de administración educativa.

La financiación privada o comunitaria de la educación es tema de gran parte de los debates referido a alternativas de financiamiento; de analizar cual puede ser la contribución de los particulares al sostenimiento de la actividad educativa tanto respecto a las escuelas pertenecientes al Estado como las escuelas privadas.

La distinción entre gestión pública y privada; propiedad, administración y dirección de las escuelas es esencial en el análisis en cuestión. Existen casos como sucedió en Ghana y Nigeria en los años 50 y 60 en que las autoridades educativas cedieron a organismos privados la administración de sus escuelas como asimismo escuelas y colegios públicos que reciben un porcentaje de dinero privado a través de los derechos de matrícula de los estudiantes; se argumenta en torno a los sistemas de matrícula combinado con becas o préstamos a los estudiantes; si bien es razonable que dado que la educación ofrece ventajas a futuros a los sectores que la reciben estos paguen si están en condiciones de hacerlo; a la vez se puede alegar que el pago de derechos es una fuente de regresión ya que pesa más duramente en los estudiantes que no disponen de recursos. La compensación con becas a préstamos cuenta con el obstáculo que precisan para su implementación un aparato administrativo y financiero y que una vez implementada la existencia de matrícula compensada por un sistema de subsidios o becas puede suceder que ante un cambio de conducción política quede consagrado el arancelamiento y se elimine el sistema compensatorio.

Con respecto a la financiación comunitaria las propuestas cubren un amplio espectro de posibilidades, desde que la comunidad cubra los costos de docentes, edificios y equipos hasta propuestas más limitadas donde la comunidad participe en el mantenimiento o construcción de los edificios o simplemente contribuciones en metálico o en trabajo.

La experiencia indica que la participación comunitaria tiende a ser más fácil en zonas rurales que en las ciudades a causa de la heterogeneidad propia de los conglomerados urbanos. Una prevención que se plantea es que dado el diferente acceso que tiene a los distintos niveles educativos los sectores más pobres cuando el esfuerzo comunitario resulta en un establecimiento educativo que necesite cobrar matrícula para su funcionamiento, esto deja afuera a los sectores más pobres beneficiando a los sectores más ricos de un esfuerzo de toda la comunidad. La conclusión es que la comunidad puede representar un valioso recurso para la educación y que su aprovechamiento debe estudiarse a fondo preservando los aspectos de equidad e igualdad de acceso a la educación.

Keit Lewin (3) frente al debilitamiento de los gobiernos de asignar recursos a la educación a partir de seis razones fundamentales; desempleo de las personas instruidas, migración de mano de obra calificada, intensificación de la cualificación para acceder a un nivel de empleo determinado, el diploma como método para acceder a empleos, la creciente desigualdad en niveles y calidades de prestación y la imperfección de los mercados laborales. En sentido opuesto operan presiones originadas en el aumento de la población de edad escolar, la demanda social de educación y argumentar en pro de la equidad, la teoría del capital humano ve en la educación un factor de desarrollo nacional y de aumento de la productividad laboral.

I.3.- TENDENCIAS ACTUALES

La tendencia a restringir los gastos públicos en educación no sólo abarca los países periféricos sino que también ha sido extendida a algunos países industrializados. En el Reino Unido los gastos en universidades se han reducido un 20% en 1981 y en 1985 se planteó un descenso de 73.000 estudiantes (13%) para la próxima década, a la vez se introducen cambios en las subvenciones universitarias que buscan restringir la actividad de maestrificación a un pequeño número de centros con méritos extraordinarios.

A nivel de escuelas las recientes restricciones han provocado descontento, traduciéndose en deterioro de los recursos financieros de las empresas estatales y movimientos de protesta por parte de los maestros.

En EE.UU han aumentado los gastos de defensa en detrimento de los planes de salud y educación, al igual que en el Reino Unido las restricciones se han concentrado en las esferas de educación no obligatoria por las restricciones jurídicas que existen en el ciclo de enseñanza obligatoria.

En los países en desarrollo si bien el panorama es heterogéneo, el mismo se ha ido empeorando en muchos aspectos; en América Latina el gasto público por estudiante sufrió un descenso del 45% entre 1970 y 1978 y los gastos en partidas no salariales disminuyeron en 8 a 10 de estos países. En períodos de restricción los presupuestos de educación suelen ser víctimas preferenciales por 4 razones:

- a) los gastos del sector social son más fácilmente controlables que otros,
- b) dado que la educación constituye una de las principales partidas del gastosocial es posible pensar en ahorros sustanciales,

- c) cuando la política económica favorece la reducción del estado, esto repercutirá necesariamente en educación,
- d) cuando prevalece la planificación a corto plazo, los sectores a largo plazo como la educación serán menos atractivos.

En la bibliografía consultada se coincide en general en que en las actuales circunstancias se debe establecer un equilibrio en cuanto a la demanda y la oferta de servicios educativos ajustando ésta a presupuestos cada vez más restringidos. En estas circunstancias el Estado debe asumir la voluntad política de abordar el problema y buscar alternativas de solución; dada esta restricción, se ha tendido a orientar este presupuesto a cubrir gastos esenciales de servicio educativo, como son los servicios personales, descuidando con ello rubros no menos importantes como el mantenimiento de planta física, equipo y materiales educativos, esta reducción en los elementos de apoyo tiene un límite que si se sobrepasa se cae en un deterioro de la educación.

La crisis financiera se refiere a estilos de desarrollo que constitutivamente son generadores de exclusión que resultan en cuadros de creciente polarización; esto es favorecido desde el interior de los sistemas educativos por la instalación de circuitos escolares diferenciados cuyos recorridos conducen a distintas posiciones ocupacionales y sociales mediante la distribución de calidades desiguales de conocimiento; es entonces que el papel del Estado no puede instalarse en los límites de la racionalidad económica sino que debe incluir necesariamente la consideración de los fines más generales de las instituciones educativas; al Estado le compete velar por los intereses generales de los ciudadanos y en especial de aquellos que conforman su población más vulnerable.

Resultaría difícil mejorar la capacidad financiera de la educación en tanto esta última no quede más abierta a una evaluación externa de su relevancia por parte de la sociedad. Un aspecto pri-

mordial del tema financiamiento es desdoblár la técnica de búsqueda de fondos de la conceptualización político-institucional que implica financiar un servicio que sea relevante, para alguien, en función de determinados objetivos educacionales. (4)

C A P I T U L O I I

* POSICIONES TEORICAS RECIENTES *
=====

II.1 - EL FINANCIAMIENTO EN EPOCAS DE AUSTERIDAD

La UNESCO elaboró en 1988 un documento teórico para debatir: ¿cómo y bajo qué forma puede funcionar el sector educación en períodos de austeridad presupuestaria? (5)

* La crisis del financiamiento educativo, a su vez producto de una crisis más amplia de la economía nacional y de sus dependencias con la economía mundial, tiene por lo menos el mérito de mostrar claramente los problemas y producir transformaciones. Según este organismo, está terminándose un período de "laissez-faire", que se caracterizó por progresos educativos espectaculares en que se reforzaron desequilibrios y en que los sistemas se volvieron rígidos. Lo sigue otro período, menos estable, en el que habrá más riesgos y que será más perjudicial para los más vulnerables, pero sin duda más abierto a cambios importantes.

* La limitación de los recursos disponibles para la educación requiere un conjunto de esfuerzos particulares en varios planos: la redefinición de las finalidades en cada nivel de educación, una apreciación realista de las necesidades en relación a los recursos disponibles, las medidas que llevan a un mejor rendimiento de los procesos educativos, la eliminación de despilfarros, ahorros en la gestión de los establecimientos.

* La naturaleza y la importancia del problema es tal, que las "pequeñas soluciones", las soluciones de parche, sólo agravarían esta situación y reducirían aún más la utilidad de la educación los responsables del sector educación deben convencer con actos, acerca del valor de los gastos del sector y acerca de la eficacia del sistema educativo.

En este sentido, las propuestas de la UNESCO giran alrededor de dos objetivos básicos:

- 1) La reducción de los costos.
- 2) La diversificación de los recursos.

Para el logro del primero se propone el aumento de:

- * las cargas de enseñanza; con igual salario;
- * la capacidad de los establecimientos;
- * la relación alumnos/docente;
- * las horas de los docentes al frente de clases;
- * el uso de "multi-grado" (el mismo docente enseña dos grupos de alumnos simultáneamente).

El instrumento para el segundo objetivo es la descentralización, que da a los usuarios un poder de decisión participativas y refuerza los poderes locales, incentivando la expresión política de la demanda.

* Es evidente que el esfuerzo financiero que se pide a las colectividades locales debe ser proporcional al de los recursos fiscales.

* Aparentemente es más fácil movilizar la participación de las comunidades para un proyecto determinado, limitado en el tiempo, como lo es la construcción de una escuela, que incitarlos a apoyar permanentemente el costo de su funcionamiento.

Según el documento expuesto, la conclusión del debate realizado entre varios países en desarrollo, incluyendo la Argentina puede sintetizarse en que no será suficiente mejorar las técnicas de

gestión de la educación o las innovaciones pedagógicas y que la resolución de los problemas de financiamiento pasa por reformas es-tructurales importantes.

Es indispensable encaminar la educación por la vía de las reformas que puedan presumir a los más desfavorecidos ante las consecuencias de la situación económica, abrirle paso a soluciones más durables frente a los problemas del financiamiento de la educación y sobre todo, devolverle el crédito a la educación en cuanto al rol que ella puede jugar en el desarrollo.

II.2 - PROPUESTAS DEL BANCO MUNDIAL

Dado que los trabajos publicados a través del Banco Mundial llevan la aclaración de que los mismos no reflejan la opinión de la entidad, la opinión de un paper de J.C. Eicher, que en el momento de la publicación del trabajo elegido (6) era Consultor del Departamento de Educación del mencionado organismo internacional, en un documento sobre el Africa francoparlante, las conclusiones y políticas propuestas parecen ser similares a las que surgen de otros trabajos representativos de la postura teórica de ese organismo internacional.

Los supuestos más importantes, que condicionan el análisis posterior son:

- * Las posibilidades de revertir la actual crisis financiera del Estado son escasas.
- * Dentro de la utilización del Gasto Público, el incremento de las partidas para educación también es improbable.
- * El nivel salarial es tan bajo que no es posible aplicar más ajustes.

Por lo tanto existen dos caminos a seguir:

1- Reducir costos unitarios, lo que permitiría, dentro del nivel de recursos financieros existentes, generar cierto ahorro.

Este objetivo se lograría:

a) Mejorando la organización del Sistema educativo, con una serie extensa de reformas administrativas y la capacitación del personal directivo,

b) Reduciendo la carga curricular, en este tema entra la discusión sobre los elementos básicos,

c) Elevando el número de alumnos por docente,

d) Reducción de la repitencia y el abandono, aunque el autor reconoce que esto no aporta mucho al mejoramiento de la eficiencia.

2- Buscar nuevas formas de financiamiento

Como el supuesto era la rigidez de los fondos estatales para educación, se realiza un relevamiento del aporte que debe realizar cada sector de la sociedad.

- Empresas: Plantea que deberán contribuir pues aprovechan la mejor productividad de los trabajadores cuanto mayor sea su calificación.

* Muchas veces son los gobiernos los que ponen trabas a esta forma de financiación temiendo la pérdida sobre el control del curriculum.

* No son muchos los estudiantes que pueden ser beneficiados pues sólo recibirán este tipo de apoyo las escuelas técnicas.

* En general las empresas optan por crear sus propias secciones de capacitación, por lo que no será mucho lo que el Ministro de Educación pueda esperar de este sector.

- El Gobierno Local: Este tipo de forma reviste mucha importancia pues la comunidad parecería estar más dispuesta a pagar sus impuestos, si éstos en vez de ser enviados a la Nación, tienen un destino fijado de antemano.

* En realidad este tipo de financiación muchas veces no es otra cosa que un incremento del aporte de las familias.

- Las Familias: Plantea que el pago de cuotas ha sido visto siempre como algo regresivo ya que desde los '50 se considera que el sistema educativo debe ser gratuito ya sea por ser sinónimo de equidad pero además, pues es la base de cualquier proyecto de desarrollo. Intenta luego demostrar lo relativo de estas afirmaciones.

* El sistema educativo no es gratuito por la inexistencia de cuotas, el aporte de las familias es muy importante y a veces difícil de soportar.

* De lo anterior se desprende que difícilmente los sectores más humildes, que muchas veces sólo acceden a la educación primaria, puedan incrementar su aporte.

* Los niveles medio y superior son los más caros tanto para el Estado, como para las familias, los gobiernos suelen tener importantes estructuras de becas en estos niveles, a los que acceden las familias de mayores recursos.

De las dos observaciones anteriores, se concluye que se requiere una redistribución de los fondos, al interno del gasto en Educación. En este aspecto el autor pone el mayor énfasis en lo que a alternativas de financiación se refiere.

* Producción en la Escuela: Plantea esta posibilidad y da varios ejemplos pero aclara que en general no hay gran optimismo sobre los resultados de este tipo de actividad en lo que respecta a recaudación de fondos.

* Incremento de la Educación Privada:

- Muchas veces, es políticamente poco viable que las autoridades ven en esto el peligro de perder el control sobre los programas.
- En general la escuela privada no ofrece nivel primario, sino educación superior.

^ Puede provocar gran disparidad en el nivel de la enseñanza recibida por los niños de menores recursos y los que acceden a la escuela privada.

Concluye demostrando poca confianza en esta alternativa.

El trabajo presentado parece poner todo el énfasis en la redistribución del Gasto entre niveles educativos, no tiene mucha confianza en el aporte de la comunidad, en la escuela privada ni en la generación de recursos por medio de "Producción Escolar".

II.3.- UN NUEVO SISTEMA DE FINANCIAMIENTO PARA LA EDUCACION ARGENTINA

El Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAL) patrocinado por la Fundación Mediterránea de la provincia de Córdoba elaboró una propuesta de reforma que aspira a la descentralización y federalización del sistema.(7)

Los principios básicos de esta propuesta son:

- a) la participación y solidaridad de los distintos actores implicados (docentes, padres, alumnos y comunidad),
- b) la diversidad y competencia creativa entre instituciones escolares.

Se plantea la necesidad de un esquema de financiamiento apropiado, que no sólo maximice la captación de fondos destinados a la educación, sino que además conceda a los distintos organismos de gobierno en todos sus niveles, facultades de decisión, administración y fiscalización acordes con los que la reforma les otorga en las restantes áreas de la conducción del sistema.

* ORIGEN DE LOS FONDOS

Reconociendo que prácticamente la totalidad de los fondos del Gobierno aplicados a la educación se obtienen de los impuestos generales recaudados por la Nación y las Provincias y por el impuesto inflacionario al que se debe recurrir cuando los ingresos genuinos no alcanzan para hacer frente al gasto total, se propone que se aplique a la recaudación total o a la de determinados impuestos un porcentaje fijado anualmente por decisión de la autoridad polí-

tica como de afectación específica a la educación, expresado en la respectiva ley de presupuesto.

En el actual sistema no hay una conexión directa entre el contribuyente que paga un tributo destinado a rentas generales y las decisiones que luego se toman para su asignación. Este gasto implica un subsidio, pero no es obvio quién lo financia ni a quién se beneficia, pues aún los beneficiarios no siempre son los grupos de mayor interés social.

Si bien recurrir al financiamiento mediante impuestos con afectación específica puede contradecir algún principio general de manejo de la hacienda pública, puede ser conveniente su utilización en la medida en que contribuya una fuente estable y segura de financiamiento y que, a la vez, avance en procura del objetivo de eficiencia y equidad.

* FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS CORRIENTES

A nivel federal, el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, previa consulta y análisis con el organismo de participación federal, propondrá el monto de recursos que el presupuesto nacional asignará a los niveles de educación.

El criterio fundamental en el que se basará el aporte federal será el del "subsidio condicionado" es decir que la magnitud de este aporte estará afectada por el compromiso jurisdiccional de efectuar un determinado esfuerzo de financiamiento.

Deberá contarse con un presupuesto de gastos que le asegure a cada jurisdicción un nivel mínimo de enseñanza y con información acerca del origen geográfico de los fondos impositivos.

Hábida cuenta de que actualmente más del 80% de los gastos se destina al pago de remuneraciones docentes, lo cual supone una

gran rigidez, el efecto redistributivo debería provenir de mayores gastos de funcionamiento que impliquen un mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

Según esta propuesta de nuevo sistema, cada provincia debería establecer un cierto porcentaje de su recaudación de impuestos locales (por ejemplo inmobiliario y a los automotores) como afectación específica a la educación. Los niveles de tributación por zona podrían ser la base de una clasificación de los establecimientos educativos públicos de su jurisdicción en: deficitarios, autosuficientes y más que autosuficientes.

Cada gobierno escolar determinará un estándar de costo por alumno para cada tipo y nivel de enseñanza y región dentro de la provincia que implique un nivel mínimo de calidad de la enseñanza. Las escuelas consideradas deficitarias podrán recibir ayuda técnica, gerencial y administrativa del Ministerio de Educación; las comunidades más que autosuficientes estarán subsidiando a las deficitarias.

La escuela privada, con órganos de gobierno similares a la pública y sujeta a iguales disposiciones en cuanto a descentralización y autonomía, seguiría recibiendo el aporte estatal para financiar sus gastos corrientes, pero sujeto a los estándares de costo por alumno que elabore la autoridad educacional y los ingresos propios obtenidos mediante el cobro de aranceles.

* FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS DE INVERSION

El sistema de financiamiento que se expone en el trabajo analizado, propone la creación de un Fondo Federal para Inversiones y Préstamos educativos, con recursos provenientes de aportes de los gobiernos locales, nacional y recuperación de préstamos que este Fondo otorgue.

Su objetivo será financiar las inversiones en edificios, ampliación de instalaciones y todo gasto que contribuya a la mejora de la infraestructura edilicia y del equipamiento de los establecimientos.

Si la escuela es clasificada como deficitaria, el aporte del Fondo será no reintegrable; si es autosuficiente o más, la escuela deberá devolver un cierto porcentaje del apoyo recibido, que variará según sea el nivel económico de la comunidad, sin exceder el 50% del costo de la inversión.

G A P I T U L O I I I

* ESTUDIO DE CASOS Y EXPERIENCIAS

EN OTROS PAISES *

III.1. - ITALIA: El ejercicio de la autonomía (8)

El análisis del sistema educativo de un país desarrollado genera un serio riesgo, la ilusión de que es posible imitarlo y se obtendrán similares resultados. En esto se ha caído en reiteradas oportunidades, provocando no sólo la no resolución de los problemas sino su profundización.

Determinados elementos de desarrollo de Italia la hacen en cierta medida comparable, pero el contexto y su situación actual, no. al interior de su sistema educativo sucede lo mismo, su estado actual es bien diferente de la situación de Argentina, donde la crisis del Estado se manifiesta en forma mucho más violenta.

Antes de analizar los aspectos puntuales que hacen a la financiación del sistema y su organización administrativo-contable, conviene efectuar una somera descripción de la estructura del sistema educativo formal italiano.

- * Existen 13000 escuelas de pre-primaria asociadas a 26000 primarias, agrupadas en 4975 direcciones didácticas (hay un Director cada 5 escuelas primarias), con una única oficina administrativo-contable por Dirección.
- * Existen 9000 escuelas medias (Ciclo Básico) con 6928 direcciones.
- * Hay 5500 escuelas secundarias superiores (incluyen institutos científicos, técnicos y de arte) agrupados en 3600 direcciones.
- * Hay alrededor de 80 escuelas especiales y 133 conservatorios y academias.

- * Italia se divide en 723 zonas o distritos escolares que coinciden con la "instá sanitaria locale", o sea que hay cierto vínculo entre sistema educativo y sanitario regional.

Las instituciones que intervienen en el proceso decisorio de cada escuela, entendida como unidad administrativa, son las siguientes:

- * Consejo Escolar Provincial: recibe los fondos y los distribuye de acuerdo a las necesidades de cada escuela de la provincia.
- * Consejo Escolar de Distrito: es la descentralización del consejo anterior.
- * Consejo de Círculo: es el real órgano de gobierno de cada unidad escolar; está formado por un presidente que es un padre y como miembros, el Director y miembros elegidos: docentes, padres, no docentes y alumnos (en las escuelas superiores). El Consejo Ejecutivo se compone de uno de cada uno.
- * Colegio de Docentes: participa en la decisión de las solicitudes de subsidios didácticos.
- * Consejo de Clase: formado por docentes, padres y alumnos (en el caso de las escuelas superiores).

El Decreto N° 416 de mayo de 1974 introduce el concepto de "Autonomía scolástica", refiriéndose a círculos didácticos (escuelas primarias) y a institutos de enseñanza secundaria y artística, involucrando a todos los tipos de escuela. En realidad la autonomía ya existía en algunos institutos técnicos.

La autonomía consiste en la capacidad de los entes de regular mediante su propia voluntad sus relaciones jurídicas, esto se traduce administrativamente en la capacidad de disponer de los fondos que le son otorgados para el funcionamiento administrativo y didáctico. No existe tal autonomía en la confección y aplicación de programas ni en la decisión sobre el perfil docente requerido. Tampoco incluye el pago del personal.

Una escuela con autonomía jurídico-administrativo-contable debe cada año contar con un presupuesto de previsión, recibir del Ministerio los fondos para hacer frente al gasto y ejecutar órdenes de recibo y pago. Se incluye dentro de los contratos posibles, la compra de bienes muebles y servicios, y se excluye la compra de inmuebles. Se considera que no tienen patrimonio, sino bienes de uso.

Por las características enumeradas, la autonomía no significa a la escuela ni a su Consejo de Círculo o Instituto, gran capacidad de decisión ya que los montos son muy pequeños pues se trata sólo de los gastos estatales (no se incluyen los entes locales) y dentro de éstos, aquellos que no sean para el pago de personal (sólo el 3 o 4%). Por otra parte, se elimina el trámite previo a cada compra de solicitar la aprobación de la oficina técnica del tesoro.

La personería jurídica fue concedida a los institutos técnicos en 1931, a los institutos profesionales en 1938 y en 1962 a los institutos de arte.

Lo que caracteriza este concepto es la capacidad de ser el centro de imputaciones de tipo jurídico de la misma manera que cualquier persona física por ende está dotado de capacidad general y responde con el propio patrimonio a sus actos.

Como en el caso de la autonomía, las escuelas con personería jurídica no pueden establecer sus propios programas ni el perfil docente. En toda Italia rigen las mismas normas en lo que hace al servicio.

En esta forma de administración se incluye el pago del personal, por eso los fondos transferidos son largamente superiores a los recibidos por otras escuelas. El control es efectuado por dos revisores de cuentas, uno por el Ministerio de Educación y el otro por el Ministerio del Tesoro, estos revisores a su vez son controlados por inspectores.

Pueden comprar inmuebles y tienen patrimonio propio.

Si bien las escuelas con personería jurídica manejan un nivel muy superior de fondos (100% del gasto estatal), las restricciones para la contratación de personal hace que se limite notoriamente su capacidad de decisión en el manejo del mismo. La legislación laboral es sumamente rígida y a ella debe ajustarse cada escuela; si el intento es desregular la profesión docente, dotar a las escuelas de personería jurídica es condición necesaria pero no suficientes.

El fracaso en las tentativas de reducir el gasto educativo destinado a personal, ha limitado el éxito esperado de la reforma introducida en Italia.

III.2 - PAISES BALTICOS: Poder central y/o descentralización (9)

Dinamarca y Suecia fueron los países que más dificultades muestran en lo referente a déficits de balanza de pagos y presupuesto público, pero en todos los casos, se debieron llevar a cabo políticas de disminución del gasto público.

El gran problema a afrontar, dada la pirámide poblacional, es el de las jubilaciones y salud, la demanda educacional desciende de año a año.

No hubo una reducción en el gasto educativo y esto puede deberse a que se retornó a la teoría de la planificación educativa para satisfacer las necesidades del mercado. Esto provocó un incremento del segundo ciclo de la enseñanza secundaria. Sólo se logró reducir significativamente el gasto en educación de adultos, y las protestas del público y también de las empresas hacen predecir que deberá modificarse tal política.

En los países nórdicos existe una marcada preferencia por la descentralización o sea delegar en las autoridades políticas locales.

La experiencia que se implementó en Noruega fue la de reemplazar las transferencias con fines ya determinados, por subsidios globales que las autoridades locales utilizan de acuerdo a sus propias prioridades. Esto permite que la región gaste de acuerdo a sus objetivos y no a los fines del poder central, con los beneficios de la desburocratización.

Pero se avisan algunos problemas derivados:

* Según el monto de los subsidios, la dependencia con el centro persiste, cosa que tiene peso político si las autoridades centrales y locales están enfrentadas.

- * Pueden aparecer diferencias en el servicio ofrecido por regiones, así como salarios diferenciales, aunque esto está prohibido por la Ley Nacional de Empleo.
- * Los analistas plantean que las autoridades centrales son siempre consideradas responsables por la opinión pública sobre las orientaciones de la política educativa, sean cuales fueran las formas de financiamiento.

III.3 - REINO UNIDO: La política de topes al gasto (10)

Durante la década de los '80 el neoconservadorismo inglés se plantea una reformulación general de la economía. Dentro del estado se debía combatir una difícil situación financiera con una reducción global del gasto; en esto la educación es blanco predilecto por dos motivos:

- * la caída constante en la matrícula a atender.
- * la pérdida del rol que le cabía anteriormente a la escuela.

La educación era tradicionalmente responsabilidad de las comunas, pero con 2/3 de financiación central. La autoridad es el Comité de Educación del Municipio.

Se operó una reforma que: redujo las transferencias e impuso topes al gasto anual. Al mismo tiempo se generó un sistema de severo control a través de una Comisión de Revisión de Cuentas, y de multas para las autoridades transgresoras.

Los recortes fueron contrarrestados por las Asociaciones Cooperadoras (Parents and Teachers Association); de encuestas realizadas tanto por inspectores como por el sindicato surge que:

- * Las contribuciones de los padres se incrementaron en forma notable.
- * Las PTA desarrollan tareas administrativas y efectúan donaciones en obras de infraestructura.
- * No hay ninguna programación, se trata de "tapar huecos".
- * las diferencias por escuela según zona se incrementaron.

Los principales recortes se han dirigido a todo lo relacionado con: infraestructura, servicio alimentario y personal docente no asignado a grado. Es opinión generalizada que la crisis financiera subsiste y que no es posible ejecutar más recortes; sólo se mantienen los mismos servicios.

En las encuestas se recalca un deterioro generalizado y, particularmente un bajo estado de ánimo en los docentes, que trabajan en un ambiente inadecuado, con los mínimos elementos, con escasa autonomía y gran control.

Las reformas introducidas constituyen un proyecto, del cual los docentes no participan.

III.4 - ZIMBABWE: La participación de las comunidades (11)

Existen tres fuentes de financiación comunitaria de las escuelas de Zimbabwe: las contribuciones de los padres, la contribución de la comunidad en su conjunto, en especial para la construcción de locales y el aporte de los organismos voluntarios. La contribución de los padres constituye la fuente más amplia e importante de ingresos no estatales para afrontar los gastos ordinarios.

Por motivos de justicia social, el gobierno está alentando a las comunidades cuyas necesidades atienden las escuelas estatales a aumentar su contribución a los gastos de esos establecimientos. Se han adoptado al respecto varias estrategias: un convenio oficial entre el Estado y los padres en virtud del cual estos últimos reunirán los fondos necesarios para complementar los esfuerzos del primero; en segundo lugar, el cobro en las escuelas estatales de matrículas equivalentes a las de las privadas, y, por último, en ciertos casos, la participación de dirigentes del partido en el poder, en la administración de las escuelas estatales, con el objeto de que utilicen su influencia política para impulsar a las comunidades locales a reunir fondos para sus establecimientos.

Este país, que heredó del período colonial diversas categorías de escuelas más o menos financiadas por las comunidades, se ve confrontado a un delicado problema de equidad en la distribución del financiamiento público y en la igualdad de oportunidades.

Desde 1967 los Consejos de Distrito fueron los responsables de la construcción de las escuelas primarias en las zonas rurales, así como del mantenimiento de las que anteriormente pertenecían a las misiones. Esos establecimientos recibían una subvención estatal para el personal docente que cubría aproximadamente el 95% de las remuneraciones de los maestros.

En el momento de la independencia se optó por invertir en los menos eficientes, manteniendo y ajustando al mismo tiempo el nivel de los buenos establecimientos. El aumento del número de alumnos por maestro, tanto en los primarios como secundarios; la reducción de los puestos no docentes y la disminución del número de asignaturas en los secundarios, tuvieron por objeto mejorar su rentabilidad.

La gratuidad de la enseñanza primaria -en 1984- llevó a una rápida progresión de los gastos públicos educativos. Con el propósito de que una mayor parte de los gastos educativos sean asumidos por las familias, las comunidades o las organizaciones privadas, los derechos de la escolaridad fueron aumentados en el sector público y en las colectividades locales, y las familias deben financiar la construcción de escuelas primarias.

En base a normas pedagógicas y a través de un contrato con cada establecimiento, el Estado se responsabiliza del salario de los docentes y entrega un subsidio por estudiante, y las comunidades se hacen cargo de todos los gastos suplementarios para mejorar la calidad de la enseñanza.

Este sistema no ha permitido reducir la disparidad entre las escuelas públicas y las privadas, ni entre las urbanas y rurales. Todo lo contrario, los establecimientos de zonas urbanas reclutan a sus estudiantes de grupos socio-económicos más favorecidos y piden el apoyo financiero de las familias.

Esto parece demostrar que la financiación comunitaria de las escuelas debe analizarse en el contexto de los esfuerzos estatales así como de la capacidad de pago de las diversas comunidades, en el marco de una concertación entre el Estado y las comunidades locales a tal efecto.

III.5 - KENYA: La experiencia de las comunidades HARAMBEE (12)

A partir de 1980 se tomó la decisión política de priorizar la educación primaria que, hasta ese año en Kenya, recaudaba fondos de los padres a través del cobro de derechos de matrícula en los grados 4º al 7º.

No sólo que dicho nivel pasó a ser totalmente gratuito, sino que se agregó un 8º año. Esto repercutió en el deterioro del financiamiento gubernamental del nivel secundario, dado que en este creció la demanda y paralelamente disminuyeron las subvenciones (los incrementos en 1981 fueron 22% y 6% respectivamente)

Ante la crisis financiera y los programas de austeridad se introdujo el sistema "harambee" que comprende diversas formas comunitarias de apoyo económico a las instituciones educativas.

En el nivel primario no existen escuelas totalmente comunitarias, pero si reciben importantes contribuciones de este tipo. No se puede calcular fehacientemente el aporte pues no hay un control por parte del Ministerio de Educación, pero dichos montos son elevados y aumenta aunque irregularmente.

En el nivel secundario hay dos tipos de escuelas:

- * Escuelas públicas con contribución comunitaria; son las más afectadas por la austeridad y las políticas oficiales, ya que las subvenciones son cada vez más insuficientes. La comunidad suele interesarse en mayor medida en aportar más al nivel primario que a éste.
- * Escuelas Harambee: dependen exclusivamente de los aportes de la comunidad y de la matrícula pagada por los estudiantes. Este tipo de escuelas se lanzaron con la promesa del gobierno de que en el

futuro, empezaría a subsidiarlas, esto produjo un movimiento de fundación de escuelas (hoy el 60% de las escuelas secundarias son de este tipo); pero estas promesas se diluyeron. Actualmente el Estado contribuye con tres profesores "de alta calificación" por escuela, esto mejoró sensiblemente la calidad de las mismas.

Las autoridades de Kenya se muestran sumamente satisfechas por la experiencia de las escuelas Harambee e instan a la comunidad a profundizar el autofinanciamiento, imprescindible en época de austeridad. Algunos elementos deben ser tenidos en cuenta para evaluar más profundamente el caso:

- * La comunidad Harambee tiene una larga existencia en Kenya no fue promovida ad-hoc.
- * Hay una alta cohesión de la comunidad alrededor del gobierno, sobre todo en base al esfuerzo realizado por asegurar la escolaridad primaria. Detrás del proyecto hay una fuerte identidad política.
- * A pesar de la importancia que se le da al tema, no se han generado instancias de programación y control, no está claro si el éxito del sistema se basa en su "espontaneidad".
- * El aporte de los padres a través de la matrícula secundaria encarece mucho el acceso a este nivel educativo, el problema educativo parece haberse resuelto considerando los niveles educativos primario y secundario como competitivos.
- * Los maestros se ven obligados a participar activamente en la resolución de los problemas financieros, esto si bien los acerca a la comunidad, tiene ciertos efectos negativos en su dedicación a cumplir con objetivos pedagógicos.

.III.6 - YUGOSLAVIA: una experiencia de autogestión en educación (13)

* La Constitución de 1974 establece la autogestión directa de los trabajadores en "organizaciones de base del trabajo asociado" en la educación, es decir, el derecho de los trabajadores a decidir en parte por ellos mismos la financiación de la enseñanza.

En 1975 se crean las "comunidades autogestionarias de interés" en las que los trabajadores del sector de la educación, los trabajadores del sector económico, los alumnos y los estudiantes se asocian para administrar un establecimiento educativo sin que medie el Estado.

En las asambleas de las comunidades (a nivel comunal y a un nivel más elevado), los delegados de los trabajadores que proporcionan los medios financieros (empresas, instituciones), por un lado, y los que trabajan en la educación y la enseñanza, por otro, "proceden a un libre intercambio de trabajo y de los medios", es decir, establecen un acuerdo sobre la política de la educación, las características del personal docente, la red escolar, los programas, los medios financieros necesarios, la valorización del trabajo, etc.

La comunidad autogestionaria de interés establece un contrato entre una escuela determinada y los delegados de los trabajadores que la financian.

Actualmente en Yugoslavia el desarrollo de la autogestión en la educación y la enseñanza dependen:

- * del desarrollo más completo de la autogestión de las organizaciones del trabajo asociado en los diferentes sectores económicos;
- * del desarrollo de la autogestión en los establecimientos educativos (es decir, de las organizaciones del trabajo asociado en el campo de la educación).

Por este motivo la autogestión en la educación está vinculada no solamente a los propios establecimientos educativos, sino también a las comunidades autogestionarias de la educación y la enseñanza, y sobre todo a las organizaciones del trabajo asociado.

* A nivel de la educación preescolar: los fundadores de los establecimientos preescolares pueden ser las comunas, las comunidades locales, las comunidades de la enseñanza, las empresas y otras organizaciones sociales.

* En la enseñanza primaria, las fundadoras de las escuelas suelen ser las comunas. Los recursos de funcionamiento los proporcionan las "comunidades autogestionarias de interés" comunales o intercomunales de la educación. La escuela tiene un funcionamiento autogestionario que se deriva de su estructura interna y de sus estatutos.

* En la enseñanza secundaria, las escuelas las fundan las comunas o las organizaciones económicas más amplias y, recientemente, las comunidades de interés de la enseñanza, a reserva de la aprobación de los órganos de la República. Los programas de instrucción práctica son establecidos por la propia escuela, según las necesidades.

* En la enseñanza superior, los fundadores de los establecimientos son las asambleas de las Repúblicas o de las comunas, o las empresas. Están financiados en lo esencial por las comunidades de enseñanza. Cada establecimiento organiza los estudios con plena autonomía.

* La educación de los adultos, los fundadores pueden ser las comunas, las comunidades de la enseñanza, las empresas o las Repúblicas.

Cada escuela dispone de órganos autogestionarios que posibilitan la intervención del conjunto de los trabajadores de la escuela.

La autogestión directa se ejerce por la asamblea de los trabajadores y por medio de referéndum.

La asamblea de los trabajadores está constituida por todos los trabajadores de la escuela.

Incumbe a la asamblea de los trabajadores la redacción del estatuto de la escuela, el programa anual o plurianual, la evaluación de las condiciones materiales del trabajo de la escuela, la extensión de sus actividades, su cambio de nombre y de sede, etc.

Autogestión indirecta. Sus órganos son los siguientes:

- * el consejo de la escuela
 - * el comité de control autogestionario obrero
 - * el comité ejecutivo de la asociación padres/escuela
 - * la asamblea de la asociación de base autogestionaria de los intereses comunes de la educación y la enseñanza de base.
-
- * Los alumnos están representados por delegados en las reuniones del consejo de clase y del consejo de docentes.
 - * Se constituyen en asociaciones autónomas con respecto a un tema o a una actividad cultural o social determinada.
 - * Administran ellos mismos una cooperativa escolar.

III.7 - AMERICA LATINA: Las sucesivas reformas de la educación (14)

En un documento del Banco Mundial, Ernesto Schiefelbein trata de demostrar que en América Latina se observan bajos costos por alumno inscripto, pero muy alto costo por alumno graduado. Algunos de los fenómenos que explican esta situación son:

- * Bajo nivel de salarios docentes.
- * Extensión de la cantidad de grados de primaria y la disminución de los de secundaria.
- * Reducción de la cantidad de horas impartidas.
- * Gastos corrientes por cuenta de la familia.
- * Uso intensivo de las escuelas.

Por otro lado hay gran ineficiencia en el servicio motivada por:

- * Maestros poco calificados que suelen destinarse a áreas rurales.
- * Buenos docentes suelen abandonar la actividad por los bajos salarios.
- * Falta de incentivos.

Para resolver esta problemática se plantean varios tipos de soluciones:

- * Aumentar el tamaño de las clases reduce costos y no perjudica la calidad de la enseñanza.
- * Reasignar los horarios de las escuelas.
- * Formar un plantel de docentes con poca antigüedad y calificación mejor.
- * Utilizar el sistema de multigrados.

El autor plantea que hay tres tipos de modelos que se han utilizado para mejorar las normas de programación y control:

1) El llamado Plan de Educación Nacional aplicado por Venezuela, Ecuador y República Dominicana, tendiente a profundizar la centralización. Este sistema reduce las diferencias de costos unitarios entre la primaria y la secundaria pues el descenso de los salarios es general, además el control es mucho mayor.

2) La utilización del apoyo de agencias internacionales para programas de capacitación.

3) La descentralización de las decisiones; de esta alternativa existen pocas tentativas:

* Colombia creó los Fondos Regionales, sistema que originó presiones para que el Gobierno central incremente las contribuciones a cada región.

En esta alternativa adquiere importancia la necesidad de evaluar correctamente los costos y necesidades de cada región, así como la posibilidad de contrarrestar intereses sectoriales.

* Brasil transfirió las escuelas a las Municipalidades y creó una institución para ayudar y evaluar resultados, el Promunicipio. (Esta experiencia será analizada en detalle en un próximo informe).

* Perú implementó en 1972 en el marco de la reforma de la educación de la revolución peruana, el modelo "nuclear" que ha servido para promover la participación de los padres, los maestros, y las organizaciones comunales. Aunque los resultados difieren según las circunstancias particulares de cada región, el núcleo comunal de la educación contribuye a promover el máximo uso con fines pedagógicos de los medios y materiales tanto de las instituciones docentes como comunales. Tras la regionalización del país, el "núcleo" podría convertirse en la unidad de base del sistema, pero sin embargo el Ministerio de Educación no adquirió la flexibilidad y eficacia necesarias. (15)

En un principio, la responsabilidad de la reforma en lo financiero se confió a la comunidad nacional; sin embargo, en ausencia de una estrategia nacional dicha solución ha resultado poco practicable y el Estado ha tenido finalmente que asumir en su mayor parte esta responsabilidad, facilitando una educación prácticamente gratuita. Como consecuencia, desde 1982 se está volviendo a la centralización.

* Chile también ha intentado la descentralización y si bien pareciera haber obtenido una reducción en los gastos, no ha podido superar la insatisfacción y escasa participación de los docentes.

La conclusión es que esta descentralización falla por la insuficiente experiencia administrativa de los entes locales y por que no se incrementan los fondos. La sustitución de factores de producción en la educación es casi nula.

Con relación a las diversas formas de financiación privada, el aporte de derechos de matrícula desde la escuela media, brinda soluciones en los niveles superiores que no es la preocupación más urgente. Con acceso libre hay un exceso de demanda que no se condice con la situación económica general.

Se puede generar un sistema de subsidios y tasas que represente una estructura progresiva de financiamiento con fines redistributivos, para disminuir la segmentación de los servicios educativos, que produce la escuela privada.

III.8 - VENEZUELA: Marchas y contramarchas (15)

El "Plan General de Reorganización del Actual Sistema de Supervisión" se plantea-en Venezuela-como objetivo la necesidad de reforma del Ministerio de Educación tomando como base la descentralización y desconcentración de funciones de regionalización de la educación y la integración de servicios dispersos. En el plan se incluían concepciones sobre regiones educativas, zonas y distritos.

De las regiones; "constituye una unidad administrativa del sistema educacional venezolano en la cual, integrándose las distintas ramas y dependencias y bajo una dirección unificada y armónica se atiende a los aspectos de planeamiento, dirección y programación, evolución, control y superación en el sector respectivo en concordancia con las directrices nacionales. "La región comprende una extensión geográfica seleccionada de acuerdo con los elementos comunes y afines existentes en el área, las comunicaciones y el transporte.

De las zonas: "Se considera la zona como una unidad técnico-administrativa que forma parte de la región comprendiendo un área geográfica dentro de la cual se encuentran integradas las distintas situaciones y problemas que deben ser atendidos por la supervisión".

De los distritos: se subdividen las zonas en distritos escolares que constituyen una unidad integrada de supervisión dentro de la región, representa la célula más importante de orientación técnica de la función supervisora.

El Plan junto con el proyecto de estructura de regiones señalaba la necesidad de establecer una región piloto, el plan se empezó a aplicar en 1969 sujeto a limitaciones de orden legal, técnico y administrativo; a partir de 1974 se implanta la reforma total de las estructuras del Ministerio de Educación y se reforzaron los planes de descentralización administrativa.

En 1979 con la asunción de un nuevo gobierno y sin derogar las normas referidas a la Regionalización Administrativa no se designaron directores de región con lo que las regiones educativas desaparecieron del organigrama.

En 1984 con una nueva administración se simplifica la estructura del Ministerio de Educación y se afianzan los programas de descentralización, luego de 2 décadas de marchas y contramarchas el balance que se efectúa señala una serie de obstáculos que se oponen a la descentralización. Estos son:

- a) Falta de continuidad en la conducción educativa
- b) Falta de personal capacitado para llevar adelante estas políticas
- c) Carencia de instrumentos legales (ej.: descentralización del presupuesto)
- d) Interferencia del poder central en la aplicación de los programas a nivel regional
- e) Falta de convicción en el poder central en las políticas de regionalización
- f) Falta de liderazgo e iniciativa en los niveles regionales y locales
- g) Dificultades para establecer la circunscripción geográfica de la región frente a la estructura político administrativa tradicional
- h) Dificultades inherentes a compromisos políticos y celos locales
- i) Falta de participación activa y permanente del personal directivo de las regiones.

La experiencia venezolana indica las dificultades prácticas con que se enfrentan los procesos de modificación profunda de estructuras afectadas históricamente de quedantismo y lentitud burocrática, la implementación de reformas debe contar con condiciones adecuadas, decisión política y amplia participación de los sectores involucrados sino se corre el riesgo de su parálisis y obsolescencia antes de ser efectivamente aplicadas; la planificación de reformas puede quedar en buenas intenciones si no se enmarca en políticas y planes de desarrollo globales.

C A P I T U L O I V

* ANALISIS ORGANICO-INSTITUCIONAL *

VI.1 - LOS ORGANOS DE CONDUCCION EDUCATIVA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La ley 10236 del año 1984 determina que la dirección de la política educativa provincial estará a cargo del Director General de Escuelas y Cultura y del Consejo General de Educación y Cultura.

Al Director General le corresponde esencialmente la dirección, administración y organización de los distintos niveles educativos a cargo del Estado Provincial así como la dirección técnica y fiscalización de los establecimientos no oficiales.

La función del Consejo General de Educación y Cultura es la de elaborar planes de estudio para los distintos niveles educativos, anteproyectos de leyes relacionadas con el ordenamiento educativo y asesoramiento del Director General. La relevancia del Consejo General en fijación y ejecución de políticas educativas varía de acuerdo a las circunstancias políticas y a las prioridades que se fijen tanto internamente como desde la Dirección; la creación e implementación de los Consejos de Escuela en este momento así como la Reforma Curricular en el Gobierno anterior son sólo ejemplos de la diversidad e importancia de sus responsabilidades. El rango del Consejo Escolar es de subsecretaría y de él dependen los Departamentos de Relatoría que son siete.

La organización de la estructura educativa se asienta en la división en Subsecretarías, direcciones, subdirecciones, divisiones y departamentos; esta división que desarrolla múltiples y variadas instancias de decisión y ejecución donde parecería que en muchos casos no se ajusta a ningún tipo de racionalidad interna o externa hace pensar en una organización donde aspectos correspondientes a la cultura institucional (internas, hábitos y costumbres) tienen su fuerte peso en la distribución de responsabilidades, misiones y funciones.

La función de los Consejos Escolares, por ejemplo, inobjetable desde el punto de vista de la normativa (Ley de Consejos Escolares) pero en la realidad demuestra una inadecuación en su rol de dinamizador de la política educativa a nivel local.

VI.2 - ESTRUCTURA DE LA DIRECCION GENERAL DE ESCUELAS Y CULTURA

La estructura de la D.G.E. y C. está dividida en seis áreas básicas:

- I. Dirección General de Escuelas y Cultura
 - a) Dirección de Gabinete (2 subdirecciones y 3 departamentos)
 - b) Dirección de Prensa y Relaciones Públicas (2 subdirecciones y 5 departamentos)
 - c) Dirección de Planeamiento (1 subdirección y 4 departamentos)
 - d) Dirección Provincial de Infraestructura (2 departamentos)
 - e) Dirección Obras por Administración (2 subdirecciones, 2 departamentos, 3 divisiones)
 - f) Dirección Construcciones por Contratos y Consorcios (2 subdirecciones, 5 departamentos)
 - g) Dirección de Mantenimiento (1 subdirección y 3 departamentos)

- II. Consejo General de Educación y Cultura
 - a) 7 departamentos de Relatoría
 - b) Secretaría Administrativa (1 subdirección, 3 departamentos)

- III. Auditoría General
 - a) Dirección General de Auditoría (1 departamento)
 - b) Dirección de Control de Gestión (3 departamentos)
 - c) Dirección de Control de la Gestión Presupuestaria (1 subdirección, 3 departamentos)

- IV. Subsecretaría de Educación
 - a) Dirección de Coordinación Administrativa (1 subdirección, 3 departamentos)
 - b) Dirección Psicología y Asistencia Escolar (1 subdirección, 3 departamentos).

- c) Dirección de Educación Preescolar (1 subdirección, 2 departamentos)
- d) Dirección de Educación Primaria (1 subdirección, 3 departamentos, 3 divisiones)
- e) Dirección Adultos y Promoción Profesional (1 subdirección, 2 departamentos, 1 división)
- f) Dirección Educación Especial (1 subdirección, 2 departamentos)
- g) Dirección Educación Media, Técnica y Agraria (1 subdirección, 3 departamentos, 3 divisiones)
- h) Dirección Educación Superior (1 subdirección, 2 departamentos)
- i) Dirección Educación Física (1 subdirección, 7 departamentos)
- j) Dirección Enseñanza No Oficial (1 subdirección, 3 departamentos)
- k) Dirección de Información y Tecnología Educativa (1 subdirección, 5 departamentos, 2 divisiones)
- l) Dirección Enseñanza Artística (1 subdirección, 2 departamentos)
- m) Dirección Tribunal de Disciplina (1 departamento)
- n) Dirección Tribunales de Clasificación (1 subdirección, 4 departamentos, 3 divisiones)
- o) Dirección de Investigación Educativa (2 departamentos)
- p) Dirección Coordinación Médico Escolar (1 departamento)

V. Subsecretaría de Cultura (no se detalla) - (12 direcciones)

- VI. Subsecretaría Administrativa (1 subdirección, 3 departamentos (dependen de la subsecretaría))
 - a) Dirección Despacho (1 subdirección, 5 departamentos)
 - b) Dirección de Personal (2 subdirecciones, 11 departamentos)
 - c) Dirección General de Administración (1 subtesorero, 3 departamentos)
 - d) Dirección Contables (2 subdirectores, 7 departamentos)

- e) Dirección Administrativa (1 subdirección, 4 departamentos)
- f) Dirección de Coordinación de Consejos Escolares (1 subdirección, 6 departamentos)
- g) Dirección Informática (2 departamentos)
- h) Dirección Servicios Generales (2 subdirecciones, 6 departamentos)
- i) Dirección Cooperación Escolar (1 subdirección, 5 departamentos)
- j) Dirección de Transporte Fluvial (2 departamentos)

En síntesis:

	Direcciones	Subdirecciones	Departamentos	Divisiones
I DIRECCION GENERAL	7	10	24	3
II CONSEJO	1	1	10	
III AUDITORIA	3	1	7	
IV EDUCACION	16	13	45	12
V CULTURA	12	.		
IV ADMINISTRACION	10	12	54	
TOTAL	37 (*)	37	140	15

(*) sin contar Cultura

IV.3. - EL PERSONAL ASIGNADO Y EN FUNCIONES

Según la información obtenida hasta el momento, la D.G.E.y C. cuenta con 121.200 cargos para 112.405 personas que se distribuyen como sigue:

	PERSONAS		CARGOS	
	N	%	N	%
I DIRECCION GENERAL	1019	0,90	1034	0,85
II CONSEJO GENERAL	46	0,04	47	0,04
III AUDITORIA	106	0,09	111	0,09
IV EDUCACION	91415	81,32	100106	82,60
V CULTURA	1113	0,99	1137	0,94
VI ADMINISTRACION	18826	16,75	18885	15,58
TOTAL	112405	100	121200	100
Docentes	90611	80,61%	99289	81,92%
Administrativos	21794	19,39%	21911	18,08%

A la Subsecretaría de Educación le corresponden el 82,59% de los cargos , más dentro de ella el 0,79% son cargos administrativos. Esta área tiene computadas 165.551 horas de cátedra.

De acuerdo a las entrevistas realizadas estas cifras no representan exactamente la distribución porcentual real entre docentes y administrativos ya que existe una cantidad importante de personal docente que ejerce otro tipo de funciones; en posteriores informes se plantea analizar cual es este porcentaje; la existencia de docentes en comisión de servicios no es objetable en muchos casos, más para el análisis de la distribución del personal en funciones es necesario que esto quede señalado.

Es una percepción generalizada desde dentro y desde fuera de la estructura educativa que el aparato burocrático está sobrecarga

do y se caracteriza por su lentitud e ineficacia, si bien en muchas ocasiones la percepción no suele coincidir con el funcionamiento real de las organizaciones pareciera una línea de trabajo a desarrollar. En el análisis del funcionamiento de la estructura burocrática y administrativa; análisis de las cifras tanto presupuestarias como de personal, en tanto estructura formal se podría concluir que existe una equilibrada distribución del personal en docentes, y otras funciones pero existen fenómenos informales o semi informales que alterarían esta distribución.

Esta relación entre lo formal e informal también tiene implicancias en la distribución de poder interno de acuerdo a las distintas conducciones políticas, ejemplo de esto puede ser el importante rol que desempeñó el área de auditoría en el período 1976-1983.

Esta primera etapa del trabajo con respecto a la estructura funcional permitió ponerse en contacto e identificar por sobre todo las estructuras, la división de tareas, las jerarquías, los roles, la reglas y los procedimientos formales. Aunque estos se presentan como elaboraciones racionales de acuerdo a los objetivos organizativos y en las funciones de Educación y Cultura en realidad son el producto de múltiples circunstancias y factores a veces contradictorios que obliga a un desarrollo analítico que produzca una descripción más real de su funcionamiento.

El exagerado número de Direcciones existentes en de D.G.E. y C. que desde el punto de vista formal tienen jerarquía equivalente ha dado como resultado que en las distintas áreas se tiende a concentrar el control sobre los aspectos financieros, administrativos, normativos y técnicos de su competencia y el impulso de las políticas sectoriales; esto redundaría en perjuicio de la generación de políticas educativas globales.

La Subsecretaría de Educación con 16 direcciones y 45 departamentos, la Subsecretaría Administrativa con 10 direcciones y 54 departamentos ejemplifica la dispersión que existe en áreas de decisión relativas autónomas.

Es necesario mencionar la desconexión existente entre items presupuestarios y estructura funcional , no aparece definidas las razones de la distribución presupuestaria en 27 items que no se corresponden a la división orgánica.

IV.4 - LA ORGANIZACION Y LOS OBJETIVOS EDUCATIVOS

La enunciación de los objetivos de una organización suele permitir una gama muy amplia de interpretaciones; ya sea que éstos estén formulados en forma general o que haya una formulación más clara y detallada pero ésta, por diversas razones, no llega a la base misma de la organización sucede que se legitiman orientaciones diversas basadas en la generalidad de los objetivos o un desconocimiento de los mismos. La D.G.E. y C pareciera ser el segundo caso, los objetivos educacionales y su implementación por rama han sido publicados en la Revista de Educación y Cultural Nº 2 y 3 (1988) y esta publicación llega a todos los establecimientos de la D.G.E. y C., sin embargo de las entrevistas realizadas surgen dificultades en la implementación y en la creación de compartidos, más aún la realización de jornadas de Perfeccionamiento Institucional parecieron no conseguir los objetivos buscados de transmisión y discusión de las políticas educativas globales y por rama.

Las dificultades parecen localizarse en la transmisión y comunicación y en la percepción que tienen los docentes de este proceso. La combinación de excesiva centralización en algunos aspectos con un grado de autonomía muy alto en otros da como resultado que el proceso de toma de decisiones, y su implementación en la base de la organización se torne lento y haya desconexión entre la conducción y la dinámica real de los establecimientos. Estos cuentan con una gran autonomía en el funcionamiento rutinario y cotidiano pero se percibe a los niveles intermedios con escaso poder de decisión en lo que significa innovación o propuestas de cambio; si estos se transforman en meros transmisores burocráticos y escasamente controladores, la comunicación recíproca entre los niveles de decisión y los docentes se dificulta y entorpece; en este aspecto sería importante profundizar en el papel de la supervisión, generalmente éstos

están más abocados a los problemas de gestión administrativa que a su verdadero rol específico de trabajar con los equipos docentes y directivos en torno a la problemática educativa; las visitas a los establecimientos son esporádicas y no funcionan como transmisores de orientaciones globales ni tampoco intervienen activamente en las problemáticas particulares o locales.

La participación enunciada como objetivo básico de la conducción política educativa a través de los Consejos de Escuela es dificultada en los hechos por la pesada estructura organizativa, por la centralización y por los problemas de comunicación mencionados; si en cualquier organización es difícil fijar objetivos compartidos que coincidan con los objetivos particulares de los integrantes, la existencia de obstáculos en la comunicación y la existencia de múltiples y dispersos niveles de decisión hace difícil la detección de posibles contraposiciones y contradicciones entre los miembros.

Es importante señalar que en las modificaciones de la estructura de la D.G.E. y C junto con una definición acabada de los objetivos operativos, en cuanto a la naturaleza del servicio a proporcionar, amplitud, calidad del mismo y sus diferenciaciones por rama, se deberá encarar los modos de funcionamiento de la organización donde se abordaron necesariamente los temas de comunicación, transmisión, control, financiamiento y las alternativas de descentralización administrativa y educativa.

La excesiva especialización de actividades que se manifiesta en el número de direcciones y departamentos en ocasiones engendra superposiciones y tendencias centrífugas entre las distintas unidades, esto obliga a la creación de mecanismos de coordinación y control que cuando no funcionan eficazmente producen conflictos y trabas en el funcionamiento del sistema en su conjunto, a la vez la normativa y la legislación vigente se produce por aditamiento y yuxtaposición y no existe una puesta al día sistemática de la legislación educativa, esto da por resultado un sistema educativo norma-do de manera desarticulada y en ocasiones obsoleta.

IV.5 - APROXIMACION DIAGNOSTICA A TRAVES DE LOS IMPLICADOS

En esta primera etapa se realizaron 2 grupos de entrevistas, por un lado con responsables del área administrativa y por otro con docentes de nivel secundario del conurbano bonaerense; se proyecta un plan de entrevistas que cubra los distintos niveles de la estructura educativa de modo de aproximarse a la descripción del sistema educativo a partir de la percepción que se tiene del mismo desde los diversos roles y jerarquías.

De las entrevistas con el Susecretario administrativo y el Director de Personal surgen un conjunto de problemáticas relacionadas con la complejidad que implica el tamaño, la heterogeneidad y los problemas de restricción presupuestaria de la D.G.E. y C.

El tamaño de la D.G.E. y C se manifiesta con claridad en el pago de sueldos que son aproximadamente 500.000 cheques de los cuales corresponden 235.000 a cargos y el resto a jubilados, la complejidad administrativa que esto implica se le agrega la extensión territorial de la Provincia de Buenos Aires y la heterogeneidad de los distritos y su densidad poblacional.

La inexistencia de una adecuada red informática hace que el ingreso de datos desde cada distrito se haga mediante una camioneta que debe viajar a La Plata desde cada distrito.

La diversidad de los distritos se manifiesta también en el número de cargos que se distribuyen como sigue:

105 distritos	82,0%	hasta	2500 cargos
5 distritos	3,9%	hasta	7500 cargos
17 distritos	13,3%	hasta	12500 cargos
1 distrito	0,8%	hasta	17500 cargos.

En el conurbano se concentran los distritos con mayor número de cargos.

La Dirección de Administración está desarrollando un Código Único de Identificación Personal (CUIP) que permitirá un ordenamiento del personal dependiente de la D.G.E. y C y la alternativa centralización descentralización es presentada como un tema a ser tratado muy cuidadosamente. Es necesario por un lado una centralización mayor y más rápida de la información disponible y a la vez la descentralización de un conjunto de estructuras organizativas para aumentar su eficiencia y el cumplimiento de los objetivos fijados.

Ejemplos de esto son la atención de la infraestructura y los Servicios Médicos.

El problema de licencias y suplencias se señala como uno de los más importantes a resolver. El tema suplencias es abordado por ambos entrevistados dado que al parecer se ha generalizado un uso abusivo de los derechos del trabajador docente donde a través de sucesivas licencias se dan casos que un grado llegue a tener 4 maestros y todos ellos cobran sueldo a través del sistema de licencias y suplencias sucesivas.

El Director de Personal hace referencia a la importancia que ha ido tomando el rol asistencial dentro de la D.G.E. y C. tanto desde el punto de vista presupuestario como de la extensión y cantidad de comedores escolares lo que opera en detrimento de las horas dedicadas a la enseñanza en las zonas más desfavorecidas socialmente. Como ejemplo de este fenómeno se menciona que la cifra de 400 millones de australes destinada por la D.G.E. y C. para la eliminación de turnos intermedios en escuelas del Gran Buenos Aires, es la suma que se gasta en comedores en sólo 2 meses; a la vez menciona que hay escaso control sobre este gasto ya que éste es administrado por cada escuela entre Cooperadora y Director.

Las entrevistas con docentes (San Miguel y Moreno) estaban dirigidas a detectar la imagen de la estructura orgánica de la D.G. E. y C.; se realizaron 2 entrevistas grupales y en ellas aparecieron recurrentemente algunas problemáticas que si bien no eran el objeto de la entrevista no podían ser eludidas: el deterioro salarial del docente y el cuestionamiento de diversos aspectos de las currículas; estos temas aparecieron como explicaciones no satisfactorias de otros problemas aludidos como el del ausentismo o el de licencias, es decir que no se excusaba el ausentismo pero se lo intentaba explicar por las razones antedichas.

Referido a la estructura orgánica de la D.E.G. y C la percepción casi común era de pesadez burocrática, de la dificultad de implementación de iniciativas innovadoras y la sensación de desconexión entre lo que ocurre en los colegios y las directivas que vienen "de arriba". Los niveles de dirección y supervisión eran percibidos en varios casos como controles burocráticos y no como colaboradores en la tarea docente.

Otro problema repetidamente mencionado es la insuficiencia de infraestructura educativa adecuada, la escasez de colegios secundarios en la zona, y la inexistencia de equipos y medios auxiliares de la tarea docente.

La creación de los Consejos de Escuelas es percibida como una iniciativa positiva pero de difícil implementación, se alude a la escasa predisposición a la participación por parte de directivos y alumnos y la referencia a los docentes es excusada por la necesidad de tomar cada vez más horas para poder completar un salario aceptable. El tema de la participación es abordado desde la pregunta sobre qué consideran necesario desarrollar para aumentar la misma; las respuestas obtenidas no lograron transformarse en propuestas concretas, se aludió a experiencias anteriores que no obtuvieron resultados positivos y a la falta de incentivos para la misma;

Al parecer la sensación dominante es que la participación no logra producir cambios sustantivos en la situación educativa y si bien es reivindicada en general y practicada en algunos casos, a nivel gremial no surgen propuestas superadoras de la actual situación. La excepción a esta situación fue un docente de la Media 12 de Moreno que relata una experiencia participativa recuperada como valiosa en torno a la construcción de nuevas aulas en el colegio y la participación en las jornadas solidarias.

Con respecto a la organización, se critica la separación existente entre personal de conducción y superior y docentes sobre todo en los colegios grandes y la desconexión y falta de comunicación con los niveles de conducción de la política educativa. Perciben que la toma de decisiones que se efectúa en los niveles superiores debe atravesar una serie de filtros y recíprocamente sienten que tienen escasa o nula influencia sobre las mismas desde la base de estructura educativa esto es sentido como límite del trabajo creativo y de la capacidad de innovación y de cambio de los docentes.

Otro tema abordado fue la falta de continuidad y coherencia en la acción de las diferentes conducciones en Educación, si bien esta característica no es específica del sector educación es recibida por los docentes como si las modificaciones o cambios de orientación no tuvieran garantizado la continuidad; y que lo que queda finalmente son los aspectos tradicionales del funcionamiento del sistema, esto hace que las propuestas innovadoras o de modificación de la política educativa no cuenten con la credibilidad suficiente. A la vez se señala que hay iniciativas que no cuentan para su implementación con personal calificado y entrenado adecuadamente.

Finalmente se alude al rol de los Consejos Escolares, se menciona el control financiero y burocrático que ejercen y como ésto en muchas ocasiones no refleja las condiciones y necesidades reales de cada distrito.

.IV.6 - LINEAS DE INVESTIGACION A DESARROLLAR EN LA PROXIMA ETAPA

- 1) Estructura y normativa vigente:
Se trabajará sobre misiones y funciones de los organismos tanto educativos como de apoyo técnico y organizativo
- 2) Estructura informal:
Se pretende develar aquellos aspectos organizativos que no coinciden con la estructura formal y las causas y consecuencias de estos fenómenos.
- 3) Supervisión:
De las entrevistas surge que el sector de supervisión aparece como clave desde la percepción de los docentes. Las distorsiones en su funcionamiento deben detectarse y ofrecerse alternativas organizativas adecuadas.
- 4) Consejos Escolares:
Es necesario profundizar en el rol de los Consejos; se trabajará en torno a la desconexión existente entre las demandas educativas locales y el funcionamiento real de los mismos.
- 5) Comunicación y Transmisión:
Se intentará describir el flujo de relaciones verticales y horizontales, los tabúes en los procesos comunicativos y las posibilidades de flexibilización y de estructuras de comunicación alternativas.



C A P I T U L O V

* NORMATIVA DEL SECTOR

CON INCIDENCIA PRESUPUESTARIA *

V.1 - ESTATUTO DEL DOCENTE

El régimen estatutario vigente para el personal docente fue sancionado por Ley 10579 en 1987 y reglamentado sólo parcialmente en 1988. Muchas de sus disposiciones, particularmente las referidas a los derechos del personal docente, pueden ser analizadas desde el punto de vista de su incidencia financiera; algunas por su aplicación literal y otras, por el contrario, por su falta de aplicabilidad. Esto significa que por un lado el Estatuto asigna al docente el aumento progresivo de beneficios, tales como: la estabilidad; el acrecentamiento de horas-cátedra; la acumulación de cargos; la bonificación por antigüedad; la prolongación de licencias, etc. Pero por el otro no asegura la implementación de los controles y sanciones al no cumplimiento de los requisitos de: puntualidad, asistencia, calificación anual, compatibilidad, horario, licencias con causas justificadas, ec.

El Estatuto reglamenta para las tres formas en que puede revestir el personal docente o sea titular, provisional y suplente, el primero es el único que goza de estabilidad pero el personal provisorio tiene prácticamente todos los otros beneficios, y los suplentes gran parte de ellos mientras conserve el cargo.

En consecuencia, a veces sus disposiciones entran en contradicción interna o afectan los intereses de algunos de los sectores.

Así por ejemplo, el derecho al acrecentamiento de horas-cátedra de los profesores titulares, atenta contra la posibilidad de titularización y conservación de las horas por parte de los provisorios y suplentes (Art. 7º, 109º y 110º)

* La limitación a sólo 30 horas para la titularidad estimula la figura del profesor "taxi", con gran cantidad de horas-cátedra provisionales, dispersos geográficamente, con el consiguiente abuso de inasistencias y rotación de suplentes (Art. 28º, 125º y 126º)

* La acumulación de cargos de base en distintos establecimientos y de horas-cátedra dificultan el control de las incompatibilidades horarias (Art. 28º y 29º)

* Existen estimaciones de que por cada hora-cátedra a frente de curso, se presupuestan 3 horas-cátedra de rotación. (17)

* Los mayores beneficios por antigüedad se multiplican por la cantidad de cargos, la significación financiera de esto debe analizarse haciendo abstención del nivel históricamente bajo de los salarios docentes (Art. 33º). Paralelamente, se desalienta el ingreso a la docencia de las docentes más jóvenes y se incrementa la situación de precariedad y desprotección del personal suplente. Las bonificaciones según categorización de los establecimientos y por ruralidad, son incrementos de salarios encubiertos (Art. 37º)

* Tanto el personal titular como el provisorio, conservan sus cargos y horas de cátedra, en caso de comisiones o designaciones de mayor jerarquía (Art. 75º) esto requiere una tarea de depuración de los gastos en personal docente, diferenciando los que están al frente de cursos.

* El Estatuto excluye prácticamente la figura del docente contratado, limitándola a programas o misiones especiales, esto implica que toda designación provisional es como mínimo por un año o curso lectivo (Art. 109º, 110º, 168º, 169º y 170º). Esto torna muy rígido al sistema.

La tendencia actual es hacia la titularización masiva y la concentración de tareas; en este marco es necesario analizar las limitaciones e implicancias del Estatuto del Docente vigente, tendiendo al ahorro de recursos y consenso gremial necesario para la gestión educativa.

V.2 - REGLAMENTO DE LICENCIAS PARA EL PERSONAL DOCENTE

Los Decretos Nº 11103/87 y 1218/88 reglamentan el régimen de licencias de que goza el personal comprendido en el Estatuto del Docente, con gran amplitud y detalle.

La primera observación general que surge es que el mismo es excesivamente laxo, ofreciendo gran variedad de causales para justificar inasistencias, en iguales condiciones para los titulares y provisionales, con un límite máximo en relación a la antigüedad, y aún para los suplentes, en muchos casos.

Las prolongadas licencias con goce de sueldo, tanto ordinarias como extraordinarias, son las que triplican los cargos u horas de cátedra presupuestadas, dado que en determinado momento pueden coincidir diferentes licencias de un titular, un provisional y un suplente. Asimismo, los traslados y asignaciones de tareas pasivas sacan a los docentes al frente de cursos y requieren nuevas dotaciones de suplentes.

Paralelamente, el Reglamento no garantiza la implementación de los controles y las sanciones que prevee ante el incumplimiento de las obligaciones docentes o la falta de veracidad en las justificaciones de licencias.

En el uso cotidiano se encuentran los mecanismos para que el docente legalice un mínimo de concurrencia a clase en cada período escolar (alrededor de 50 días).

Al mismo tiempo en defensa del escaso nivel salarial, difícilmente se aplique algún descuento en las remuneraciones por impuntualidad y/o inasistencias.

Uno de los graves vicios que ampara este régimen, es el de hacer uso de licencias posibles, ya sea con o sin goce de sueldo, durante el ciclo lectivo, para regresar a la escuela antes que éste termine, de modo de percibir el sueldo en el período de receso estival.

Más que la limitación de los beneficios que este reglamento otorga al gremio docente, es necesario emplazarlo para que no especule ni falsifique las posibilidades que le brinda, no sólo en pos de un ahorro en el gasto, sino fundamentalmente, por una mejor calidad de la enseñanza.

V.3 - LEY DE CONSEJOS ESCOLARES

Los Consejos Escolares conformados según la Ley 10589, tienen por sus atribuciones y derechos de sus miembros, una considerable incidencia presupuestaria.

Su composición, fijación de dietas e indemnizaciones compensatorias se fijan de acuerdo a la categoría del Consejo, según el número de Concejales del Municipio, pudiendo alcanzar a 4 sueldos mínimos (Art. 9º)

Los consejeros docentes tienen derecho a licencia en todos sus cargos y se les computa como ejercicio activo en la docencia en todos sus efectos (Art. 10º)

Respecto a las atribuciones de los Consejos en la administración local de las escuelas, las que se refieren a manejo de fondos en el Art. 41º son:

- * Administrar los fondos asignados en concepto de asistencia alimentaria.
- * Administrar la asignación que fije la D.G.E. y C. para refacciones, reparaciones, acción social, cultura y gastos varios.
- * Efectuar las adquisiciones, contrataciones y pagos previstos en las asignaciones presupuestarias.
- * Conformar las facturas por cobro de servicios públicos.
- * Intervenir y fiscalizar el trámite de servicios administrativos (permutas, tareas pasivas, junta médica, licencias, becas)

Considerando el carácter representativo de estos organismos, estas funciones lo transforman en un órgano descentralizador, que aún sin autonomía, tienen la responsabilidad y el control del movimiento docente.

Es necesario evaluar su real funcionamiento, su nivel de eficiencia y su capacidad operativa para asumir parte de la descentralización administrativa y contable.

Este primer análisis de los instrumentos legales debe continuarse en tres líneas interrelacionadas:

- a) la posible cuantificación de su incidencia presupuestaria
- b) los aspectos factibles de ser modificados y las situaciones particulares de cada rama de enseñanza
- c) propuesta alternativa y su relación con el financiamiento educativo y la calidad de la educación.

C A P I T U L O V I

* ANALISIS ECONOMICO-FINANCIERO *

VI.1 - EL PRESUPUESTO PROVINCIAL Y EL GASTO EN CULTURA Y EDUCACION

Como punto de partida del análisis de la significación del gasto educativo, se analiza la composición del gasto total, según la información facilitada por la Contaduría General de la Provincia. Se ha optado por considerar el gasto consolidado de Administración Central más Organismos descentralizados, incluyendo D.E.B.A. y O.S. B.A., esto significa que se ha incorporado al gasto público, el gasto de las empresas públicas, por considerar que esto revela relaciones más cercanas a la realidad del nivel de erogaciones provinciales por finalidad.

La observación que se le hace a esta metodología es que la distribución resultante son cifras subvaloradas, pues se "infla" el gasto total y que las empresas públicas son independientes del gasto público y deben autofinanciarse.

Sin embargo, la opinión de muchos especialistas es que la actividad de las empresas públicas ha sido consecuencia, en los últimos años, de las decisiones políticas de los gobiernos de turno; de hecho se incorporan las transferencias para cubrir déficits. Ha habido atrasos en las tarifas, y se ha contratado personal como una suerte de seguro de desempleo, todo esto, producto de la necesidad de cumplir con objetivos de "gasto social" que homogenizan estos gastos con los del presupuesto.

Con esta aclaración, el análisis de la estructura del gasto total según su objeto permite observar que:

- * En 1987 casi el 50% de los gastos estaba absorbido por los sectores de Educación y Bienestar Social.
- * Si bien el mayor peso relativo del sector educativo ya es histórico en la Provincia, sufrió una brusca caída en 1977, durante el

último gobierno de facto, representando sólo el 16,9% en favor del área de Economía. Esto puede ser explicado porque durante 1976 y 1977 el gobierno de facto logró cumplir plenamente (y por única vez) sus objetivos antiinflacionarios basados en el deterioro de los niveles salariales. Por eso todas las actividades públicas que se realizan sobre todo en base al pago de personal, redujeron su importancia.

* Considerando el período 1976-1987, la participación más elevada de la finalidad Cultura y Educación se registró en 1983, año que se dio el mayor aumento de gastos destinados a la Administración Central. (Ver cuadro 1 y Gráficos 1, 2 y 3)

* Si se observa el peso relativo de Educación en el total, desde el año 1981 existe un intervalo que va desde el 25,7% al 29,2%, en el cual se producen oscilaciones.

El mismo análisis en números índices (1980=100), el intervalo va de 90,94 a 111,03; en ascenso en los últimos años. Se puede decir que estos intervalos marcan un límite inferior en el gasto educativo, ya que aparentemente, dados los niveles salariales, es el mínimo que se requiere para mantener el sistema.

El análisis de la evolución de gastos totales según su destino durante dicho período, revela que:

* Para el total del flujo presupuestario, se registran dos marcados descensos en los años 1976 y 1982, mientras que el mayor crecimiento se dio en 1984 (Gráfico 4)

* La incidencia de esas oscilaciones en la proporción destinada a Educación, determina que los índices más bajos de la serie se hayan registrado en los años 1976 y 1977, por la explicación dada.

* A partir de 1984 se triplicaron los valores asignados a los sectores sociales (salud, educación y bienestar social), estabilizándose la tendencia creciente en 1986 (Ver Cuadro 2)

Paralelamente al análisis del peso relativo del sector Educación en relación a las erogaciones del sector público, suele tomarse como indicador del esfuerzo realizado, la proporción destinada a educación del Producto Bruto Interno.

Si bien esto tiene diferente significación a nivel nacional que provincial, pues a esta unidad de análisis, no hay una relación directa ni obligatoria entre el presupuesto educativo y el P.B.I. provincial, pues en los recursos genuinos también intervienen las transferencias por coparticipación federal.

Igualmente, el análisis comparativo de las variaciones en su significación es siempre ilustrativa.

El porcentaje del Producto Bruto Nacional destinado al gasto público en educación, durante el año 1983 alcanzó las magnitudes siguientes: en el mundo 5,7%; en los países desarrollados, 6,1%; en América Latina y el Caribe, 4,0%; en Argentina, 5,5% (18).

En la Provincia de Buenos Aires, para el mismo año, la proporción era de 3,11%, siendo este un punto de inflexión en la década, los niveles se mantuvieron en ascenso en relación a la de la década del '70. (Ver Cuadro 3)

Estas oscilaciones se visualizan mejor transformando las cifras a valores constantes y a índices con una base común para su comparación.

Así se observa, para el período 1976-86, que mientras el P. B.I. provincial solo presenta incrementos significativos respecto al año base en los años 84 y 86; el gasto en educación mantiene su tendencia creciente, a excepción del año 82 y en ningún momento vuelve a los bajos valores de los años 76 y 77. (Ver Cuadro 4). Estas tendencias presentan algunas variaciones en el índice que relaciona gasto educativo y P.B.I. provincial, particularmente el descenso producido entre 1985 y 86, año en que registra la menor proporción de la década.

VI.2 - ESTRUCTURA DEL GASTO DESTINADO A CULTURA Y EDUCACION

La información presupuestaria facilitada por la Dirección de Administración Contable de la D.G.E. y C. agrupa los gastos ejecutados en 27 ítems o partidas que comprenden a todas la Subsecretarías y Direcciones del organigrama. Clasificadas según función 11 son específicamente de Educación, 8 de Cultura y 11 de Educación y Cultura sin discriminar. (2^a ref. final. al cuadro 17, 18)

La escasa significación de los gastos en el área de Cultura (1,3%), determina su eliminación de análisis posteriores; también es casi inexistente en los subítems con finalidad sin discriminar. Entre éstos el mayor peso relativo corresponde a la Dirección de Consejos Escolares y a la Subsecretaría Administrativa (Ver Cuadro 5); en la primera partida casi la totalidad de los gastos son en Personal, que atiende el desarrollo de actividades escolares. Mientras que en la segunda se halla incluida la Dirección de Cooperación Escolar que transfiere los montos destinados al mantenimiento del servicio alimentario para los alumnos, o sea copa de leche, merienda reforzada o comedor escolar (Gráficos 5 y 6)

En consecuencia, el 81% de los gastos totales, que son los destinados a Educación, debieran sumársele un 13% más como de función educativa (Ver Cuadro 6 y Gráficos 7 y 8).

En este sentido, si el objetivo es bucear en zonas del presupuesto para lograr ya sea ahorro de gasto o mayor eficiencia, con algún resultado de importancia sobre el total, habría que concentrarse en las direcciones con mayor incidencia.

Si bien existen 27 ítems presupuestarios en la Finalidad Educación, hay 11 que explican el 93% del gasto total y las restantes 16 explican sólo un escaso 7% (Ver Gráfico 9)

Como ya se dijo, de estos 11 ítems, 8 tienen a cargo niveles educativos con un alto componente de personal docente, aquí se

incluye a la Dirección de Educación No Oficial que más allá de su asignación presupuestaria, los valores asignados esconden que casi la totalidad del 11,1% que representan, corresponde al pago de salarios docentes que no son consignados como gastos en personal, sino como transferencias. La reelaboración de algunas de las partidas presupuestarias se profundizará en una siguiente etapa de este estudio.

El análisis de la estructura de los gastos en educación revela fácilmente que la mayor parte del presupuesto es absorbido por los gastos en personal, estos representan el 79,1% del total, proporción que en las Direcciones correspondientes a los niveles educativos alcanza el 99% (Ver Cuadro N° 7 y Gráfico 10)

El rubro transferencias requiere un análisis pormenorizado, del cual en esta primer etapa puede diferenciarse las transferencias que se derivan a la D.E.N.O. (11,1%), de las cuales casi la totalidad son para pago de personal docente (Cuadro N° 5 y Gráfico 11)

La inversión en capital, bienes y servicios, rubro que incluye el mantenimiento y construcción de edificios, absorbe sólo el 1,66% del gasto educativo total.

Esta estructura observada pone de manifiesto el alto grado de rigidez del gasto educativo y como las variables de ajuste, con posibilidad de reducción presupuestaria, son las referidas a infraestructura, instalaciones y material didáctico, situación que amenaza directamente la calidad de la enseñanza.

Posteriormente deberá observarse cómo esta evolucionó en el tiempo y que incidencia tiene en cada uno de los niveles de enseñanza.

• En esta etapa se ha optado - atendiendo a su relevancia - por centrar el análisis en los gastos destinados al pago de personal.

VI.3 - ESTRUCTURA DEL GASTO EN PERSONAL

El régimen de contratación del personal de la D.G.E.y C. está comprendido mayoritariamente en dos formas, la del Estatuto del Docente y la de la Ley 10.430 para el Personal de la Administración Pública.

El personal docente absorbe el 88% del gasto educativo destinado a personal (Ver Gráfico 12), en el 12% restante, el mayor peso corresponde al personal de servicio. La distribución por principales grupos ocupacionales es la siguiente:

* Docentes Titulares	55,8%
* Docentes Provisorios	21,3%
* Docentes Suplentes	10,3%
* Personal de Servicio	8,0%
* Personal Administrativo	1,5%
* Otros 18	3,1%

Para el total del gasto en personal, el análisis de su conformación revela que el 67% corresponde a la planta permanente y el restante 33% a la temporaria.

Esta última erogación se explica casi completamente a través del pago a docentes (97%) (Ver Cuadro N° 9)

La proporción de personal temporario entre los docentes alcanza el 36%, mientras que entre los comprendidos por la Ley 10430 la estabilidad laboral tiene mayor significación, sólo un 6% de este personal se encuentra en situación inestable; entre ellos los grupos de obreros y técnicos son los que presentan mayor precariedad (Cuadro N° 10)

Es de destacar la escasa significación que en el total del gasto tiene el personal jerárquico, autoridades superiores, secre

tarios privados y asesores (0,64% del total y 3,39% del gasto de personal de la Ley 10430). Esto significa que en estas categorías aparecen desagregado las erogaciones por los que acceden a esos cargos por carrera y no el personal de conducción, directivo y asesores de las ramas de enseñanza designados con cargos docentes y/u horas de cátedra del nivel medio o superior.

La estructura del gasto en personal según la situación de revista del mismo, revela el peso relativo de las horas de cátedra, que en general funcionan como una bolsa de recursos cuya distribución no guarda relación con las personas reales que las detectan, imposibles de estimar a nivel de partidas globales. En el Cuadro 11 se incluye la proporción que representan las formas previstas en el Estatuto del Docente en relación al gasto educativo total y al correspondiente al personal docente.

En una etapa siguiente de este estudio, deberá desmenuzarse esta información de modo de determinar su composición y funcionamiento real, en cuanto a:

- * Su distribución por categoría ocupacional y niveles;
- * La determinación de los docentes a cargo de cursos y los que cumplen otras funciones;
- * Los montos posibles de reducción.

VI.4 - EL GASTO EN PERSONAL EN LAS DIRECCIONES EDUCATIVAS

Tal como se destacó anteriormente, de las 10 direcciones que explican el 96,1% del gasto en personal, 9 son las que tienen la responsabilidad directa del servicio educativo, la décima es Consejos Escolares.

En los niveles de enseñanza primaria y media, la proporción que corresponde al personal en el total del gasto es excluyente (Ver Gráficos 13 y 14)

Existe gran disparidad en la composición de estos gastos según la situación de revista del personal de cada rama correspondiendo los mayores niveles de estabilidad a inicial y primaria y considerables atrasos en la titularización de los docentes en Adultos, Media y Superior (Ver Cuadros N° 12 y 13)

En los niveles de enseñanza básica, en que los nombramientos son por cargo, es donde se ve claramente el peso del personal suplente, comentado en capítulos anteriores respecto al tema de licencias, mientras que en las ramas en que las designaciones se hacen por horas de cátedra, la forma de ingreso de los docentes es como provisionales (Ver Cuadro N° 14)

Dada la escasa significación del personal no docente en estas 9 direcciones, sólo en la de Educación Física alcanza al 2,7% el análisis de la conformación del gasto correspondiente al personal comprendido en la Ley 10430 en cada uno, daría cifras que no reflejarían la realidad.

Como contrapartida sí resulta ejemplificante analizar la distribución del gasto en personal por categoría ocupacional de la Dirección de Consejos Escolares, como ítem sin contratación de docentes, en el cual se destaca:

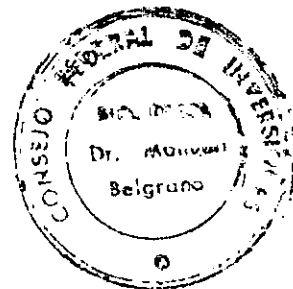
- * La Planta permanente absorbe el 95,4% de los gastos (Ver Gráfico 13)
- * De las erogaciones en planta permanente, el 93,7% es para personal de servicio y el 6% para administrativos. Entre los primeros está comprendida la contratación de porteros de escuela y los segundos son los empleados que se desempeñan en la sede de los Consejos.
- * En la planta temporaria de los Consejos aumenta la proporción de administrativos y disminuye la de servicios (14% y 85,5 % respectivamente). En esta distribución es probable que influya por un lado la diferente carga de trabajo administrativo según la época del ciclo lectivo, por ejemplo, al realizarse los actos públicos para la asignación de horas-cátedra. Por el otro, el personal de cocina para la atención de los comedores escolares,

Es intención, retomar y profundizar este análisis a fin de sugerir la necesidad de un reordenamiento administrativo, con miras a una mayor descentralización y racionalización del gasto.

VI.5 - LA RELACION ENTRE EL CREDITO Y EL GASTO EJECUTADO

La ley de Contabilidad de la Provincia de Buenos Aires, no contempla ninguna posibilidad de que lo gastado supere los decretos de crédito del Poder Ejecutivo, todo incremento de gasto por encima de lo presupuestado deberá ser incorporado a dicho documento y aparecerá en el crédito (Art. N° 6º, 7º, 8º, 14º y 20º)

Esto explica que en ningún caso se encuentren gastos que superen el crédito correspondiente. (en el Cuadro N° 15 los porcentajes son todos menores a 100), pero lo que llama la atención es el escaso porcentaje de residuos pasivos existentes, en ningún caso alcanza al 1%. En primer lugar, parecería que no se producen los típicos residuos pasivos del fin del ejercicio o estos son mínimos, en segundo lugar es llamativa tal sincronización en un marco económico donde se hace muy difícil programar. Es intención, en una segunda etapa, volver al tema, o sea verificar todo el circuito que hace a la relación crédito-gasto con el objetivo de analizar hasta donde el presupuesto es un elemento formal de contabilidad (ex-post) o si es un instrumento de planeamiento (ex-ante) y control (ex-post). Sólo así serviría a los fines de este estudio.



* C U A D R O S *
=====

CUADRO 1: EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DEL GASTO TOTAL PROVINCIAL
 SEGUN FINALIDAD - PERIODO 1976-87

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
ADMINIST. GENERAL	23,3	16,7	18,9	22,6	19,3	17,7	17,9	21,3	17,0	16,1	17,8	18,1
SEGURIDAD	16,7	13,6	12,9	11,8	13,0	14,7	14,8	12,3	9,2	9,2	9,2	8,9
SALUD	13,8	7,3	13,8	13,6	13,6	13,0	12,0	14,5	15,6	16,4	16,3	16,5
CULTURA EDUCACION	22,2	16,9	14,2	23,1	24,9	26,9	29,2	29,6	26,7	27,8	25,7	25,4
CIENCIA Y TECNICA	0,0	0,1	0,5	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3
DESARROLLO de ECONOMIA	19,2	27,6	23,9	24,0	21,4	14,4	10,9	7,5	4,5	4,5	6,4	6,7
BIENESTAR SOCIAL	4,3	17,4	5,2	4,3	7,3	12,7	14,9	14,6	26,5	25,7	24,3	23,9
DEUDA PUBLICA	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

(incluye Administración Central y organismos descentralizados)

CUADRO 2 : EVOLUCION DEL GASTO PROVINCIAL TOTAL
PERIODO 1976 - 87 (Indice 1980 = 100)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
ADMINIST.GRAL.	65,95	61,75	74,06	101,06	100,00	77,60
SEGURIDAD	70,07	73,93	74,58	78,34	100,00	95,16
SALUD	55,59	38,31	76,90	86,33	100,00	80,24
CULT.Y EDUC.	48,75	48,28	73,39	80,08	100,00	90,94
CIENC.Y TECNICA	0,00	17,92	106,19	85,97	100,00	94,63
DESR.ECONOMIA	49,04	91,89	85,63	97,09	100,00	56,81
BIENESTAR SOC.	31,91	169,63	53,63	51,01	100,00	146,59
DEUDA PUBLICA	138,82	92,52	106,88	88,89	100,00	70,29
T O T A L	54,62	71,03	75,53	86,31	100,00	84,21
	1982	1983	1984	1985	1986	1987
ADMINST.GRAL.	53,98	73,60	85,34	75,96	97,93	102,69
SEGURIDAD	66,26	62,93	69,16	63,67	74,83	74,66
SALUD	51,41	71,19	110,29	109,47	126,72	131,94
CULT.Y EDUC.	68,08	79,28	103,29	101,34	109,29	111,03
CIENC.Y TECNICA	45,18	80,15	66,46	107,34	107,34	91,09
DESR.ECONOMIA	29,64	23,28	20,52	18,99	31,81	34,37
BIENESTAR SOC.	118,31	133,20	350,29	319,72	352,89	357,61
DEUDA PUBLICA	3,16	0,04	0,12	1,38	2,02	2,67
T O T A L	58,14	66,66	96,41	90,74	106,00	109,00

CUADRO 3: EVOLUCION DEL GASTO EN EDUCACION, DEL P.B.I. PROVINCIAL
Y SU RELACION - Período 1976 - 86 en \$ corrientes

<u>AÑO</u>	<u>GASTO EN EDUCACION</u>	<u>P.B.I.</u>	<u>Relación (%)</u>
1976	3.445,93	185.379	1,86
1977	9.035,19	534.968	1,69
1978	35.718,38	1.391.739	2,57
1979	99.180,12	3.431,622	2,89
1980	233.359,43	6.294.120	3,71
1981	438.887,29	11.748.024	3,73
1982	1.007.393,80	32.505.360	3,10
1983	5.312.914,20	170.560.169	3,11
1984	48.370.553,55	1.419.725.622	3,41
1985	364.198.764,59	9.894.279.800	3,68
1986	692.909.239,15	21.985.042.384	3,15

Fuente: Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

CUADRO 4: EVOLUCION DEL GASTO EN EDUCACION DEL P.B.I. Y SU RELACION
 Período 1976-86 en A e índices base 100 = 1976

AÑO	Educación A 1970	Evoluc.Educ. 1976 = 100	Relación 1976=100	P.B.I. A 1970	Evoluc. P.B.I. 1976 = 100
1976	46	100	100	2459	100
1977	46	100	91	2735	111
1978	71	154	138	2751	112
1979	77	167	156	2654	108
1980	99	200	199	2474	101
1981	84	183	201	2245	91
1982	67	145	167	2177	98
1983	76	165	167	2436	99
1984	99	215	183	2903	118
1985	96	209	198	2605	106
1986	101	219	169	3202	130

CUADRO 5: ESTRUCTURA DEL GASTO EDUCATIVO SEGUN FINALIDAD POR ITEMS PRESUPUESTARIOS. Año 1988 (en miles de \$ y %)

	Final,	GASTO TOTAL		PERSONAL	
		N	%	N	%
Auditoría Gral.	Sd.	5253	0,08	3892	0,07
Consejo Gral. E. y C.	Sd.	5202	0,08	3486	0,06
Administ.Contable	Sd.	12761	0,19	11783	0,22
Asist.Exten. y Promoc.	C	3828	0,06	2010	0,03
Bellas artes	C	1598	0,02	1280	0,02
Biblioteca	C	7769	0,11	3693	0,07
Consejos Escolares	Sd.	493823	7,44	462281	8,80
Educ.Artística	E	119042	1,80	117672	2,24
Educ. Especial	E	305327	4,60	300980	5,73
Educ. Física	E	116158	1,75	114133	2,17
Educ. Inicial	E	461395	6,96	457055	8,70
Educ.Media,Téc,y Agr.	E	932660	14,06	924116	17,60
Educ. Primaria	E	2031026	30,63	2012672	38,35
Educ. Superior	E	186464	2,81	185226	3,52
Educ. No oficial	E	739009	11,14	6680	0,12
Adultos y Form. Prof.	E	156242	2,35	154909	2,95
Inform y Tecnol.Ed.	Sd.	2802	0,04	2571	0,04
Informática	Sd.	15679	0,24	8218	0,15
Museos y Monumentos	C	7788	0,11	7234	0,13
Dir. de Personal	Sd.	13509	0,20	13221	0,26
Psicología	E	317763	4,79	316425	6,03
Servicios Gral.	Sd.	59476	0,90	25789	0,49
Dir.Gral.de Esc.y C.	Sd.	25257	0,38	6455	0,12
Infraestruc. Esc.	Sd.	143031	2,15	30167	0,58
Subsecr. Administr.	Sd.	393245	5,93	9308	0,18
Subsecr. Cultura	C	67181	1,01	60596	1,15
Subsecr. Educación	E	7014	0,10	6095	0,12
T O T A L		6630302	100%	5247947	100%

CUADRO 6: ESTRUCUTRA DEL GASTO EDUCATIVO SEGUN FINALIDAD.

AÑO 1988. (en miles de ₡ y %)

	GASTO TOTAL		GASTO EN PERSONAL	
	N	%	N	%
Gasto en Educación	5.372.100	81,02	4.595.963	87,57
Gasto en Cultura	88.164	1,34	74.813	1,42
Cultura y Educación sin discriminar	1.170.038	17,64	577.171	11,01
T O T A L	6.630.302	100	5.247.947	100

Fuente: Dirección de Administración de la D.G.E.y C.

CUADRO 7: PARTICIPACION DE LOS GASTOS EN PERSONAL SOBRE TOTAL
DE CADA ITEM

	%
Auditoría General	74,09
Consejo General Educ. y Cultura	67,01
Administración Contable	92,33
Asist. Esten. y Promoción	52,51
Bellas Artes	80,10
Biblioteca	47,53
Consejos Escolares	93,61
Educación Artística	98,84
Educación Especial	98,57
Educación Física	98,25
Educación Inicial	99,05
Educación Media, Técnica y Agro.	99,08
Educación Primaria	99,09
Educación Superior	99,33
Educación No Oficial	0,90
Adultos y Form. Profes.	99,15
Inform. y Tecnología Ed.	91,75
Informática	52,41
Museos y Monumentos	99,88
Direc. de Personal	97,87
Psicología	99,58
Servicios Generales	43,36
Direc. General de Escuelas y C.	25,55
Infraestruc. Escolar	21,09
Subsecret. Administrativa	2,37
Susecreta. Cultura	90,20
Subsecret. Educación	86,90
T O T A L	79,15

CUADRO 8: COMPOSICION DE LOS GASTOS EN PERSONAL SEGUN REGIMEN
ESTATUTARIO POR RAMAS DE ENSEÑANZA. AÑO 1988.

	Personal docente	No docente	Total
Inicial	99,74	0,26	100
Primaria	99,04	0,06	100
Especial	99,66	0,34	100
Adultos	99,62	0,38	100
Media, Técnica y Agr.	98,99	1,01	100
Superior	99,66	0,34	100
Artística	99,22	0,78	100
Psicología	99,64	0,36	100
Educación Física	97,25	2,75	100
GASTO TOTAL EN PERSONAL	88,02	11,98	100

Fuente: Dirección de Administración de la D.G.E. y C.

CUADRO 9: ESTRUCTURA DEL GASTO EN PERSONAL, SEGUN ESTABILIDAD POR REGIMEN ESTATUTARIO (en miles de \$ y %)

	PERMANENTE		TEMPORARIO		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
Actividades Artísticas	40.240	1,16	11.044	0,65	51.244	1,00
Docentes	2.875.354	82,78	1.629.665	97,10	4.505.019	87,44
Jerarquizado Superior	2.414	0,07	-	-	2.414	0,05
Ley 10430	555.532	15,99	37.722	2,24	593.254	11,51
T O T A L	3.473.541	100	1.678.391	100	5.151.932	100

(*)

FUENTE: Dirección de Administración de la D.G.E. y C.

(*) excluye categorías menores

CUADRO 10: COMPOSICION DE LOS GASTOS EN PERSONAL SEGUN ESTABILIDAD
POR CATEGORIA OCUPACIONAL (en miles de \$ y %)

LEY 10.430	Permanente		Temporario		T O T A L	
	N	%	N	%	N	%
Administrativo	77.017	13,86	3.861	10,23	80.878	13,63
Autorid. Superior.	3.066	0,55	-	-	3.066	0,52
Jerárquico	15.644	2,81	-	-	15.644	2,63
Obrero	20.317	3,65	5.236	13,88	25.553	4,30
Profesional	12.835	2,31	213	0,56	13.048	2,19
Secr.Privad/Asesores	196	0,03	1.262	3,34	1.458	0,24
Servicio	411.218	74,02	21.452	56,87	432.670	72,93
Técnico	15.237	2,74	5.697	15,10	20.934	3,53
T O T A L	555.530	100	37.721	100	595.251	100

CUADRO 11: GASTO EN PERSONAL DOCENTE SEGUN ESTABILIDAD Y REGIMEN
 AÑO 1988 (en miles de \$ y %)

	P E R M A N E N T E			T E M P O R A R I O		
	N	% tot.	% doc	N	% totl	% doc.
Docente	2.495.837	48,4	55,4	637.098	12,4	14,1
Horas-cátedra	379.517	7,4	8,4	460.380	8,9	10,2
Suplentes	-	-	-	532.186	10,3	11,8
T O T A L	2.875.354	55,8	63,8	1.629.664	31,6	36,1

FUENTE: Dirección de Administración de la D.G.E. Y C.

CUADRO 12: COMPOSICION DE LOS GASTOS EN PERSONAL SEGUN ESTABILIDAD
POR RAMAS DE ENSEÑANZA. AÑO 1988 (en %)

PERSONAL	Permanente	Temporario	Total
Inicial	73,62	26,38	100
Primaria	77,51	24,49	100
Especial	63,80	36,20	100
Adultos	40,58	59,42	100
Media, Técnica y Agr .	42,02	57,98	100
Superior	43,57	56,43	100
Artística	54,26	45,74	100
Psicología	70,77	29,23	100
Educación Física	62,04	37,96	100
GASTO TOTAL EN PERSONAL	67,42	32,58	100

FUENTE: Dirección de Administración de la D.G.E. Y C.

CUADRO 13: COMPOSICION DE LOS GASTOS EN PERSONAL DOCENTE SEGUN
SITUACION DE REVISTA POR RAMAS DE ENSEÑANZA. AÑO 1988
(en %)

	TITULARES	PROVISORIOS	SUPLENTE	TOTAL
Inicial	83,95	8,55	7,50	100
Primaria	75,25	11,32	13,43	100
Especial	63,68	24,21	12,11	100
Adultos	40,34	50,26	9,40	100
Media, Técnica y Agr .	41,38	48,87	9,75	100
Superior	43,36	47,84	8,80	100
Artística	53,90	38,80	7,20	100
Psicología	70,59	17,60	11,81	100
Educ. Física	60,90	28,35	10,75	100
GASTO TOTAL EN DOCENTES	63,82	24,36	11,82	100

FUENTE: Dirección de Administración de la D.G.E. y C.

CUADRO 14: COMPOSICION DEL GASTO EN PERSONAL TEMPORARIO POR RAMAS DE ENSEÑANZA. AÑO 1988 (en %)

	Provisional	Suplente	Total
Inicial	53,29	46,70	100
Primaria	45,72	54,27	100
Especial	66,67	33,33	100
Adultos	84,25	15,75	100
Media, Técnica y Agr .	83,36	16,64	100
Superior	84,46	15,54	100
Artística	84,39	15,61	100
Psicología	59,86	40,13	100
Educación Física	72,51	27,49	100
TOTAL DOCENTES TEMPORARIOS	67,33	32,67	100

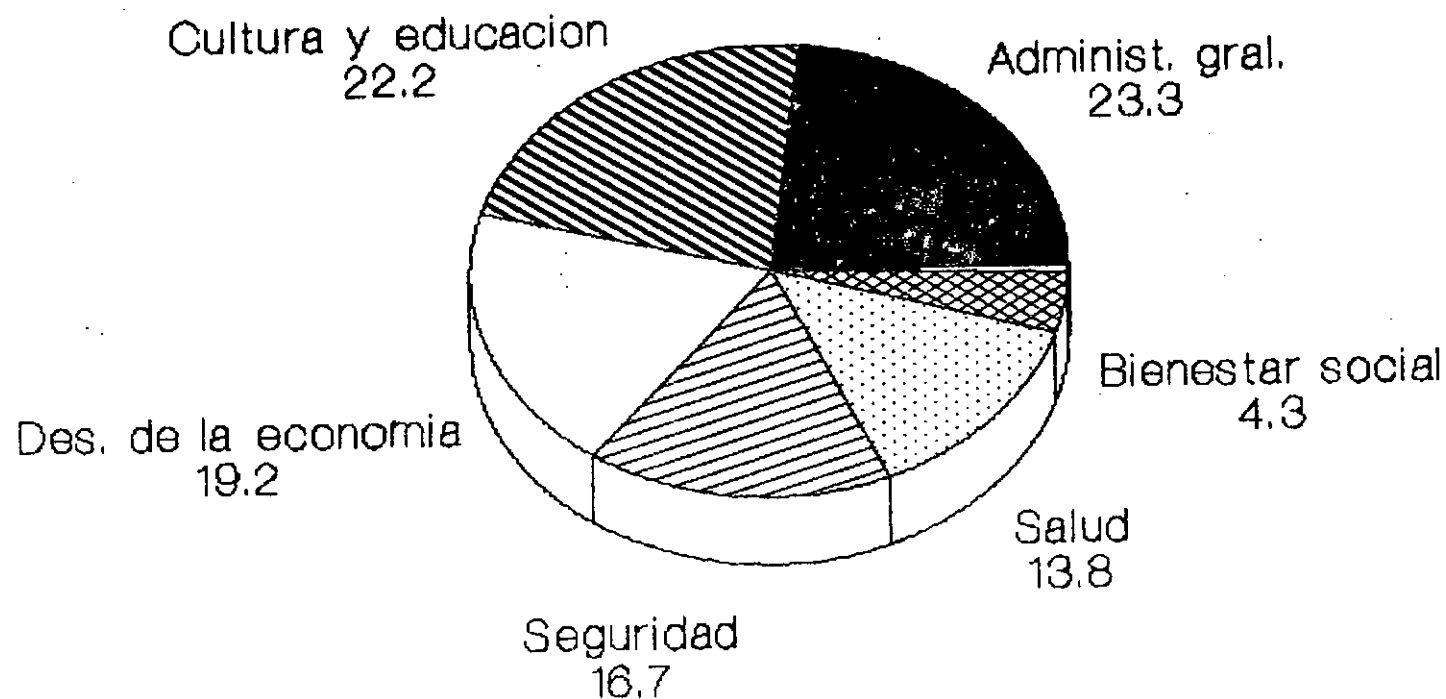
FUENTE: Dirección de Administración de la D.G.E. y C.

CUADRO 15: RELACION ENTRE GASTO Y CREDITO SEGUN FUNCION
POR ITEM PRESUPUESTARIO. Año 1988 (en %)

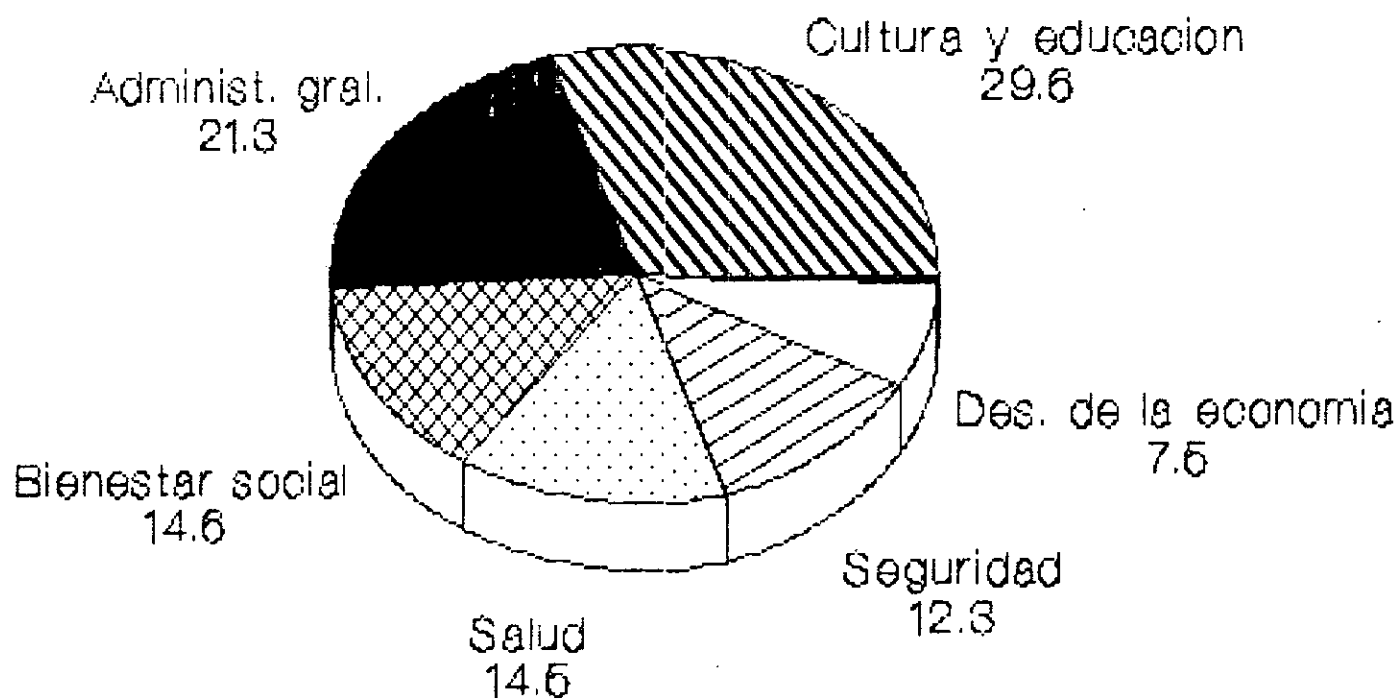
	Capital + Funcionamiento	Personal
Auditoría General	99,84	99,63
Cons. Gral. E. Y C.	99,99	99,99
Administración Contable	50,51	98,20
Asist. Ext. y Promoción	99,98	95,79
Bellas Artes	99,95	99,99
Biblioteca	99,99	99,97
Consejos Escolares	99,98	99,99
Educ. Artística	99,98	99,99
Educ. Especial	99,98	99,99
Educ. Física	99,99	99,99
Educ. Inicial	99,99	99,99
Educ. Media, Técnica y Agr.	99,99	99,99
Eudc. Primarai	99,99	99,82
Educ. Superior	99,98	99,99
Educ. No Oficial	99,99	99,66
Adultos y Form. Prol	99,98	99,99
Inform. y Téc. Educ.	99,92	99,98
Informática	99,99	99,99
Museos y Monumentos	99,99	99,99
Driec. de Personal	99,96	99,99
Psicología	99,98	99,99
Servicios Generales	99,98	99,84
Direc. Gral. Edc. y Cultura	97,33	88,83
Infraestructura Escolar	99,99	99,86
Subs. Administración	99,99	99,92
Subs. Cultura	91,19	98,62
Subs. Educación	99,98	99,50
T O T A L	99,84	99,89

* G R A F I C O S *
=====

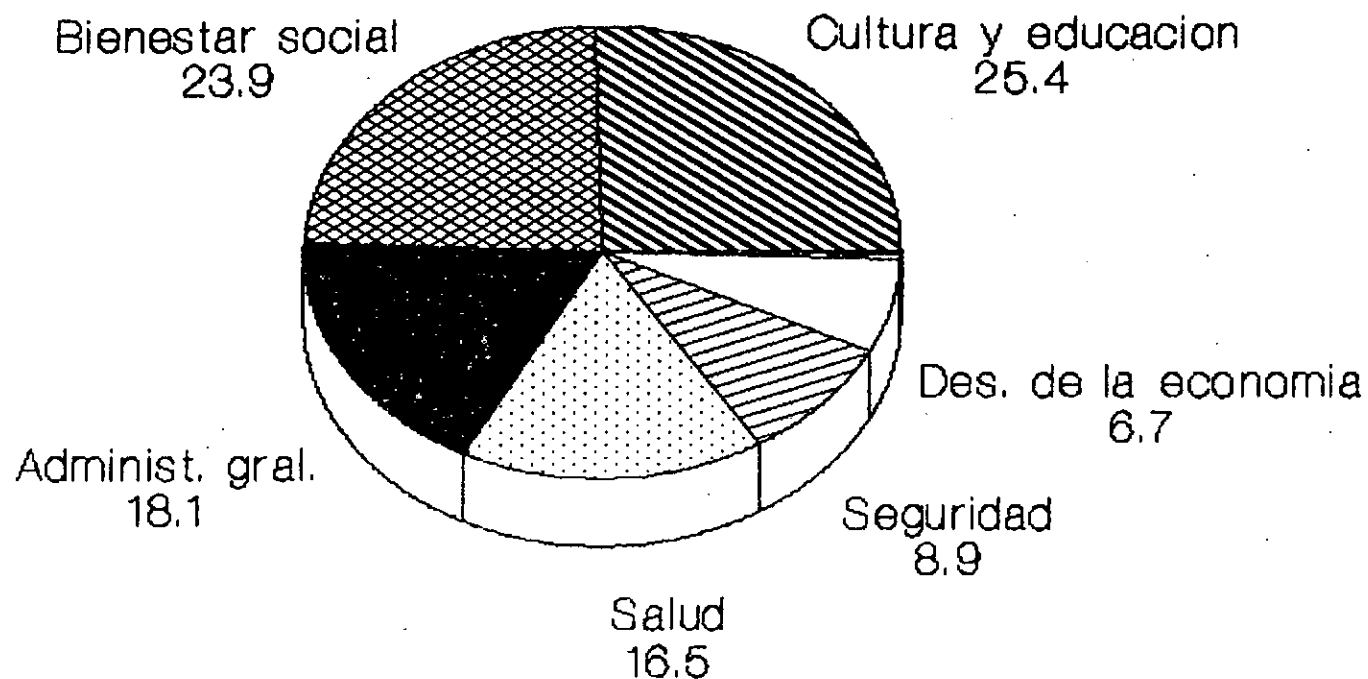
Estructura del gasto total provincial 1976 (por finalidad)



Estructura del gasto total provincial 1983 (por finalidad)

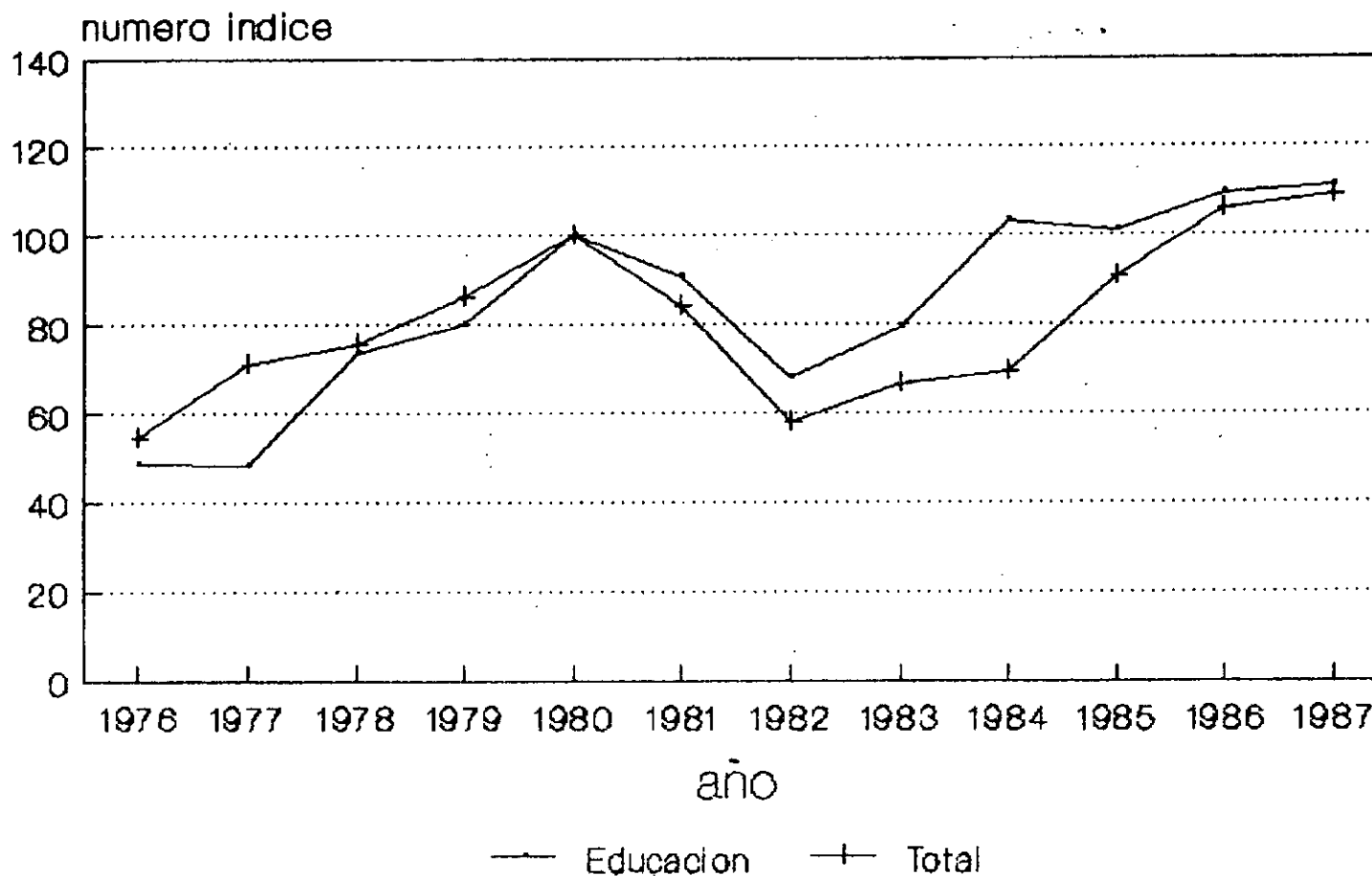


Estructura del gasto total provincial 1987 (por finalidad)

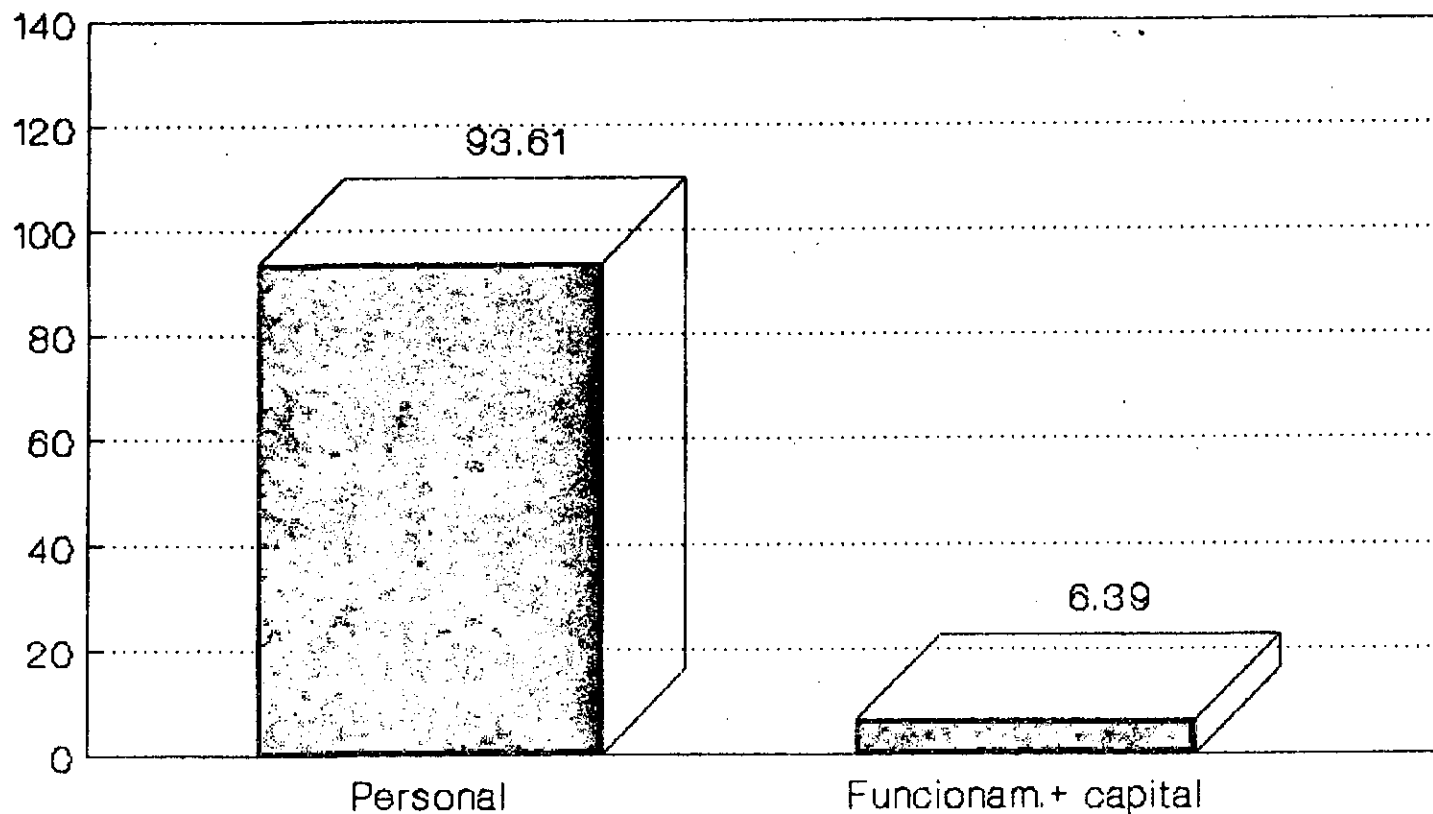


Gasto total y en educacion.

1980 igual 100

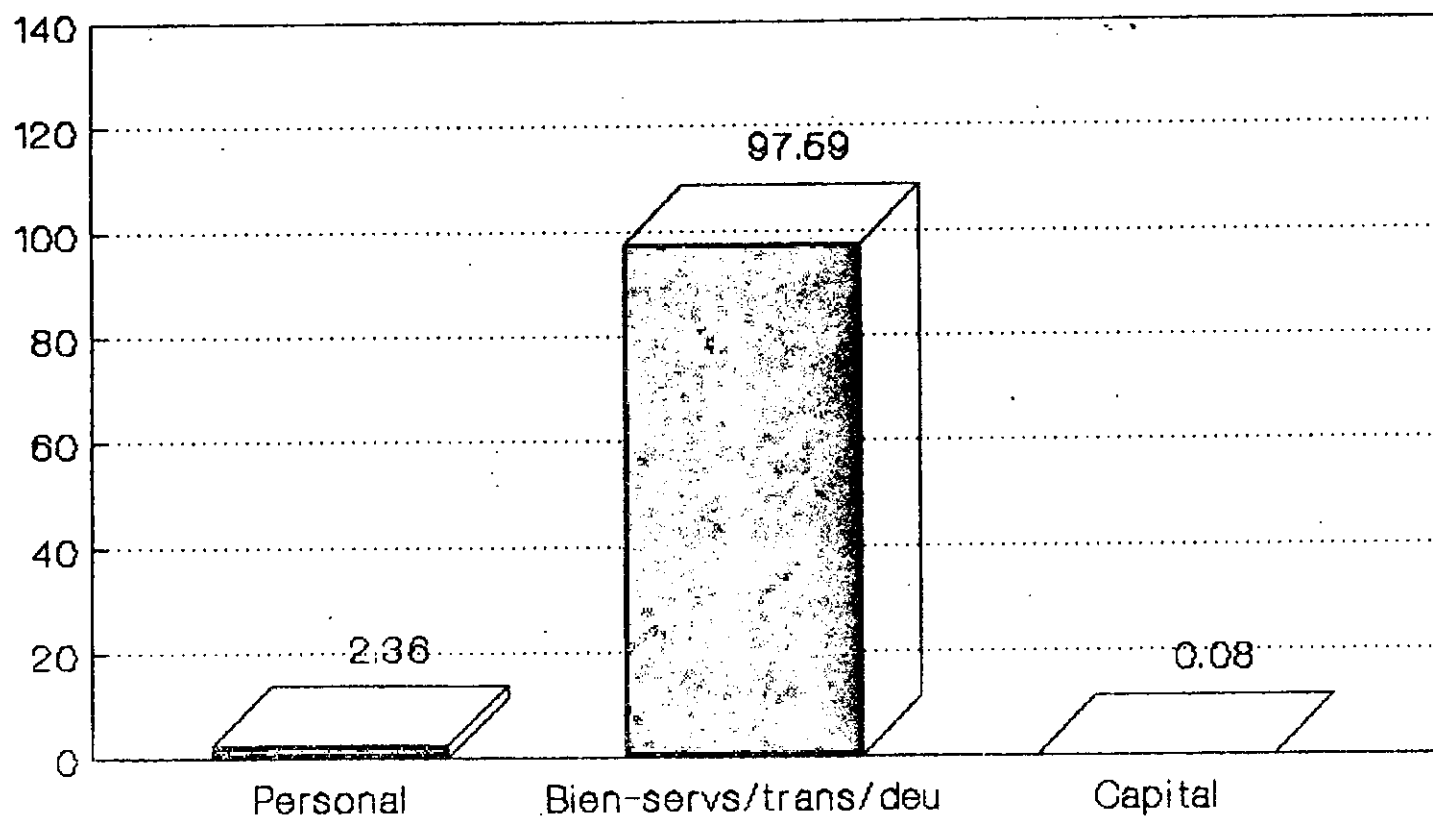


Estruc. del gasto por funcion Consejos Escolares 1988



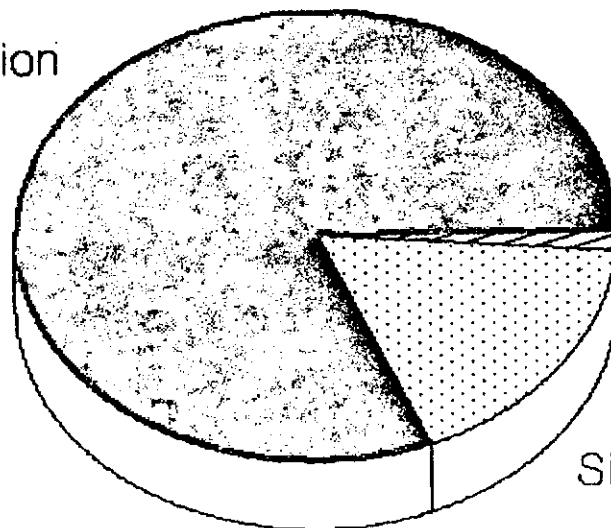
Estruc. del gasto por funcion

Subsecretaria Administrativa 1988



Gasto en Educacion y Cultura. Estructura agregada.

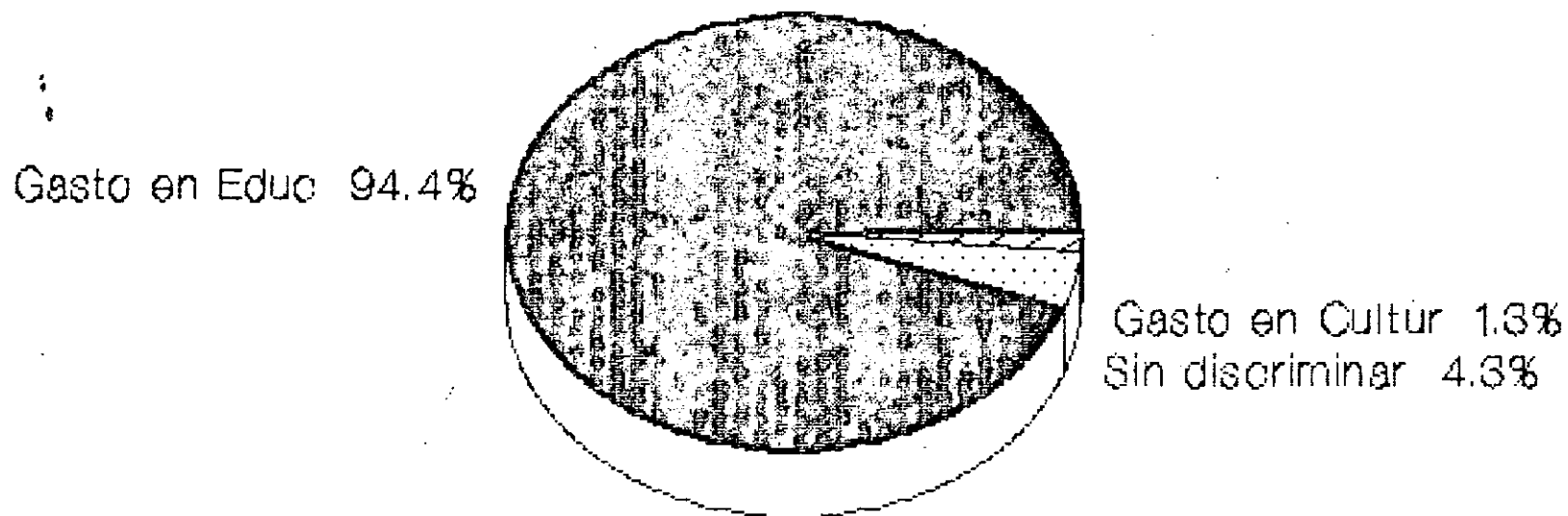
Gasto en Educacion
81.0%



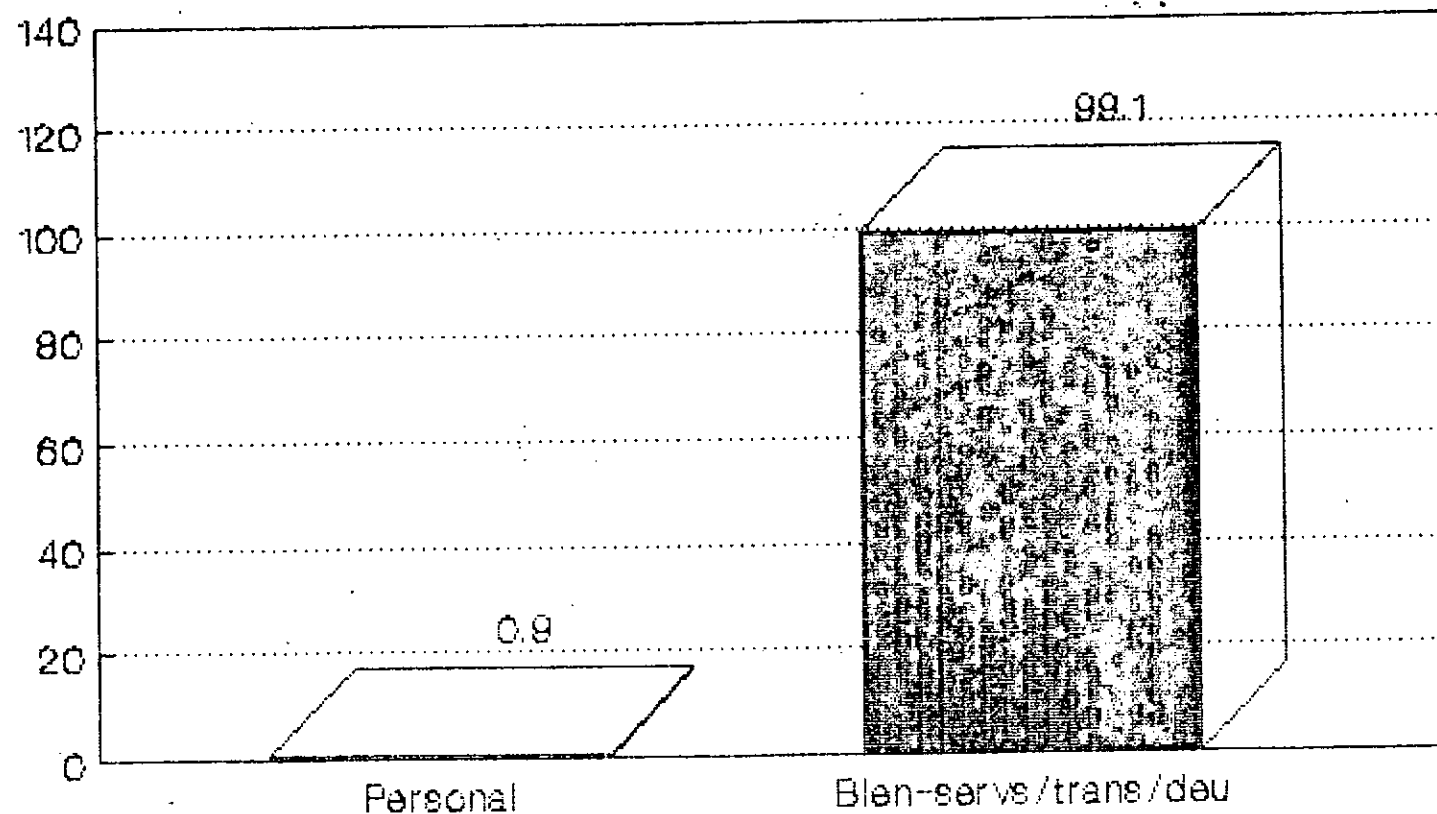
Gasto en Cultura
1.3%

Sin discriminar
17.6%

Gasto en Educacion y Cultura. Estructura agregada (depurada).

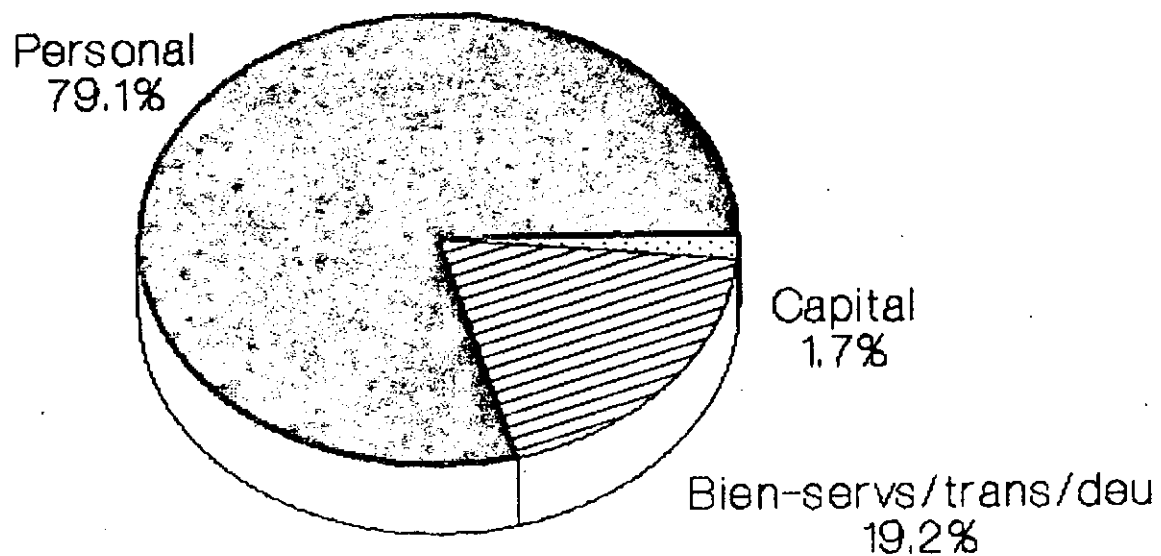


Estruc. del gasto por funcion DENO 1988



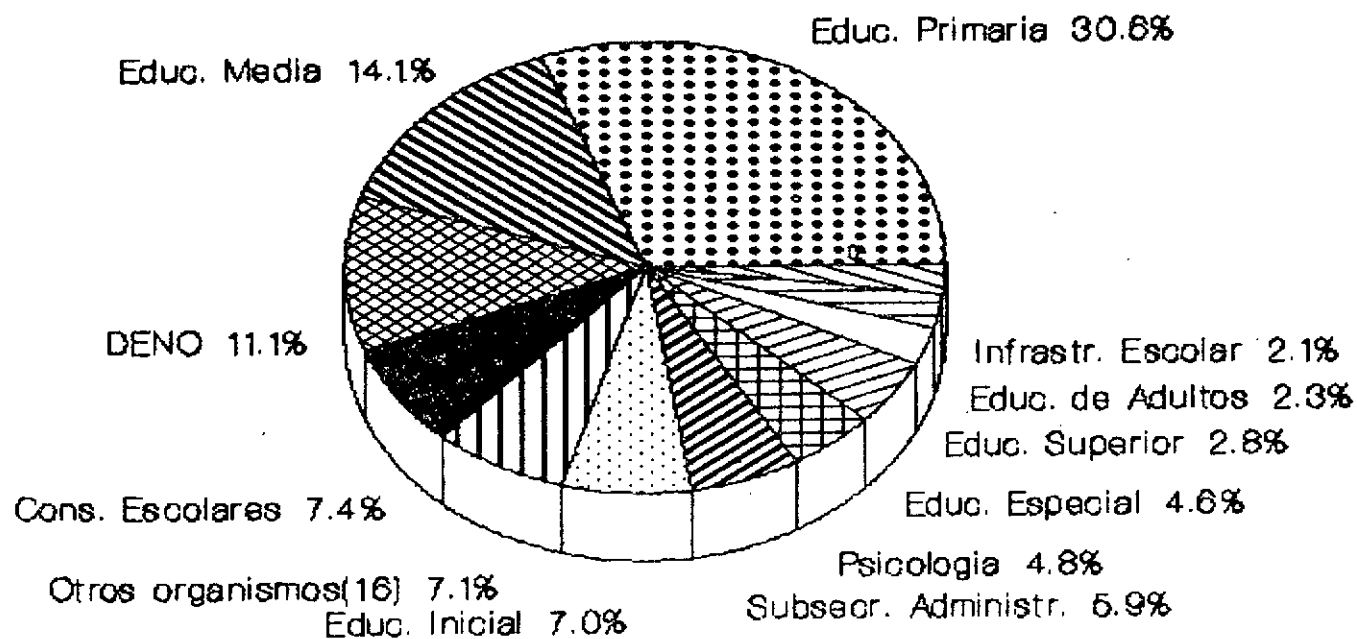
Estruc. del gasto por funcion

Totales 1988



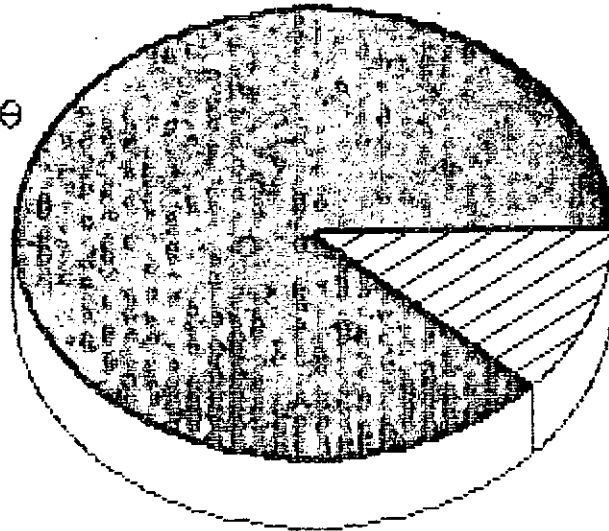
Gasto en educacion y cultura

Porcentaje por organismo (1988)



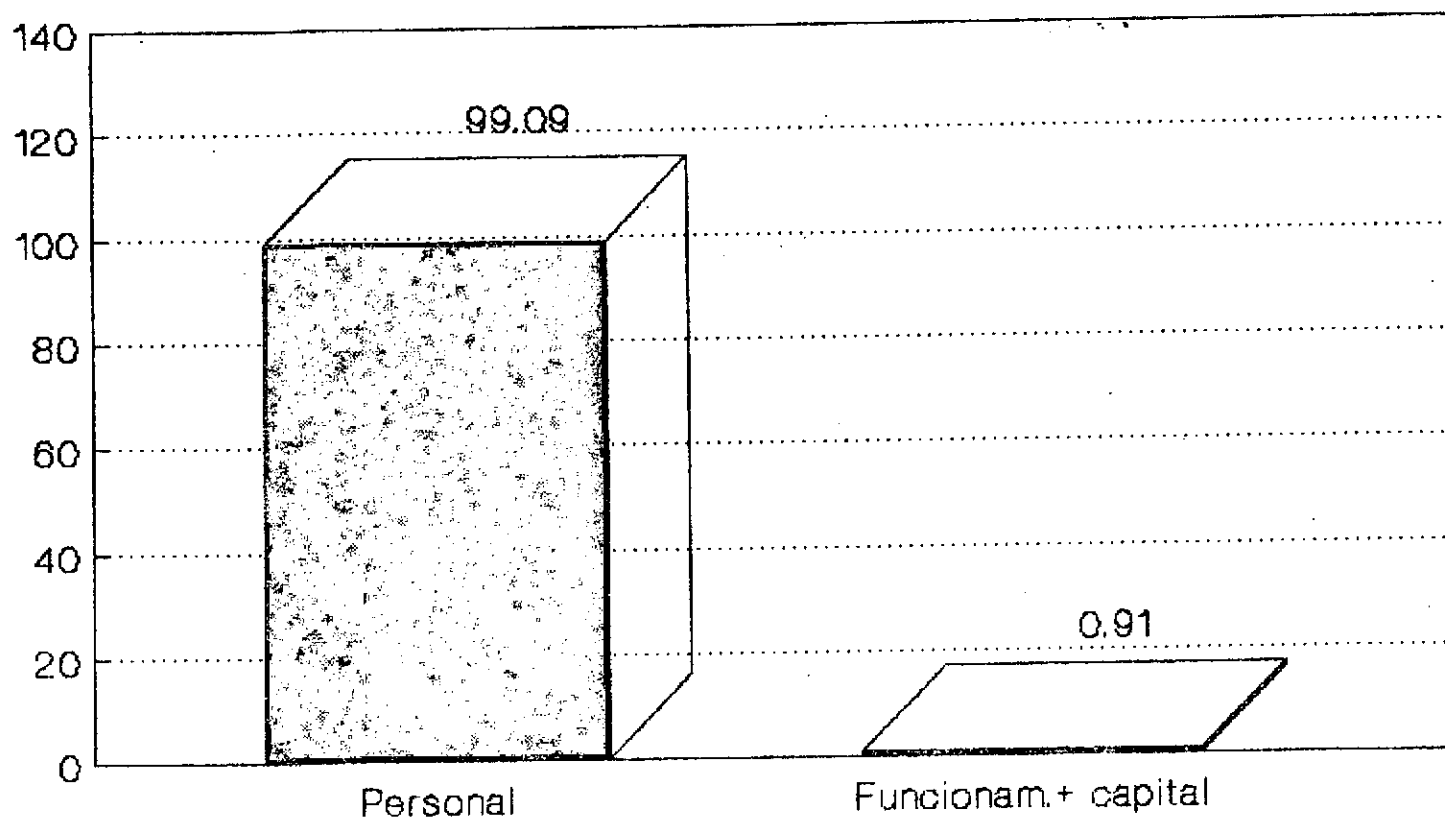
Gasto del total de la planta 1988. Porcentaje por regimen laboral

Personal Docente
88.02

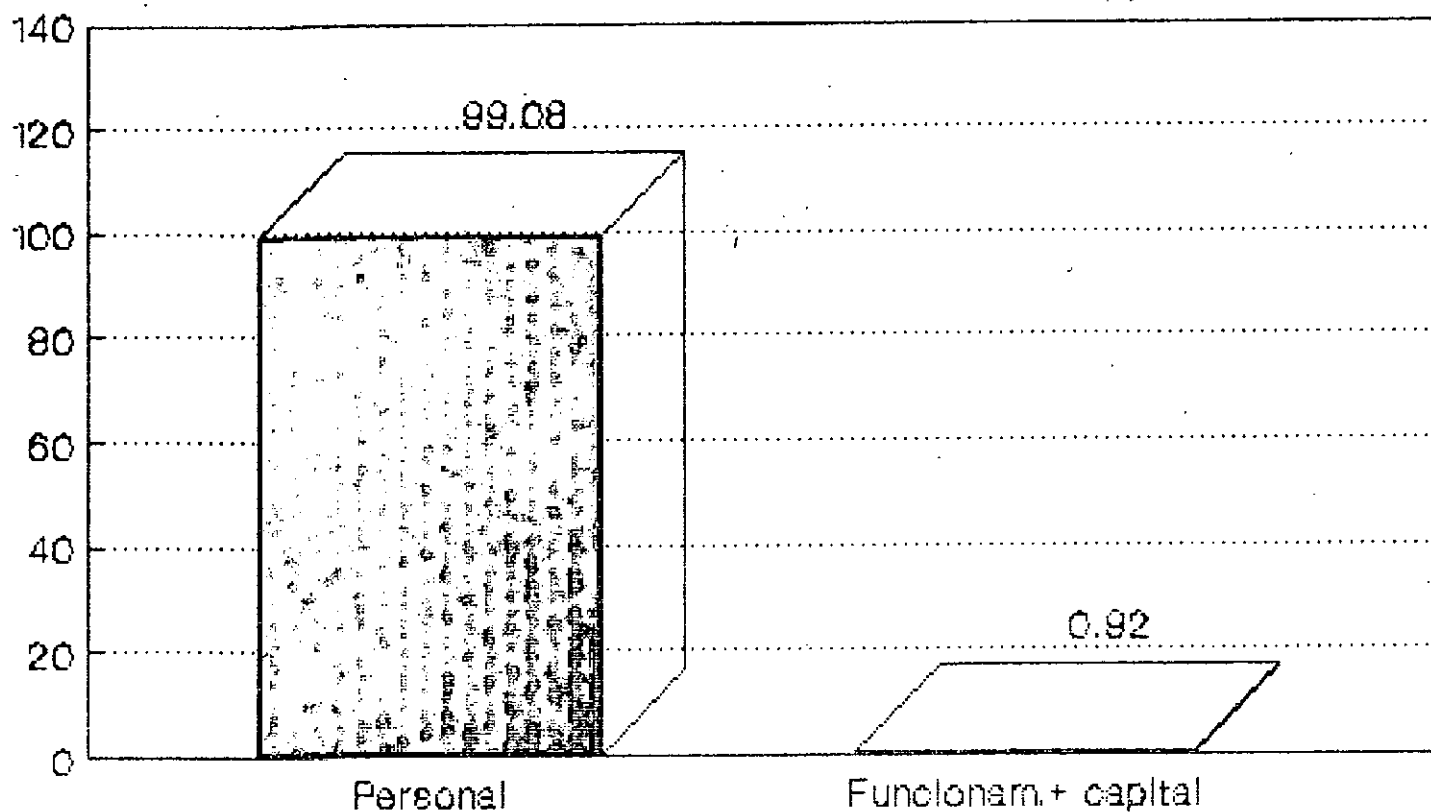


Personal no docente
11.98

Estruc. del gasto por funcion Educacion Primaria 1988

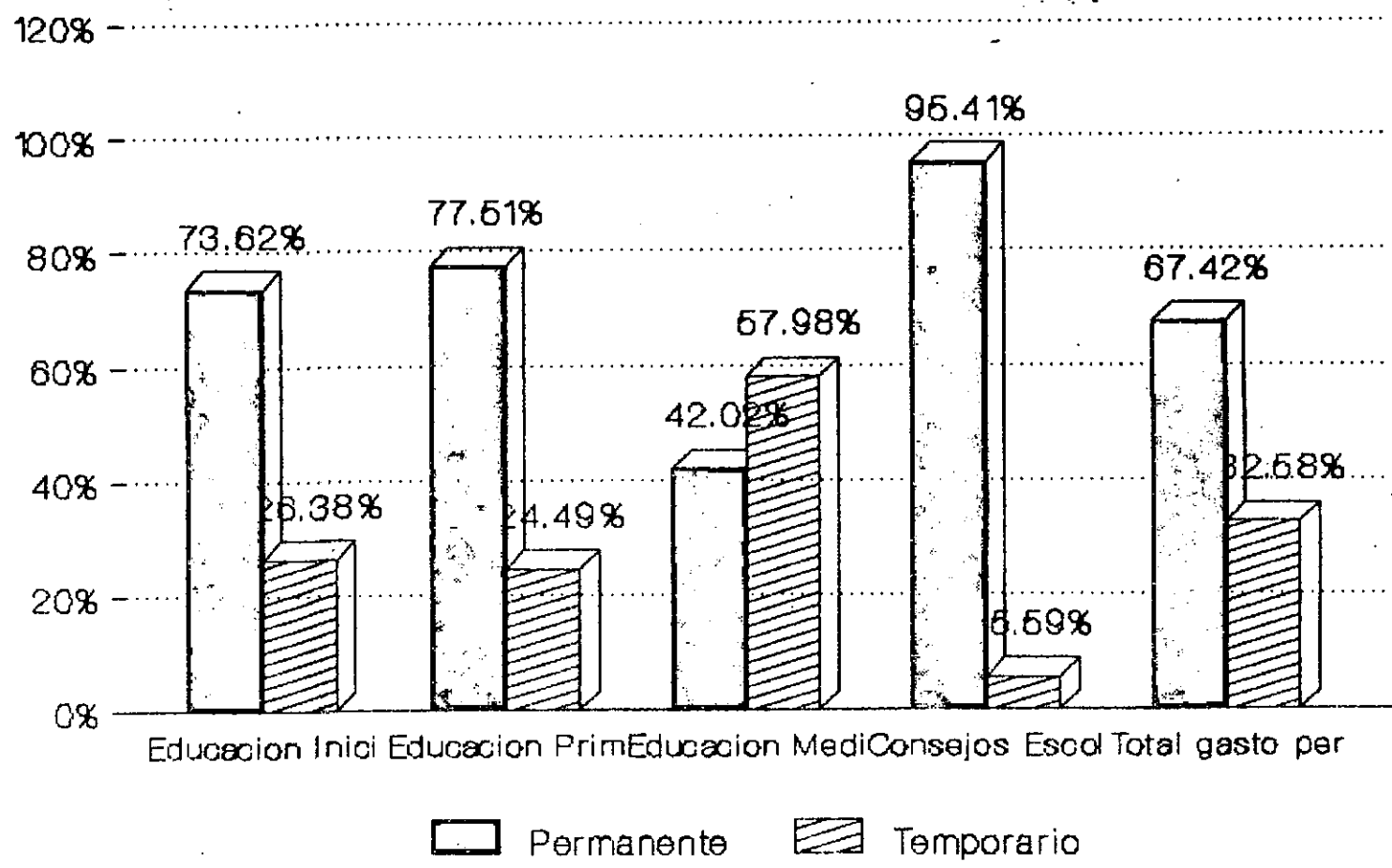


Estruc. del gasto por funcion Educacion Media 1988



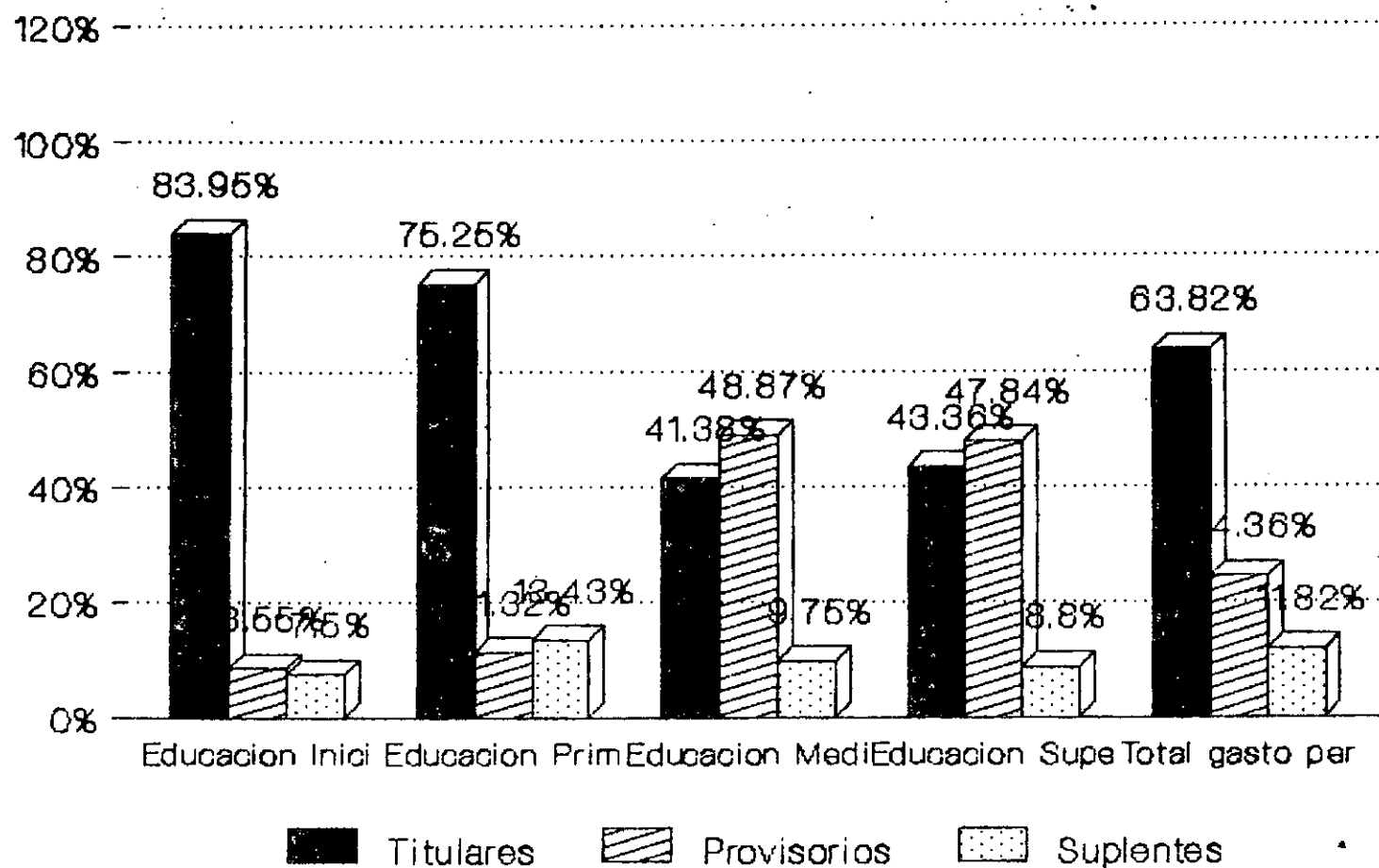
Gasto personal segun estabilidad

Total y algunas direcciones. 1988 (%)



Gasto docente segun estabilidad

Total y algunas direcciones. 1988 (%)



* B I B L I O G R A F I A *

- (1) CARNOY, Martín - "Reforma y planificación de la educación en un contexto de crisis económica", en Revista Perspectiva, Vol. XVI, Nº 2, UNESCO, 1986.
- (2) WILLIAMS, Peters - "El financiamiento de la educación con recursos no gubernamentales" en Revista Perspectivas, op. cit.
- (3) LEWIN, Keith - "El financiamiento de la educación en período de recesión", en Revista Perspectiva, op. cit.
- (4) GERTEL, Héctor - "Financiamiento y objetivos educacionales", en Cuadernos del Congreso Pedagógico Nº 10, EUDEBA, 1988
- (7) A: UNESCO - "El financiamiento de la educación en período de austeridad presupuestaria", Proyecto Principal de Educación en América Latina y Caribe. Boletín 19, OREALC, Santiago, 1989.
- (6) EICHER, J.C. - "Educational Costing and Financing in Developing Countries", World Bank Staff Working Papers, Nº 655, Washington D.C., U.S.A. _ 1984
- (7) SANCHEZ, C y PEÑA, A. - "Descentralización y financiamiento del sistema educativo no universitario en la Argentina" en Revista Estudios, Año XI Nº 46, Abril 88, Fundación Mediterránea, Córdoba.
- (8) CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA _ "State ed Economía", Edizioni de Sole 24 Ore, Milano Italia, 1988

- (9) EIDE, Kjell - "La educación en período de austeridad económica: experiencias en Europa del Norte", en Revista Perspectivas, Vol XVI, Nº 3, UNESCO, 1986.
- (10) HEWTON, Eric - "La escuela en recesión: la enseñanza primaria y secundaria en el Reino Unido", en Revista Perspectivas, op. cit.
- (11) OTA, Cleaver - "La participación de la comunidad en la financiación de las escuelas en Zimbabwe", en Revista Perspectivas, op. cit.
- (12) OLEMBO, Jotham - "La financiación de la educación en Kenya", en Revista Perspectivas, op. cit.
- (13) UNESCO - "La autogestión en los sistemas educativos", Estudios y Documentos Nº 39, París, 1981
- (14) SCHIEFELBEIN, Ernesto - "Education costs and financing Policies in Latin American", World Bank, Washington, U.S.A., 1987
- (15) UNESCO - "Las reformas de la educación: experiencias y perspectivas", París, 1981
- (16) LERNER DE ALMEA, Ruth - "Educación anticrisis para la América Latina y el Caribe". La Educación, Revista Interamericana de Desarrollo Educativo Nº 101, O.E.A., Washington, D.C., 1987
- (17) GERTEL, Héctor - "Financiamiento de la educación en América Latina", UNESCO / CEPAL / PNUD/ DEALC/ 3, 1978.
- (18) BRAVO, Héctor F. - "Financiamiento de la Educación Nacional", en Cuadernos del Congreso Pedagógico, op. cit.