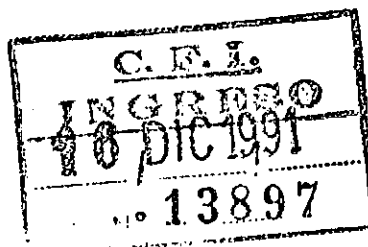




Buenos Aires, 15 de diciembre de 1991

Señor Secretario General
del Consejo Federal de Inversiones
Ing. Juan José Ciacara
Su despacho



Exp. 1767 - Financiamiento de la Educación Bonaerense
"Diagnóstico institucional de dos distritos escolares
bonaerenses"

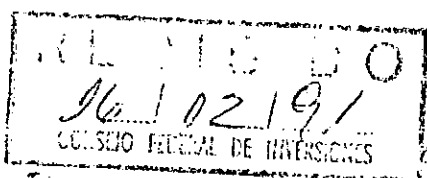
Cumplo en presentarle el Segundo Informe Parcial (Etapas
II) del estudio de la referencia.

Saludo al señor Secretario General muy atentamente.

Dr. Pedro Vega Márquez

Merlo 857, Moreno (1744) Buenos Aires

0228-26.042 y 21.462



©
U120
V15d
III

36045

Consejo Federal de Inversiones

Exp. 1767

"Financiamiento de la Educación Bonaerense"

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL
DE DOS DISTRITOS ESCOLARES BONAERENSES

Informe parcial Etapa II

Diciembre de 1991

Dr. Pedro Vega Márquez

0/0120
V152
III

INDICE

CONSIDERACIONES PREVIAS	1
EL SUPRASISTEMA	8
COMENTARIOS RESPECTO DEL INFORME PARCIAL DE ETAPA II	12
LAS CATEGORIAS DE ANALISIS	14
LAS ENCUESTAS Y LA BASE DE DATOS	20
CONCEPTOS GENERALES	
ELEMENTOS DEL SISTEMA	25
CARACTERISTICAS DE LOS ELEMENTOS	26
RECURSOS	29
PAPEL DE LOS ELEMENTOS EN EL TOTAL DEL SISTEMA	30
ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO POR CLASE DE RELACION	31
UNIDADES ORGANIZACIONALES	31
PRODUCTOS	32
ESTRUCTURA DEL SISTEMA	33
SUBSISTEMAS	34
RELACION DEL SISTEMA CON EL MEDIO AMBIENTE	34
RELACION DEL SISTEMA CON EL SUPRASISTEMA	34
CARACTERISTICAS DEL SISTEMA	37
DISTRITO MERLO	
ELEMENTOS COMPONENTES DEL SISTEMA	40
CARACTERISTICAS DEL SISTEMA	42
RECURSOS	47
RELACIONES ENTRE ELEMENTOS	49
ESQUEMA DEL SISTEMA POR CLASE DE RELACION	52
COMPONENTES ESTRUCTURALES	53
PRODUCTOS: DETERMINACION DE CLASES	54
ESTRUCTURA	56
DISTRITO RAMALLO	
ELEMENTOS COMPONENTES DEL SISTEMA	61
CARACTERISTICAS DE LOS ELEMENTOS	63
RECURSOS	67
RELACIONES ENTRE ELEMENTOS	69

ESQUEMA DEL SISTEMA POR CADA CLASE DE RELACION	71
COMPONENTES ESTRUCTURALES	72
PRODUCTOS: DETERMINACION DE CLASES	73
ESTRUCTURA	75
PROBLEMAS SISTEMICOS	76
CONCLUSIONES	78
RECOMENDACIONES	81

CONSIDERACIONES PREVIAS

Aunque no sea estrictamente el objeto de este estudio, ni corresponda a la especialidad del experto y de sus colaboradores, no podemos soslayar algunas consideraciones cuya expresión acaso permita comprender por qué llegamos a las conclusiones a que llegamos y en qué sentido interpretar nuestras recomendaciones.

Hay una cierta manera de ver el fenómeno administrativo público cuando éste se da en los Estados-naciones, bajo regímenes políticos caracterizados por un juego de participación retroalimentadora por parte de los gobernados y condicionamiento en razón de interés público por parte de los gobernantes, que el autor al que seguimos (Jiménez Nieto) tiene expuesta con rigor en su obra "Teoría Administrativa del Gobierno" (Tecnos, Madrid, 1978), a cuya lectura nos remitimos (páginas 214 a 381). Por brevedad, intentaremos resumirla como mejor podamos para aclarar nuestra posición como investigadores.

Esa teoría sólo permite operar sistemas cuyo holismo o globalidad sea incremental o esencial. Lo que es lo mismo, pares de sistemas en los que el todo (el Gobierno) actúe como supersistema de un conjunto de sistemas individualizables (las instituciones administrativas), entre ellas la propia Administración Pública, como microadministración.

El todo gobierna entonces a las partes, sin detrimento de la autogestión o autonomía de cada una de éstas. En el proceso de gobernarlas, el Gobierno es susceptible de alterar, en mayor o menor medida, los procesos administrativos diseñados por los gerentes de dichas instituciones.

Por razones de interés público, podrá el Gobierno, en ocasiones, dejar en plena libertad a las gerencias institucionales para que decidan por sí mismas sus productos, insumos, tecnología, tipificación de roles, organización y normatividad. O podrá restringir o incentivar, prohibir o alentar, recomendar o proponer,

regular o sancionar la utilización de unos y otros insumos, la obtención de unos y otros productos, la introducción de unas u otras tecnologías, la adopción de unas u otras estructuras de organización formal o la capacidad de emitir unas u otras regulaciones institucionales.

El condicionamiento podrá ser así positivo o negativo, ampliatorio o restrictivo, permanente o pasajero, adjetivo o sustantivo, superficial o profundo, más o menos compulsivo, abrumador o liviano.

Los gerentes institucionales se encontrarán a veces próximos al ideal liberal de la soberanía del consumidor, y a veces próximos a la esclavitud totalitaria. El único requisito de supervivencia de la institución gubernamental como sistema social abierto será que exista, en todo caso, una capacidad residual de decisión microadministrativa en manos de las entidades gobernadas. Sólo cuando esto sea así, gobernar será cosa distinta de microadministrar, la macroadministración no será mera suma de microadministraciones y la política consistirá en el arte de condicionar, en la medida de lo posible, las decisiones administrativas de unas verdaderas personas naturales o grupales que, por ser personas, son fuente de un poder propio que gravita a su vez sobre las decisiones del gobernado.

Todo esto va dicho porque en este estudio, si bien centrado en lo que ocurra en los Distritos de la Dirección General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires, constantemente estarán 'jugando' el Gobierno, sus Poderes (específicamente, el Poder Ejecutivo Provincial), sus órganos los Ministerios, la institución administrativa Dirección General y las instituciones administrativas Consejos Escolares Electivos, en una arena a la vez política y administrativa, según una dialéctica de gobierno y administración, que tendrá su reflejo en los Partidos de la Provincia y en los Distritos de la institución educativa oficial.

Desde esta óptica es que formulamos las siguientes consideraciones.

- De acuerdo con la Constitución Provincial vigente, el Poder Ejecutivo Provincial está compuesto por los Departamentos de

Estado que sean determinados por una ley especial de Ministerios. Al presente, no existe Ministerio de Educación. Sin embargo, la Constitución previó que existiesen un Director General de Escuelas y un Consejo General de Educación y que estuviesen a cargo de la educación común.

- Las leyes que organicen y reglamenten la educación, según la misma Constitución Provincial vigente, deberán sujetarse a ciertas reglas, de las cuales nos interesan referir aquí y ahora las contenidas en los incisos 1), 3), 4), 5) y 6) del Artículo 190, que son las que más hacen a nuestra finalidad. A saber:

1) Es 'educación común' la gratuita y obligatoria, en las condiciones y bajo las penas que la ley establezca.

3) La dirección facultativa y la administración general de las escuelas comunes serán confiadas a un Consejo General de Educación y a un Director General de Escuelas, cuyas atribuciones serán determinadas por ley. Se supone que esa ley sea la No. 10.236.

4) El Director General de Escuelas será nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado y durará cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelecto. Le corresponde el nombramiento y remoción de todo el personal técnico, administrativo y docente.

5) El Consejo General de Educación se compondrá por lo menos de ocho personas más, nombradas por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados. Se renovará anualmente por partes y sus miembros cesantes podrán ser reelectos.

6) La administración local y el gobierno inmediato de las escuelas, en cuanto no afecte la parte técnica, estarán a cargo de consejos electivos de seis vecinos argentinos de cada Partido de la Provincia.

- La Ley 10.236 le asignó la dirección de la política educativa provincial a la Dirección General de Escuelas y Cultura y al Consejo General de Educación y Cultura.

Al Director General le corresponde 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 es elaborar planes de estudio para los distintos niveles educativos, autoproyectos de leyes relacionadas con el ordenamiento educativo y prestar asesoramiento al Director General.

La relevancia del Consejo General en la fijación y ejecución de políticas educativas -según se tiene dicho en este mismo Estudio, sin que esta afirmación haya sido contestada hasta hoy- habría variado en el tiempo según las circunstancias políticas y las prioridades que se han fijado tanto internamente por el propio cuerpo como desde la Dirección General.

- La organización mediante estructura dictada por 'resolución ministerial' está constituida por tres Subsecretarías y múltiples Direcciones que desarrollan las diversas instancias de decisión y ejecución.

- Por Ley 10.589 y Decreto Reglamentario 1109-89 se estableció el régimen de los Consejos Escolares Electivos.

Deben hacerse cargo de la administración local y el gobierno inmediato de los establecimientos de enseñanza dependientes de la Dirección General en cada Municipio, en cuanto esa administración local y ese gobierno inmediato no afecten la parte técnica, dice la Ley.

La función de administración y gobierno inmediato de los establecimientos a su cargo no afectará los aspectos técnico-pedagógicos -intenta aclarar el Decreto Reglamentario- y queda definida en el Título III de la Ley y su reglamentación (artículos 41 a 54).

Los Consejeros Escolares tienen atribuciones respecto de la administración local de las escuelas, conforme el Capítulo I de dicho Título III (artículos 41 a 44).

Además -y podría sospecharse que en esto y sólo en esto consista el gobierno inmediato de las escuelas- actúan en la construcción, la ampliación y la reparación de las escuelas, según el Capítulo II del mismo Título III (artículos 45 a 48), en el control de las designaciones de personal y su movimiento, conforme el Capítulo III (artículos 49 y 50) y en la acción social, de acuerdo con el Capítulo IV (artículos 51 a 54).

- Las 'creaciones' que la Dirección General previó y procuró instalar en los Distritos son o desprendimientos u órganos locales de las Direcciones centrales de la Dirección General, como los centros de investigación educativa, o comités integradores, como las comisiones descentralizadas, cuyas atribuciones están supeditadas a las normas de la Administración Central.

Por todo lo dicho, entendemos que la descripción de los Distritos pedía distinguir, antes que nada, entre lo que en ellos hubiera de 'ministerial' y lo que en ellos operare como 'administrativo'.

Proponemos considerar como 'ministerio' a la Dirección General en cuanto a sus funciones de productora de condicionamiento político. La 'administración de escuelas', en cambio, sería esa misma Dirección General pero en su carácter de administradora de servicios propios y de fiscalizadora de servicios ajenos.

Sostendremos, por lo tanto, como hipótesis que en una misma estructura orgánica de la Dirección General están existiendo ambos:.

- el Ministerio, con sus áreas políticas, técnicas y administrativas, y
- la Administración, con las suyas.

La imbricación de lo político y lo administrativo en unas mismas unidades de gestión, que ora operarían políticamente y ora lo harían administrativamente, sería la característica dominante de la Dirección General.

El Ministerio, funcionalmente hablando, produciría los productos externos de él esperados, o sea las políticas educativas y culturales de la Provincia (función producción). Al mismo tiempo, produciría los productos organizacionales que le permitan optimizar aquella producción (función proyecto) y los productos internos que respalden la producción de aquellos productos externos y estos productos organizacionales (función apoyo).

La Administración, según el mismo esquema funcional, produciría como productos externos la implementación y ejecución de aquellas políticas del 'ministerio', para lo cual requeriría también organización y apoyo.

Por lo cual los productos externos del 'ministerio' y los productos externos de la 'administración' -aunque producidos por las mismas áreas orgánicas- difieren al ser los unos condicionamiento político y los otros 'gerenciamiento' y prestación efectiva de servicios (en el caso de los establecimientos estatales) y fiscalización de servicios ajenos (en el caso de los establecimientos particulares). El 'ministerio', gobernando. La 'administración', produciendo servicios o fiscalizando la producción de servicios por terceros.

Los primeros son productos del Ejecutivo Provincial. La Dirección General funciona como órgano especializado de dicho Poder en el sector educativo. El interés público en la producción de esas políticas ha sido determinado por la Ley 10.236. La Constitución sólo previó que la Dirección General y el Consejo General dirigieran facultativamente y administraran en general las escuelas comunes.

El interés público por los productos a cargo de la 'administración', a falta de una ley orgánica de Educación, no es tan explícito como el de aquéllos. Su prestación por un organismo descentralizado se supone que ha contemplado, sin embargo, cierto interés público, el mismo que tuteló la Constitución al encargarle la educación común.

La ley 10.236 ha depositado en la Dirección General y en el Consejo General una primera definición de ese interés público (la dirección de la política educativa provincial), no así su determinación última, que seguirá siendo materia del Gobernador. El Consejo General es quien para elaborar planes de estudio y preparar anteproyectos de leyes de ordenamiento educativo. La Dirección General es quien para dirigir, administrar y organizar los niveles educativos y dirigir técnicamente y fiscalizar los establecimientos no oficiales.

De ahí, pues, que previéramos analizar estos temas durante la reunión de divulgación que debió de haberse realizado a fines de noviembre último o principios de diciembre corriente, con asistencia no sólo de los distritos bajo examen sino de cuanto funcionario de la Dirección General estuviese interesado en la cuestión, para ponernos de acuerdo en ellos, antes de opinar si la Dirección General se había

desconcentrado y o descentralizado.

Se procuraba establecer de esa manera algún consenso sobre cuáles están siendo aquellos productos ministeriales y estos productos administrativos, en qué consistan los respectivos productos externos, organizacionales o internos, y a través de qué órganos de la estructura gestionaia estén siendo asumidos como cometidos funcionales.

Que es como decir, también, que se intentaba desentrañar cuáles son las respectivas estructuras funcionales del 'ministerio' y de la 'administración' que subyacen a la estructura única 'visible' de la Dirección General establecida en su estructura pública de gestión.

Como anexos hemos agregado la lista tentativa de productos y la asignación, tentativa también, de las distintas áreas de la orgánica, según el descriptivo de misión y funciones de la estructura vigente.

No habiéndose discutido este punto entre todos los interesados, sólo cabe tener nuestra asignación primaria como una idea que constantemente hemos tenido como marco para este estudio, y por toda definición con que contábamos para suponer cuál sea el suprasistema de los 'sistemas' distrito que consideraremos a continuación.

EL SUPRASISTEMA

Muy relacionadas con las consideraciones previas que acabamos de hacer en este mismo informe sobre el suprasistema Dirección General, nos permitimos preceder a las conclusiones sobre los sistemas Distrito con algunas observaciones respecto de aquel suprasistema, e inclusive nos permitiremos hablar de un hipersistema, o sistema más abarcante todavía, que estaría constituido por la Dirección General en cuanto a sus labores 'ministeriales'.

En principio, entendemos que podría hablarse de un par de descentralizaciones primarias en el sector Educación: la primera se operó al constituir la propia Dirección General; la segunda, al establecer los Consejos Escolares de Partido. Ambas son obra de la Constitución provincial, reafirmadas por las leyes 10.236 y 10.589.

Decir, pues, que fue la Dirección General quien se descentralizó, tanto en el primero como en el segundo caso, nos parece un exceso de lenguaje o un juego de palabras, por aquello que dijimos ya, en el sentido de que el 'ministerio' y la 'administración' se denominan de la misma manera, "Dirección General", pero que no son una misma cosa y difieren según el "Director General" asuma su rol de 'ministro' o de 'administrador'.

La administración de servicios -en nuestra muy modesta opinión como investigadores- sería una descentralización del Poder Administrador o Ejecutivo Provincial.

Mal pudo descentralizarse, pues, el Ministerio, o mejor dicho el Ministro, que siempre desde el punto de vista teórico adoptado, representan ellos mismos una desconcentración, un órgano de un Poder.

No fue tampoco la Dirección de Escuelas, ni como 'ministerio' ni como 'administración', quien se descentralizó en la persona de los Consejos Escolares, sino los Poderes Legislativo (al dictar las leyes) y el Ejecutivo (al sancionarlas) quienes decidieron por un lado descentralizar el gobierno y por otro desconcentrar la administración de lo educativo.

Al ser descentralizado el Gobierno, se instalaron gobiernos inmediatos de la educación a nivel de Partido.

Al ser desconcentrada la Administración, se instalaron administraciones locales de la educación a nivel de Distrito.

Estrictamente, nunca pudo haber habido descentralización por o desde la Dirección de Escuelas, ya que el Ministerio -ningún Ministerio- puede crear por sí solo una institución, ni la Administración -ninguna institución administrativa- puede crear otra institución por sí sola.

A lo sumo, por sí mismos, sin intervención del Legislativo y del Ejecutivo, lo que pudieron hacer, una y otra, es des-concentrarse.

La descentralización, por pedir e implicar la creación de una persona jurídica, requiere un procedimiento legislativo.

Si estos criterios, no propios del experto sino extraídos del marco teórico seguido, fueran aceptados, impondríanse algunas observaciones que pasamos a enunciar y que describen nuestra perplejidad primera, al enfrentarnos al objeto de examen de este estudio.

- Una misma persona desempeña siempre -y no puede dejar de hacerlo- los dos roles de "Ministro" y de "Administrador General", como titular que es de un órgano del Ejecutivo Provincial y de un organismo descentralizado que opera en la órbita de ese mismo órgano y Poder. Que es como decir que el Ministro interviene continuamente al Organismo, que el Organismo es un órgano del Ministerio, y o que el Organismo nunca podrá descentralizarse de hecho, por más descentralizado que lo esté de derecho.

- Las mismas personas son responsables de un órgano desconcentrado de aquel mismo órgano y Poder (como consejeros escolares electivos) y de un órgano desconcentrado de aquel mismo Organismo descentralizado (como administradores locales de los establecimientos educativos). Lo que equivale a pensar que no constituyan, en verdad, una institución, no una con alguna autonomía por mínima que fuere, y que sólo estén dirigiendo un órgano periférico de un organismo intervenido.

- La primera superposición invalidaría la institucionalización de una auténtica administración descentralizada de servicios educativos.

- La segunda haría lo propio con respecto a la institucionalización de un gobierno inmediato del sector educativo.

Todo ello sea dicho más allá de cualquier reflexión que pudiere hacerse a propósito de si es pertinente o no que una administración provincial desconcentrada en cientoveintisiete distritos esté concentrada en una sola persona o que una administración local (en rigor, cientoveintisiete administraciones locales) sea colegiada, a razón de seis consejeros por Partido, y no importando cuál sea la envergadura de cada uno de éstos.

Nos sentimos tentados de hablar, en ambos casos, de 'híbridos', en tanto y en cuanto la organización participaría, a nuestro modo de ver, de una doble naturaleza, al confundirse en ella misma a una vez el gobierno y la administración de un sector.

Pero hay más, porque el Ministerio no se ocupa exclusivamente de las políticas educativas sino de otras políticas sectoriales como, por ejemplo, obra pública, en cuanto a edificios escolares, o acción social, en cuanto a servicios alimentarios. Esta multi-sectorialidad, este multi-interés o este multi-propósito del gobierno provincial se trasladan a lo departamental y a la administración de servicios global y locales.

Una segunda 'hibridez' (y volvemos a pedir perdón por la palabra) se estaría dando, a nuestro entender, al dividirse el quehacer del "Ministerio-Administración" en áreas exclusivamente políticas exclusivamente técnicas, exclusivamente administrativas o mixtas que ora sirven al Ministerio, ora a la Administración. Cuando uno se enfrenta, como nosotros tuvimos que enfrentarnos analíticamente hablando, con las relaciones de los diversos elementos del sistema distrito entre sí y con los elementos de su medio ambiente y los elementos del suprasistema, por momentos no sabe con quién ha de habérselas, si con aquéllas o con éstas.

Tercera 'hibridez': las prestaciones se realizan mediante operadores en los establecimientos (escuelas, colegios e institutos,

genéricamente "escuelas") del organismo descentralizado Administración, que son supervisadas por los inspectores, agentes de un órgano de ese mismo organismo, la Dirección de Gestión y Perfeccionamiento Docente (docente), lo cual es interpretable como que realizan un control interno, pero esos mismos inspectores también serían agentes ministeriales, órganos de la Subsecretaría de Educación, controles de aquel control interno, evaluadores, controles de sí mismos. No sabemos si hay un mejor vocablo que 'hibridez' para definir esa doble condición y calificar a funcionarios que eventualmente controlan-y-evalúan, o que evalúan desde dentro de la organización.

Por fin, aparece auditoría o control de gestión contable o, a lo sumo, de sólo lo administrativo, pero no la hay, o no tiene reflejo estructural, ^{la} de lo sustantivo. Si ese control de gestión de la labor ministerial fuera asumido desde la Subsecretaría Administrativa en su condición de administración de la Dirección General prestadora y fiscalizadora de servicio, tendríamos otra hibridez más. En principio, sin embargo, el control de gestión de un Ministerio debiera ser asumido por el Gobernador.

No nos parece que estas consideraciones sean meras cuestiones teóricas o abstractas porque en campo nos ha aparecido dos por tres que alguien aplica políticas en materia de insumos que son de mayor imperio que las de la Dirección General, y personales que son personal de la Dirección General, administrativos públicos provinciales, pero se desempeñan en los Consejos Escolares, y elementos relacionados simultánea o sucesivamente con el gobierno y con la administración de la educación. La visualización de este variado panorama nos ha requerido estar atentos al juego que - en palabras del autor cuyo marco teórico seguimos- evidencian una dialéctica continua de Gobierno y Administración.

La caracterización primaria de ambos Distritos mejoró a partir de la información que se obtuvo durante el trabajo de campo. En Merlo surgió una caracterización política partidaria del Partido. En Ramallo, cifras demográficas más actualizadas. Para ambos Distritos, se consiguió un plano en que se localizan los servicios educativos. Todo lo cual figura como Anexos.

Resultó mucho más especificada la normativa de aplicación. La contraparte prometió hacernos llegar un relevamiento de la normativa que se considera aplicable desde la Administración Central. Fue realizado por la Lic. Bevilacqua, quien se comprometió a enviarnosla a último momento. A la fecha de cerrar este informe no había llegado aún.

La profundidad de la observación dependió del tiempo disponible para la observación, en la medida en que a los responsables no se los pudo distraer de sus labores y teniendo en cuenta que el personal trabaja sólo seis horas, en diversos horarios. Esto llevó a entrevistarlos varias veces, y no una, y a hacerlo incluso en otros locales que en su ámbito de trabajo, por la carencia de espacio y de privacidad como para conversar con ellos tranquilamente en plena jornada.

Gracias a la actitud cordial y a la colaboración de los responsables, el poder resolutivo de esta intervención fue aumentando, no obstante que mediaron circunstancias conflictivas como las que siempre significa una transición de un ministro al otro.

No mejoró sensiblemente la apreciación preliminar del sistema, en cuanto a qué elementos operaban en el nivel y a cuáles eran sus contribuciones. Solamente Coordinación Médico-Escolar no apareció. Como no prevista, en su lugar apareció, y sólo en Merlo, Reconocimientos Médicos.

La definición del medio ambiente resultó ser exactamente la misma que la prevista inicialmente.

Como relativo a la subsistencia y posibilidades de desarrollo del sistema se registró el proyecto de reforma de la Ley de Consejos Escolares. Ver anexo.

COMENTARIOS RESPECTO DEL
INFORME PARCIAL (ETAPA I)

La experiencia de campo confirmó la primera intuición que se tuvo de que Coordinación de Consejos Escolares -que fue quien opinó sobre qué distritos eran pasibles de ser examinados- escogió los seis distritos que se nos ofrecieron como ocasiones de estudio (Tres Lomas, Olavarría, Zárate y Ramallo, en el interior, y Lanús y Merlo, en el conurbano) porque correspondían a Consejos Escolares que, a su criterio, venían funcionando mejor que el resto, no así en cuanto a que efectivamente correspondieran a distritos donde se hubieran instalado y funcionaran todas las innovaciones.

Pertenecen Ramallo y Merlo -que fueron elegidos por nosotros- a dos ámbitos muy diferentes entre sí, no tanto porque uno pertenezca al campo, y el otro mitad a la ciudad y mitad al campo (como alguien ha dado en señalar) sino porque son diversos su densidad poblacional, el grado de desarrollo industrial y comercial de su zona de influencia y sus posibilidades de infraestructura.

No podríamos sostener que sean los únicos dos tipos de Consejo ni de Distrito que existan en la Provincia, ni que la variedad de éstos se agote considerando un tercer tipo de distrito, ciudad-ciudad, con asiento en el primer cinturón urbano del Gran Buenos Aires, por ejemplo, San Martín.

Si alguna vez se pretendiere extender este estudio a otros distritos más representativos que éstos de aquella variedad, corresponderá tipificarlos por otros parámetros, como ser su antigüedad relativa, la continuidad de sus elencos, la experiencia diferencial de su conducción, la composición y representatividad política de los consejeros, etcétera.

Porsupuesto, no habría que atenerse sólo a los que funcionen sino que habría que considerar también los que estén intervenidos, y no habría que detenerse en los que funcionan bien. De otro modo, el relativo éxito que pudieren haber tenido esas innovaciones tendría demasiado que ver con lo desviado de la muestra.

LAS CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

A continuación, como anexo, ^(las 17) figuran las categorías de análisis, clasificadas por dimensión, que se pretendieron tener en cuenta durante el trabajo de campo y en términos de las cuales fue efectuada la observación.

Las mismas fueron divulgadas entre el equipo de contraparte, en La Plata, durante la etapa de colaboración inicial, no así entre el personal de los distritos, porque allí no hubo ni tiempo ni colaboradores fijos a quienes cupiese interpretar la realidad en sus términos.

Se manejaron con el personal que colaboró sólo algunas de tales categorías: las relativas a la dimensión Administración y las correspondientes a la dimensión Operación, sobre todo en el caso de ambos Consejos Escolares.

Sólo con los consejeros escolares hubo ocasión de trabajar con las categorías de la dimensión Sistema Administrativo. En forma colectiva, sin ir más lejos, ambos cuerpos trabajaron en la contestación del cuestionario sobre congruencia que pretende despejar si el sistema instalado es reconocido por ellos como un sistema mecánico o como un sistema orgánico.

Por razones de tiempo y de oportunidad, no hubo ocasión de celebrar reunión plenaria alguna con todos los elementos de los distritos, y fracasó también la reunión plenaria para devolución del estudio que se tenía pensado realizar del 2 al 5 de diciembre, con asistencia de las áreas de la Administración Central, en la que se explicitarían el marco teórico y el modelo de intervención, entre otras cosas; y donde se aprovecharía la ocasión para divulgar las categorías más propicias para el análisis.

Las que más claro puede ser que hayan resultado para las personas con quienes se trabajó deben de haber sido las que se refieren a las llamadas "preguntas fáciles", que no requirieron explicación alguna, y las preguntas técnicas que sí la requirieron y que estaban al alcance de los responsables por encuestar.

Es de lamentar que, por no habernos acompañado en el

trabajo de campo, quienes formaban parte del equipo de contraparte hayan perdido la inmejorable ocasión que se les presentaba para utilizar ellos mismos esas categorías y no hayan podido calibrar de primera mano la dificultad que pudiere suponer traducirlas a un lenguaje alternativo.

De cualquier manera, como buena parte de los entrevistados fueron docentes con estado técnico o personal no docente pero avezado, no hubo mayores dificultades de traducción.

A salvo las categorías que provienen de la Ciencia Política (como demanda, apoyo, participación, condicionamiento, etcétera), que ya le eran familiares al personal de extracción política, o sea a los consejeros, las demás categorías parecieron no figurar en el vocabulario de los responsables. Lo que estaría indicando que, o no fueron capacitados específicamente en Administración, o su capacitación no se refirió al mismo marco teórico, de corte estructural-funcionalista.

No resulta descabellado pensar que -con más tiempo- sea posible formular un tesoro con los vocablos y o conceptos que se utilizan ordinariamente en esta cultura organizacional, y establecer su eventual correspondencia con el vocabulario técnico que se utilizó en este estudio. Podría partirse para ello del lenguaje de las normas y comunicaciones corrientes en el medio (que por hipótesis sería una legitimación del lenguaje coloquial cotidiano) o, a la recíproca, partir del discurso de los agentes, que tarde o temprano, y en alguna medida, será recibido en aquellas comunicaciones formales. Existe - resulta evidente- una jerga administrativa o lenguaje técnico oficial, muy teñido del lenguaje del aula, que puede ser recuperado y traducido perfectamente.

Ha sido preocupación permanente del equipo rescatar los temas recurrentes y los silencios del discurso. La expresión de aquéllos puntualizaría cuáles estarían siendo las categorías más notorias según las cuales se autoanalicen los integrantes de la organización. Los silencios, como lo dijimos al describir sumariamente el modelo de intervención, en el informe de primera etapa, son vitalmente importantes para quien diagnostica porque, si

uno está atento a ellos, le permiten intuir qué hay detrás de lo que se dijo, qué no se dijo, por qué no se lo pudo decir. Estas omisiones dieron lugar en ocasiones a repreguntar y en alguna medida permitieron entender mejor qué estaba pasando durante la intervención.

Como ejemplos -sólo meros ejemplos- de temas recurrentes, y en desorden, pueden citarse la composición política de los Consejos, la revisión de su Ley, la intervención en paralelo de Cooperación Escolar, el rol meramente administrativo de Coordinación de Consejos, la apelación al Subsecretario Administrativo por cuestiones nimias, el estado técnico y la situación pasiva como desplazamientos a la atención de labores administrativas, la falta de continuidad de los técnicos en su desempeño, la inexistencia de una carrera administrativa, la estrictez o rigidez de las plantas orgánicas funcionales, la inexistencia de reglamento interno en los consejos, los robos continuos de motores de bombeador en las escuelas.

También sólo como muestras de silencios en el discurso aparecieron la dieta de los consejeros, la existencia de Planeamiento, la salud del escolar, el docente y el empleado administrativo, el control de asistencia.

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS
Por dimensión

- Administración:

Contabilidad ex ante
Contabilidad ex post
Control interno
Evaluación (control externo)
Información exógena
Información interna (endógena)
Planificación
Presupuesto

- Operación:

Insumo financiero
Insumo humano
Insumo informativo
Insumo material
Insumo organizativo
Insumo tecnológico
Procesos de conversión (transformación)
Producto externo
Producto interno
Producto organizacional
Apoyos
Condicionamiento
Demandas
Participación
Retroalimentación positiva (apoyos)
Retroalimentación negativa (demandas)

- Condicionamiento (instrumentos de):

Medidas cautelares (policía administrativa)
Información
Orientación
Recomendación
Regulación
Sanción
Traslado de capacidad administrativa
Incentivo (recompensa, premio)
Desaliento (castigo)

- Modalidad de trabajo:

Microadministrativa
Operativa
Por proyecto
Por programa

- Organización:

- Decisiones (agilitación de)
- Desviación (absorción o reconducción de)
- Equilibrio (homeostasis)
- Estructura formal (adecuación de)
- Homeostasis (preservación de)
- Normatividad jurídica (especificación de)
- Procedimientos (actualización de)
- Roles (redefinición de)

- Evaluación (criterios de):

- Calidad (producto x estado del arte)
- Eficacia (producto x objetivos institucionales)
- Eficiencia (producto x insumos)
- Efectividad (producto x objetivos de planes o programas)
- Eficiencia administrativa (producto x cumplimiento de cronogramas o presupuestos)
- Efectividad general (producto x conjunto de elementos organizacionales)
- Legitimidad (producto x apoyos)
- Relevancia (producto x impacto)
- Responsabilidad (producto x demandas)

- Organos administrativos:

- De contabilidad o registro
- De control interno
- De evaluación o control externo
- De administración de finanzas
- De administración de personal
- De administración de materiales
- De gerencia
- De información
- De línea o producción
- De planificación
- De presupuesto

- Sistema administrativo (congruencia de):

- Amplitud de los cargos
- División del trabajo
- Delegación y descentralización
- Conflicto, coordinación
- Liderazgo, supervisión
- Clima organizacional
- Motivación, satisfacción
- Grupos, comités

- Sistema administrativo (continuación):

Dotación, evaluación del personal
Enfasis, importancia
Desarrollo organizacional
Toma de decisiones
Planeación gerencial
Control de gestión
Diferenciación funcional
Naturaleza de la tarea
Coordinación
Responsabilidad
Compromiso
Estructura de control, autoridad y comunicación
Conocimiento y actualizaciones
Sentido de la comunicación
Contenido de la comunicación

- Diagnóstico:

Paliativo
Perturbación sistémica
Remedio sistémico
Síntoma aparente

pvm, 1-12-91

LAS ENCUESTAS Y LA BASE DE DATOS

La encuesta a los responsables de sector no fue administrada sistemáticamente, como se había previsto. Se la usó como listado de control. En cada caso, se le preguntó al responsable lo que iba siendo considerado pertinente, en el orden y con el énfasis que se imponía en función de lo que ya se sabía sobre el sector y sus actividades.

La prueba del formulario se hizo en Merlo, con el sector de Tesorería, que fue el primero que se vió al entrar a campo. Allí se advirtió cuánto tiempo llevaría administrar la encuesta en plenitud, teniendo en cuenta la cantidad de elementos que habría que considerar, la cantidad de entrevistas que habría que mantener en cada uno y la inexistencia de segundas figuras, relevantes o apoyos de los responsables. Asimismo, se advirtió con qué dificultades se tropezaría al administrarla personalmente el experto y sus colaboradores descontento que nunca existió el propósito ni se cedió a la tentación de dejar que los agentes autoadministrasen el formulario, porque no está reactado en términos como para que puedan hacerlo.

Sea que los responsables de sector lo quisieron expresamente así, sea que el personal de sus sectores -inclusive el cuerpo de consejeros escolares- forzase la situación, lo cierto es que hubo una fuerte propensión a responder colectivamente, con lo que se evidenció un deseo hasta vehemente en algún caso a participar pero también la intención de controlar la respuesta de los demás, especialmente la del titular del sector.

Ciertas preguntas, aunque formuladas oralmente con mucha mayor fluidez que en el cuestionario (traducidas sería la palabra), fueron ello no obstante muy difíciles para la comprensión de los entrevistados. Algunas apelaron a cuestiones que éstos no tenían demasiado claras o que parecía no estar a su alcance resolver o despejar. Y las había también demasiado específicas y encerezadas a instituciones completas o a organismos más complejos que los que se estaban considerando.

Como ejemplos de preguntas "difíciles" por lo técnicas pueden citarse la número 8 sobre 'material' la 9 sobre 'tecnología'

la 21 sobre 'rol del responsable', las preguntas 83 a 88 sobre 'promedios' de capacitación, antigüedad y experiencia, y la 93 sobre 'unidad de medida' del control de gestión.

Como impropias del nivel del respondente, porque éste vacilaba entre definirse respecto de su propio sector o sobre toda la organización, aparecieron la 17 sobre 'modalidad de trabajo', la 189 sobre 'interacción', la 19 sobre 'interdependencia', la 20 sobre 'modo de integración' y la 23 sobre 'localización del sector'.

Pasaron por ser más propicias para serles hechas al titular de toda una organización o al responsable de un sector pero de una organización más compleja las preguntas 77 a 82, sobre insumos, procesos y realimentación de los sistemas de información, planificación, presupuesto, contabilidad y control, y las 94 a 100 sobre evaluación, criterios de evaluación, realimentación, impacto, participación e instrumentos del condicionamiento.

Se nos antojaron sugestivas, como que apelaban a cuestiones que no estaban en la perspectiva del agente que las contestaba, no porque escaparan a su comprensión sino porque nunca las había considerado demasiado, como si correspondiesen a puntos ciegos de su perspectiva, las siguientes:

3, en cuanto se refiere a criticidad de la propia intervención, reconocimiento de lo imprescindible, necesario o conveniente que sea la propia actividad. Fue como si para los respondentes todo en su labor fuera en la misma medida necesario y no cupiera ni discutir su realización ni priorizarla. No reconocieron cabalmente sus 'productos' o los productos a cuya 'elaboración' estaban afectados. No distinguieron entre 'productos externos', 'productos organizacionales' y 'productos internos'.

4, demandante, y 5, iniciador. No discriminaron entre quien motiva desde afuera y quien interviene el primero desde adentro.

6, beneficiario, y 7, usuario. Tampoco discriminaron entre quien aprovecha finalmente el producto y quien se limita a recibirlo el último. Esto no significa que los encuestados se resistieran a reconocer o distinguir las diferencias sino que no las habían advertido antes de que se les preguntara por ellas. En alguna

medida apunta también a que los sucesivos intervinientes en un proceso no visualizarían toda la cadena, ni las ocasiones en que vuelven a intervenir, sino que están inmersos en el proceso en que actúan. Por ejemplo, en vano se le pidiera al responsable de Designaciones que discriminara, en un primer momento, entre provisionalidades, suplencias, etcótera. Acaso ello sea consecuencia de que aprendieron o asumieron la tarea como un bloque, trabajando un poco aquí, un poco allá, hoy en esto, mañana en aquello, y nunca fueron objeto o sujeto de un proceso formal de enseñanza-aprendizaje respecto de su tarea u oficio. En este sentido, cabe observar que muchos puestos de responsabilidad están a cargo de docentes con estado técnico, sino de docentes en situación pasiva; esto es "administrativos de ocasión". Una segunda pregunta es si no será el momento llegado de capacitar esencialmente para 'administrador y de plantear una carrera de técnico docente en que administrar hoy dé pie a desempeñarse mañana o pasado en planificación u organización, que también sería administrar pero con discípulos (Administrar).

Resultaron, en suma 'preguntas fáciles' las números 11 a 16, sobre provisión formal de la actividad, formulario utilizado, cumplimiento de las provisiones formales, vigencia de las normas y continuidad (o no) de la actividad.

La contestación a la doble pregunta 76 reflejó mucha ansiedad, y al mismo tiempo mucha satisfacción, como si estuviere permitiendo desahogar una inquietud no explicitada o no atendida. Se trata de la pregunta que pide por sugerencias para mejorar la prestación, por una parte, y o para hacer más llevadera la situación del personal, por la otra. Otra cosa es por supuesto, si las respuestas a esa doble pregunta evidenciaron tino, agudeza o felicidad de expresión.

No fueron vacías para nada ni la pregunta 20 'rol del apoyo', por lo mismo que se preguntó exclusivamente a los responsables ni las preguntas 2 a 73, que pedían por los insumos, procesos y retribución de los sistemas de equilibrio. Se entendió que, si bien este tipo de preguntas es justamente el que permitiría orientar el diagnóstico sobre el sentido y la importancia de los aparatos de

optimización de operaciones eran demasiado puntuales, excesivamente detalladas, propias de otro contexto más específico y preguntas demasiado costosas en tiempo como para ser hechas en un estudio que - todo lo más- debía ser acabado en sólo un mes y medio, por sólo tres personas, simultáneamente en dos distritos muy lejanos, hacia una veintena o más de sectores, sin el apoyo de la contraparte y contando por toda colaboración la manifiesta buena voluntad de los encuestados. En este aspecto, debe considerarse que el tiempo, más aún que una eventual reticencia de colaboración técnica, fue crítico, y no tenía caso que se sacrificara el resultado a un preciosismo técnico.

De todos modos, el equipo está dispuesto a administrar esas mismas encuestas, claro está que drásticamente simplificadas, como parte de la Etapa III, y a procesar sus resultados mediante la base de datos preparada, por lo menos para demostrar su eventual viabilidad. Como resultado, se dispondría de sendas matrices de análisis por distrito y según producto, que formarían parte del Informe Final.

Desde ahora, puede anticiparse cuál sería el plan de cruces:

- Producto - Dimensión del cuestionario - Variable - Sector;
- Producto - Sector - Dimensión - Variable;
- - Dimensión - Variable - Producto - Sector, y
- Dimensión - Variable - Sector - Producto,

el cual permitiría todo juego de análisis sobre los distritos examinados.

Se recomienda efectuar este análisis para un caso y o una organización sobre cuya racionalidad haya sospecha y/o para un caso y/o una organización cuya excelencia esté probada, por ver qué falle en la primera o que ande bien en la segunda.

Corresponderá en tal eventualidad que sean instituciones administrativas con el suficiente grado de complejidad y algún grado de autonomía, para que se justifique el uso de esta herramienta de análisis.

Coordinación de Consejos Escolares y Auditoría podrían asumir, con el apoyo del caso, dicho análisis. Infortunadamente, porque

la contraparte no asistió al desarrollo y a la aplicación de dicha herramienta. Planeamiento no estará en condiciones de atender ya como se lo había previsto, esa aplicación puntual.

La encuesta llevada hasta sus últimas consecuencias rendiría, como mínimo, una compilación de la normativa aplicada, un formulario, elementos como para reconstruir las rutinas efectivas de trabajo y observar el cumplimiento de los procedimientos previstos, una compilación de los posibles medios de control, una relación de los inconvenientes, dificultades y perjuicios de seguir con las actividades actuales, desde la óptica de quienes las están cumpliendo, y noticias sobre quiénes sean los iniciadores-demandantes y los beneficiarios-usuarios de los procesos operativos y administrativos de la Repartición.

ELEMENTOS COMPONENTES DEL SISTEMA

Al nivel de observación establecido tienen cierta entidad como elementos la secretaría de Inspección, el Centro de Investigaciones Educativas, el Consejo Escolar Electivo y -ya fuera del distrito- el Tribunal Descentralizado de Clasificación. En ellos es posible observar funcionamiento y se reconoce su ubicación en un edificio la mayoría de las veces propio, entre otros rasgos que les otorgan una personalidad definida y que iremos detallando.

En cuanto a las comisiones distritales, mal puede hablarse de "elemento" en el caso de comisiones integradas por agentes de otros elementos y cuya existencia en todo caso se da sólo cuando funcionan y mientras sesionan. Ejemplo, la de Infraestructura.

Por mucho que se las haya previsto como de funcionamiento necesario, si no funcionan, esto es, si sus componentes no interdependen, si no constituyen unidades discretas distintas cuya frontera las aísla y al mismo tiempo las comunica con los demás elementos, etcétera, son de difícil percepción. Se presume que existan. Es el caso de la Comisión Distrital de Consejos de Escuela. Si no hay Consejos de Escuela, o éstos son uno o dos, menos que menos puede hablarse de su 'existencia'.

Tampoco ha sido posible, durante nuestra entrada a campo al menos, detectar reuniones ni rastros de las mismas como podrían ser las actas de sesiones, ni se establece claramente desde los dichos de los distintos elementos, quién detenta el poder de convocatoria en cada caso. Así ocurre, por ejemplo, con la Comisión Distrital de Perfeccionamiento Docente en Merlo, de cuyo accionar habría quedado registro en actas a las que no se pudo acceder.

CARACTERISTICAS DE LOS ELEMENTOS

-TAMAÑO

Las particulares características de los elementos en estudio hacen complejo, si no imposible, hallar un criterio claro para medir su tamaño. No resultaría diagnóstico utilizar como unidad de medida la cantidad de personas integrantes, ya que existen elementos, como el Consejo Escolar Electivo, cuyo número de miembros está fijado por ley y es independiente de la magnitud del distrito o cualquier otro criterio relativo. Del mismo modo la cantidad de espacio ocupado o la relación tiempo trabajado-período no resultan indicadores relevantes para todos los elementos. En realidad el dato en sí, aislado, no aparece en la situación distrital como determinante caracterizador de elementos dentro de la peculiar estructura organizativa.

-IMPORTANCIA RELATIVA

En razón de la mera detección de su existencia y de la continua observación de rastros de la misma a través de acciones podemos decir que los elementos que aparecen como más importantes dentro del distrito son el Consejo Escolar Electivo, la Secretaría de Inspección y el Centro de Investigación Educativa; no así las comisiones distritales, que como ya dijéramos en el punto anterior son por su composición más comités integradores que verdaderas comisiones y que sensiblemente son las que al momento de la intervención no funcionaban, ya fuera por no haberlo hecho nunca o por haber cesado en su acción.

-FUNCIONES

Las funciones reflejadas en los cuadros corresponden a aquellas que se pudieron detectar a partir de un análisis comparativo con las que la normativa establece para cada elemento -cuando esta normativa existe-.

Es significativo, nuevamente, el silencio que aparece como respuesta desde lo realmente observado en campo en el caso de las Comisiones Distritales.

En cuanto a Reconocimientos Médicos se percibe claramente que no hay funciones en términos de sanidad ni escolar ni docente. La función de este elemento está referida al reconocimiento que hace, por cuenta de un organismo provincial, sobre el personal considerado como provincial.

-MODALIDADES DE OPERACION

En general se observan modos de operación mixtos, operativos y por programas, y eventualmente acciones que responden a exigencias específicas y por lo tanto a una modalidad microplanificada y caótica en muchos casos.

No aparecen en ningún caso modalidades de operación por proyectos; tampoco las actividades micro pueden ser vistas como de futura inserción en proyectos o en actividades programáticas dado su carácter, repetitivos, caóticos, producto de la alta variabilidad de las demandas que la originan tanto como de las respuestas a dichas demandas.

-LOCALIZACION DE LOS ELEMENTOS

Las consideraciones en este sentido se refieren a la ubicación geográfica del elemento en sí, a las características del edificio que ocupa, a su clasificación en términos de propiedad y de su uso en términos de exclusividad de funciones. Las consideraciones se hacen en el lugar correspondiente para cada elemento de cada distrito.

-PROBLEMAS

Para tratar problemas de los elementos se hace necesario recordar que en los términos del marco teórico empleado éstos son siempre, y por definición, problemas del sistema, si éste existe. Esta cuestión se despejará en la Etapa III.

No obstante, por separado y tras el análisis de los elementos de cada distrito hacemos un adelanto de los problemas sistémicos que aparecieron como más visibles durante la intervención.

-CAPACIDAD DE PROCESAMIENTO

Por los diversos motivos que han ido apareciendo a lo largo de los apartados anteriores no es posible determinar, en esta etapa por lo menos, dicha capacidad. Se intentaría arribar a algún tipo de definición al respecto en la Etapa III.

RECURSOS

Los insumos materiales provienen de la administración central (DGEyC) para todos los elementos y productos, siendo los Consejos Escolares Electivos los encargados de su recepción, control patrimonial y distribución; deben añadirse a estos recursos aquellos que eventualmente llegan por la vía de donaciones y que no se originan en el supersistema.

Lo mismo ocurre con los recursos financieros, salvo en el caso de los Consejos Escolares, que por el decreto reglamentario 1109-89 tienen autorizadas dos cuentas bancarias, Fondos propios (con rendición ante el Tribunal de Cuentas Provincial) y Fondos Presupuestarios, que se rinde ante la DGEyC.

También los insumos humanos pertenecen en la totalidad de los elementos distritales a la DGEyC, si bien se registran en diferentes situaciones laborales.

Resulta por lo menos dificultoso hablar de insumos organizativos, ya que su virtual ausencia se registra ya en la administración central de la que dicho insumo debería emanar a los distritos. La organización de los distritos se ve, en consecuencia, como mínima cuando no nula en tanto originada en insumos recibidos desde el supersistema.

Los distritos analizados no parecen contar con buenos recursos informativos. En términos de información externa parecería que los últimos datos de los que se disponen refieren a 1980. Se procesa algo de información estadística interna a través de la labor de distintos elementos o sectores de los mismos.

Los recursos tecnológicos, escasos, provienen en parte de la administración central y en parte responden a soluciones implementadas por los mismos distritos a través del Consejo Escolar Electivo o de -eventuales- donaciones.

PAPEL DE LOS ELEMENTOS EN EL TOTAL DEL SISTEMA

Dado que no nos hallamos en presencia de un sistema altamente integrado, que más bien manifiesta articulaciones binarias débiles, el estudio de los roles de cada elemento se atomizaría, en esta etapa, con la consecuente complejización analítica; el tiempo necesario para llevar a cabo este análisis difiere ostensiblemente de aquel con que contamos en esta Etapa, por lo que será preferible derivar este análisis a la Etapa III, en la que se trabajará sobre el tema en términos sistémicos globales más adecuados a este punto.

RELACIONES ENTRE LOS ELEMENTOS

No hay, entre los elementos de cada uno de los distritos considerados, relaciones jerárquicas de línea, ni mucho menos relaciones jerárquicas plenas entendiendo como tales a las que lo son de línea, de asesoramiento y de control. Las relaciones jerárquicas de control existen, en cada elemento, respecto de su fuente en el supersistema.

Así las comisiones distritales mantienen según la normativa que les es específica relaciones jerárquicas: en el caso de la Comisión Distrital de Infraestructura, con la DGEyC y con la Dirección Provincial de Infraestructura; las Comisiones Distritales de Consejos de Escuela, en un modo jerárquico no formal mediado por la DGEyC, con el Consejo General de Educación y Cultura; y la Comisión Distrital de Perfeccionamiento Docente, con la Dirección de Gestión Y Capacitación Educativa (Docente).

No se consideran las relaciones que pudieran mantener Reconocimientos Médicos ni el Tribunal Descentralizado de Clasificación porque se trata de reparticiones que no se dan a nivel distrito.

La mayor parte de las relaciones observadas son funcionales en términos de asesoramiento, control y autoridad de iniciativa. No se hallan muestras de autoridad de proyecto (no se detectaron operaciones por proyectos en los distritos). Resulta notorio, por otra parte, lo relevante de las relaciones informales; esto es,

aquellas que se detectan -dadas o no por proximidad física u organizacional- y que no responden a los esquemas formales ni funcionales.

Las relaciones físicas se categorizan en función de la organización en unidades y de la distribución geográfica.

ESQUEMAS DE FUNCIONAMIENTO POR CLASE DE RELACION

Estos esquemas representan otra manera de visualizar las relaciones presentadas en los cuadros correspondientes al punto anterior (cuadros de relaciones entre los elementos) y como en ese caso resulta altamente significativa la observación de la preponderancia y firmeza de las relaciones informales que se establecen. También es de destacar, en términos de cantidades de relaciones, la cantidad de las establecidas por el Consejo Escolar. Esto también se verá reflejado más adelante al graficar y comentar la estructura del sistema en términos, en ese momento, estáticos.

UNIDADES ORGANIZACIONALES

Fueron identificadas como unidades organizacionales las compartimentaciones que fueron advertidas en cada sitio, respetando la aparición de carteles que anunciaran su existencia en el frente o en las puertas de los locales y aunque no se hubiera constatado para nada su discriminación en la organización formal.

Claro está que esto puede llevar a reconocer como unidades las que en rigor no lo son; los carteles pueden corresponder a la distribución interna de los agentes por razón de los lugares disponibles para trabajar: cuartos, habitaciones, cuando éstas ya estaban previstas en la edificación.

Cuando, en cambio, los locales fueron construídos o tabicados expresamente, puede pensarse que hubo deliberación en aislar por razones de división del trabajo. Pero hay también locales compartidos (Relaciones Públicas y Prensa y Mesa de Entradas y Salidas en el Consejo Escolar de Merlo). Y también hay locales en los

que una misma persona desempeña dos funciones (es el caso de Patrimonio y Títulos en el Consejo Escolar de Merlo).

PRODUCTOS

Tomando los productos como resultados de los procesos efectivamente llevados a cabo (como mejor criterio posible), se da que las características de la frontera definida al sistema producen una superposición de clases que dificulta el análisis y catalogación de los mismos.

Un producto puede ser externo al sistema porque es esperado por el establecimiento (contexto) y puede ser a su vez externo pero distinto cuando lo espera el maestro, o el no docente (que también son contexto en nuestra delimitación de sistema). La suspensión del servicio educativo en el caso de no existir suplentes hace que en este caso el producto 'designación' sea un producto a la vez externo, en tanto es esperado por establecimientos y docentes, y organizacional, porque asegura la continuidad del sistema educativo (realimentación del sistema para evitar su fracaso)

También y por las mismas razones aparecen dificultades para analizar productos en términos de personal.

Un caso particular se da en las comisiones distritales: como comités integradores es de suponer que en su momento deberían haber producido coordinación como producto organizacional (y siendo esa coordinación al mismo tiempo control). La ambigüedad inicial ya señalada en las consideraciones previas no permite definir si sería un producto organizacional, en tal caso, de la Dirección General o del Ministerio.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA

El concepto de estructura aplicado al sistema refiere a la cualidad sistémica del mismo en términos estáticos; se entiende a la estructura como igual a orden más interdependencia (y menos dinámica).

Si graficáramos vectores orientados nos encontraríamos con un esquema aún más intricado que el que presentamos. Ya resulta evidente de la estructura la orfandad de relaciones, salvo en los casos en que éstas se dan a través de la mediación del Consejo Escolar. El esquema presenta, así, una clara estructura axial que muestra que no existe interdependencia de todos con todos; de darse ésta, se logra por la intervención de alguna persona miembro de algún elemento. El Consejo Escolar no es el centro o eje de la estructura, pero es quien interconecta y aparece como institución más administrativa.

El Consejo Escolar también sobresale de entre los demás elementos del distrito por la forma de elección de sus integrantes, que implica una existencia con un mayor grado de compromiso.

Sin llegar a asegurar que existe una estructura del sistema, sí se puede decir que existen algunas estructuras binarias muy fuertes, de las cuales las más intensas tienen eje en el Consejo Escolar. El otro elemento que presenta este grado de fortaleza es la Secretaría de Inspección. Por otra parte, la relación binaria entre el Centro de Investigaciones Educativas y el Consejo Escolar implica una articulación entre todos los demás elementos.

Aparecen las relaciones fuertes y continuas que cada elemento mantiene con la administración central. Con mucho, es también el Consejo Escolar el que más relaciones muestra también a nivel de supersistema, a través de todos los componentes de la Subsecretaría Administrativa.

Esto implicaría que resulte más fácil hablar de sistemas en términos de productos, por ejemplo los originados en la relación entre la Secretaría de Inspección, el Consejo Escolar Electivo y el Centro de Investigaciones Educativas.

SUBSISTEMAS

Como se verá más adelante, la escasa integración del sistema hace mejor el definir subsistemas por productos que por su condición de subsistemas del sistema total. El hacer el análisis de productos impone que, dada su cantidad y lo complejo de su análisis (así como su globalidad) pase a ser parte de la Etapa III. Por el momento sólo se podría adelantar que estos subsistemas por productos parecerían gozar de más existencia que el sistema total.

RELACIONES DEL SISTEMA CON EL MEDIO AMBIENTE

Dado que al considerar los productos en el punto correspondiente se hizo necesario hablar de la particular situación de relación que se observa entre el sistema y el medio ambiente, las ¹³² consideraciones con respecto a estas relaciones son las mismas que ya se hicieran en aquel momento y se enunciaron allí.

RELACIONES DEL SISTEMA CON EL SUPERSISTEMA

Haciendo valideras las mismas coonsideraciones que hiciéramos en el punto anterior y al hablar de productos, en cuanto a las particulares características de frontera del sistema distrito, podemos establecer las relaciones del dsitrito con el supersistema (DGEyC propiamente dicha) en función de las relaciones con los subsistemas de esa Dirección.

En términos de relación con el sistema en lo administrativo los Consejos Escolares son agencias administrativas de la administración central. A su vez, la Secretaría de Inspección y todos los demás elementos se relacionan con el sistema técnico-pedagógico de dicha administración central.

Cada sistema-producto se relaciona con un gran sistema-producto de la Administración de Escuelas; este punto, al igual que

ocurría en cuanto a subsistemas, será objeto de un análisis más profundo en la Etapa III.

No obstante, podríamos anticipar algunas consideraciones: dado que el personal (docente y no docente) es personal provincial, todo el sistema está gobernado por el Poder Ejecutivo provincial en cuanto a la mano de obra. Las cuestiones de personal se resuelven a nivel hipersistema.

Se sospecha lo mismo en cuanto a presupuesto. Igualmente en la administración económica y financiera, con criterios incrementales que no contemplan el verdadero peso de cada elemento salvo a nivel supersistema.

Similar es lo que ocurre en cuanto a información y tecnología; se da en base a lo existente en el supersistema, quien por presencia o ausencia lo hace integrar a los distritos.

En términos de derecho administrativo se observa mucho derecho macro, que casi no deja margen para la discrecionalidad y autonomía distrital. Si se suma a esto la escasa iniciativa distrital que queda a los elementos en los espacios que les restan, surge poco derecho micro y especialmente lo hace a nivel casuístico, sobre todo en el Consejo Escolar.

Cabe señalar que esta casuística parece no estar documentada, o por lo menos no se logró acceso a las actas de sesiones donde debería haber registro de estas decisiones. Por la misma razón se desconoce cuántas disposiciones o comunicados se han dictado.

Es decir que existe normatividad estatutaria, y existe un mínimo de derecho a nivel de distrito. Las normas que se dictan desde la administración central aparecen para los distritos del interior como de La Plata y para La Plata; llegan a los Consejos Escolares como dadas e inconsultas, y en tal medida no hacen a la optimización del sistema como tal. A este respecto sin embargo no es posible decir que el derecho estatutario pauté los intereses de la DGEyC, sino que se decide a nivel hipersistémico, apareciendo la administración central como órgano transmisor a los niveles inferiores de la estructura.

La yuxtaposición de textos normativos y la ausencia de un cuerpo normativo organizado produce también la necesidad de existencia de un "traductor", empleado experimentado que puede interpretar y transmitir la norma por sus propias vivencias previas...

Ningún elemento del sistema tiene organización formal. Esto implica que tampoco el sistema distrito la tiene; sólo se institucionalizaron roles para autoridades electivas (Presidente, secretario y Tesorero en el caso de Consejos Escolares). También por eso hemos debido hablar antes de locales más que de unidades organizacionales.

Esta inexistencia de fijación de roles y competencias dificulta también la detección de retroalimentación con los órganos; se discrimina por conflictos existentes, pero poco se puede determinar allí donde no hay conflicto o se mantiene como latente.

El equilibrio interno se mantiene a lo sumo por el que puedan llevar a cabo los responsables de cada órgano a título personal.

No se pudo advertir, aún en el órgano más formalizado, lo que se realiza a partir de organización formal de lo que surge del propio sistema.

La coordinación entre sectores sigue en general reglas y procedimientos generados desde el supersistema y el hipersistema. En consecuencia, no es observable que exista coordinación por programas ni por discusión y realimentación.

CARACTERIZACION DEL SISTEMA

A todo lo señalado en los puntos anteriores y especialmente en este último le cabe la reiteración de algunos juicios y la incorporación de otros para detallar en qué modo el sistema satisface necesidades y efectivamente opera.

La no formalización de los elementos y del distrito como tales puede advertirse, como se hizo, en aspectos tales como la no diferenciación de unidades organizacionales dentro de los elementos, en la indiferenciación de productos por parte de sus productores, que más bien reconocen procesos generales e indiscriminados, y en la ya insistentemente mencionada ausencia de un cuerpo normativo orgánico a nivel distrital.

Puede decirse, sí, que existió voluntad de crear sistema cuando se buscó crear, con el Consejo Escolar, un sistema administrativo a nivel distrital. Lo mismo cabe para la creación de la Secretaría de Inspección, en tanto sistema de coordinación de lo técnico-pedagógico.

Ninguna de las otras creaciones demuestra clara voluntad de crear sistema a nivel de quien adoptó las decisiones. Tampoco puede haber vocación sistémica interactiva desde los elementos creados como innovaciones, salvo lo que se manifiesta en el Consejo Escolar de Ramallo de modo práctico a través de trabajo en común, y en Merlo a través de deseos expuestos y de avances -señalados- sobre otros sectores.

La vocación sistémica será mayor hacia lo político, en el caso de los consejos Escolares, que hacia lo administrativo o hacia lo técnico-pedagógico, aspectos en los que en los restantes elementos se busca la relación con los superiores y no con los pares.

No podemos decir que los distritos constituyan repertorio, pero mucho menos podemos decir que sean un sistema maduro y pleno. Más bien parecerían ser sistemas embrionarios cuyo elemento principal está dado por el Consejo Escolar y(o) por la Secretaría de Inspección, cuyas articulaciones internas son binarias y débiles, con algún grado de centralidad de parte de los Consejos Escolares

Electivos, pero siempre con relación altamente especializada de cada elemento con algún sector de la Administración Central. Nuevamente, destacamos que el Consejo Escolar Electivo se relaciona con más de un sector de dicha administración.

Si el distrito cumple o no las condiciones mínimas de sistema, será objeto de análisis más completos en la Etapa III de este estudio.

DISTRITO MERLO

ELEMENTOS COMPONENTES DEL SISTEMA

En el distrito Merlo, y siempre por dichos recolectados durante la intervención, no se llegó a constituir la Comisión Distrital de Consejos de Escuela. Esa carencia de actas u otro tipo de insumos informativos impide establecer lo accionado en el tiempo en que funcionaron las Comisiones Distritales de Infraestructura y de Perfeccionamiento Docente y las razones de su cese, aunque se puede sospechar que en el caso de Infraestructura se debió a la falta de presupuesto y en el Perfeccionamiento Docente a la anulación de las jornadas de perfeccionamiento con caracter obligatorio y suspensión de actividades.

Elementos : InstalaciónMERLO

	Instalado funcionando	No instalado	Instalado No funciona
C.E.E	X		
C.D de Consejos de escuela		X	
C.I.E	X		
C.D de Infraestructura			X
C.D Perfeccionamiento docente			X
C.M.E (r. médico)	X		
Secretaria de insp.	X		
Tribunal descentral. de clasificación	NO CORRESPONDE A DISTRITO		

* La Comisión distrital de infraestructura funcionó en el distrito actualmente no se reúne por no disponer de fondos que le permitan cumplir su función.

* La Comisión distrital de perfeccionamiento docente funcionó activamente en el distrito, actualmente se encuentran suspendidas sus reuniones a raíz de la suspensión de la capacitación obligatoria en horas de servicio.

CARACTERISTICAS DE LOS ELEMENTOS

-FUNCIONES

En el caso del Consejo Escolar, en Merlo la función de acción social aparece clara y casi totalmente delimitada a la asistencia alimentaria a través del sistema de compra centralizada que abarca la mayor parte de los establecimientos del distrito.

-MODALIDADES DE OPERACION

El Consejo Escolar parece tener tanta actividad de modo operativo, como la cumplida por Tesorería y Despacho, como programática; ejemplos de esta actividad por programas son su sistema de compra centralizada para asistencia alimentaria y sus operaciones en cuestión de mantenimiento y reparación de edificios escolares. El rol de "apagador de incendios" que el Consejo asume ante numerosas demandas provenientes ya sea de algún establecimiento o de otro sector de la comunidad responde a un modo de operación de típica micro planificación.

La Comisión Distrital de Infraestructura, que no funcionaba al momento de esta intervención, pareció operar cuando lo hizo, por programas y a partir de reuniones de una comisión constituida bastante informalmente: estaríamos aquí en el caso de un modo de programación informal.

Hoy en día se puede hablar de mantenimiento edilicio escolar sólo por parte del Consejo Escolar. Ese mantenimiento tendría un carácter más microplanificado que por programas, si bien no es descartable que en términos de mantenimiento preventivo se continúe, -en algunos aspectos- obrando programáticamente.

Algo similar puede decirse de lo que se llegó a saber de la Comisión Distrital de Perfeccionamiento Docente. Hoy una actual inexistencia, en su momento habría operado programadamente.

El sistema implementado en Merlo para REconocimientos

Médicos implica que el reconocimiento se asienta en carpeta médica oficial por el dictámen de un médico oficial, llevó a que el sistema distrito aportara, vía Consejo Escolar, personal de apoyo a la tarea. La modalidad de trabajo es netamente operativa.

El Centro de Investigación Educativa se maneja mucho más por programas que operativamente. La Biblioteca pedagógica es un ejemplo de modo operativo.

La Secretaría de Inspección, como administración de los aspectos técnico-pedagógicos, responde a sus funciones operativamente.

-LOCALIZACION

El consejo Escolar funciona en locales del edificio de la Escuela #1, ubicada en un extremo del centro de Merlo. El sector comprende una parte antigua de la escuela y una parte "nueva" surgida del cierre y tabicado de los que antes era una galería del establecimiento. De esta reforma surge una estructura de locales tabicados que corresponderían a distintos sectores.

La secretaría de inspección se encuentra en otra ala de la misma escuela #1, que correspondió originalmente a casa-habitación. Con una estructura laberíntica y sectores muy pequeños para la cantidad de ocupantes, se diferencian locales para Mesa de Entradas, Secretaría y -ambigüamente- Archivo. El espacio se comparte con locales para los inspectores de las distintas ramas. Es notorio el estado deficiente del edificio y la ausencia de tareas de reparación y mantenimiento.

El Centro de Investigación Educativa ocupa local propio en el centro de Merlo, que comparativamente aparece como de mayor superficie que los de los otros elementos.

Nuevamente resulta diagnóstico el carácter fantásmico de las comisiones distritales, al no poder detectar locales de reuniones ni mucho menos de operación permanente.

Reconocimientos Médicos se ubicó inicialmente en un ala prestada en el hospital municipal de Merlo. Hoy en día, por reparaciones en dicha ala, funciona en iguales condiciones en el hospital municipal de San antonio de padua.

MERLOCONSEJO ESCOLAR ELECTIVO

FUNCIONES	Administración local de las escuelas - Reparación y ampliación de edificios escolares - Designaciones Movimiento de personal- Acción social (compra centralizada alimentaria)
MODALIDADES DE OPERACION	VER CUADRO RESPECTIVO
LOCALIZACION	No tiene edificio propio. Comparte edificio con Escuela N° 1 y Secretaría de inspección

CONSEJO DISTRITAL DE CONSEJOS DE ESCUELA

No se encuentra configurado a la fecha de la realización del presente trabajo. Existe sólo un Consejo de escuela de primaria.

COMISION DISTRITAL DE INFRAESTRUCTURA-----

La comisión no se reúne por los motivos antes citados, lo que impide predicar sobre sus funciones y modalidades de operación, no obstante lo cual se enunciarán algunas características de la misma al desarrollar las relaciones entre los elementos.

CENTRO DE INVESTIGACIONES EDUCATIVAS

FUNCIONES	Biblioteca pedagógica - Perfeccionamiento docente no obligatorio.
MODALIDADES DE OPERACIÓN	VER CUADRO RESPECTIVO
LOCALIZACION	Edificio propio. (Libertad y Suipacha, Merlo)

COMISION DISTIRITAL DE PERFECCIONA,MIENTO DOCENTE

Idem comisión distrital de infraestructura.

COORDINACION MEDICO ESCOLAR

FUNCIONES	Control médico para personal docente (medicina laboral)
MODALIDADES DE OPERACION	VER CUADRO RESPECTIVO
LOCALIZACION	Edificio prestado en Hospital municipal de San Antonio de Padua.

SECRETARIA DE INSPECCION

FUNCIONES	Designaciones de personal jerárquico - Confección de listados - Estadística Movimiento anual docente - Movimiento provisorio - Apoyo a inspector
MODALIDADES DE OPERACION	VER CUADRO RESPECTIVO
LOCALIZACION	Edificio compartido con escuela N° 1 y Consejo Escolar Electivo.

MERLOMODALIDADES DE OPERACIONCEE: CONSEJO ESCOLAR ELECTIVOCIE: CENTRO DE INVESTIGACION EDUC.CDCE: COMISION DISTRITAL DE CONSEJO DE ESCUELACDI: COMISION DISTRITAL DE INFRAESTRUCTURACDPD: COMISION DISTRITAL DE PERFECCIONAMIENTO DOCENTECME: COORDINACION MEDICO ESCOLARSI: SECRETARIA DE INSPECC.

<u>MODALIDAD</u>	<u>CEE</u>	<u>CDCE</u>	<u>CIE</u>	<u>CDI</u>	<u>CDPD</u>	<u>CME</u>	<u>SI</u>
OPERATIVA	X		X ₂		X		X
POR PROGRAMA	X ₁		X	X ₄		X	
POR PROYECTO							
MICROPLANIFICADA	X ₃						
MIXTA	X		X				

1.Compra centralizada y mantenimiento de edificios

2.Biblioteca pedagógica

3.Resolver requerimientos coyunturales urgentes ("apagar incendios")

4.Cuando funcionó.

RECURSOS

El Consejo Escolar registra los recursos financieros propios ya enunciados en la parte general. No se llevan registros en cuanto a financiamiento, si bien los consejeros son conscientes de su utilidad y necesidad.

No se evidencia que exista capacitación, en organización ni de ningún otro tipo, fuera de la lograda en servicio.

La información estadística interna es recopilada y procesada por la secretaría de Inspección. El Consejo Escolar sólo lleva estadística de comensales.

El mayor recurso tecnológico es la computadora instalada en Informática de Consejo escolar, que ha sido provista por el consejo Escolar. Se cuenta con un módem -a instalar- provisto por la administración central, y con software del mismo origen. En los distintos locales y elementos hay máquinas de escribir manuales. No hay teléfono en ninguno de los 73 establecimientos (cortados por falta de pago). Las comunicaciones se realizan a través de los telefonos particulares de los directivos y en forma personal.

El Consejo no cuenta con fax, pero operaría con el del municipio, que también le brinda acceso a la radio.

MERLOCOMPOSICION DE LOS ELEMENTOS : RECURSOS

RECURSOS	CEE	CDCE	CIE	CDI	CDPD	CME	SI
MATERIALES 1	X	X	X	X	X	X	X
FINANCIEROS 2	X	X	X	X	X	X	X
HUMANOS 3	X	X	X	X	X	X	X
ORGANIZACIONALES	-	-	-	-	-	-	-
INFORMATIVOS	X	-	X	-	-	X	X
TECNOLOGICOS	X	-	-	-	-	-	-

1,2,y 3.Provenientes de la DGEyC.en todos los casos.

RELACIONES ENTRE LOS ELEMENTOS

En Merlo sólo se observan relaciones jerárquicas de asesoramiento, simétricas por otra parte, entre la Secretría de Inspección y el Consejo Escolar Electivo.

Las relaciones informales predominan sobre las funcionales y no necesariamente están acompañadas por una relación física que les sirva de explicación teórica.

También es significativo que la mayoría de las relaciones informales se detecten en celdas vacías en el gráfico, es decir entre elementos que no tienen pautado ningún tipo de relación. Así por ejemplo las relaciones que el Centro de Investigación Educativa mantiene tanto con el Consejo Escolar como con la Secretaría de Inspección.

MERLO

RELACIONES ENTRE LOS ELEMENTOS

Se identificarán las relaciones con los siguientes códigos :

JERARQUICAS línea (JL)
asesoramiento (JA)
control (JC)

FUNCIONALES asesoramiento (FA)
de iniciativa (Fi)
control (Fc)

FISICAS mismo edificio/misma unidad (F1)
mismo edificio/distinta unidad (F2)
distinto edificio/misma unidad (F3)

INFORMALES (I)

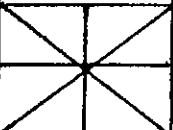

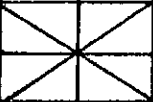



JERARQUICAS Y FUNCIONALES

	CEE	CDCE	CIE	CDI	CDPD	SI
CEE	<div></div>			F1		JA JA
CDCE		<div></div>				
CIE			<div></div>		FA*	
CDI	Fi			<div></div>		
CDPD			FA*		<div></div>	
SI	JA JA					<div></div>

* Por dichos de delegada de comisión distrital de perfeccionamiento docente.

-Las relaciones ubicadas en la diagonal superior de cada casillero representan el vector izquierda-arriba

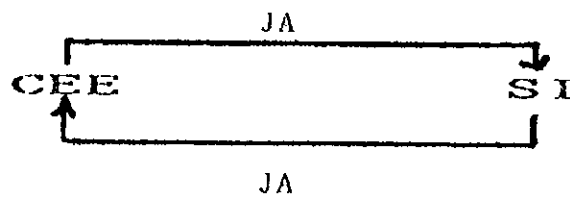
FISICAS E INFORMALES

	<u>CEE</u>	<u>CDCE</u>	<u>CIE</u>	<u>CDI</u>	<u>CDPD</u>	<u>SI</u>
CEE			I	I-F2		F2
CDCE						
CIE	I				I	I
CDI	I-F2					
CDPD			I			I
SI	F2		I		I	

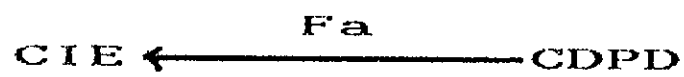
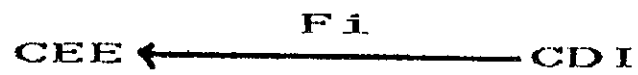
MERLO

ESQUEMA DE SISTEMA POR CADA CLASE DE RELACION

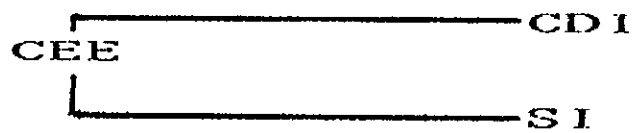
JERARQUICAS



FUNCIONALES



FISICAS



INFORMALES



MERLOCOMPONENTES ESTRUCTURALES

Ante la imposibilidad de identificar unidades organizacionales se identificarán locales.

LOCALES

ELEMENTOS

CEE	tesorería - mesa de entradas - rrpp y prensa - consejeros - patrimonio - despacho - depósito delegado infraestructura - informática - compra centralizada alimentaria - títulos - designaciones.
CDCE	-----
CIE	SECRETARÍA _ BIBLIOTECA _ MAESTROS COORD.
CDI	-----
CDPD	-----
SI	mesa de entradas - secretaría - archivo

MERLOPRODUCTOS : DETERMINACION DE CLASESCONSEJO ESCOLAR ELECTIVO

PRODUCTOS EXTERNOS	Reparación y ampliación de edificios escolares Designaciones de personal docente-Movimiento de personal docente-Acción social; compra alimentaria-Apoyo administrativo a reconocim. médicos
PRODUCTOS ORGANIZACIONALES	
PRODUCTOS INTERNOS	Administración local de escuelas-Estadísticas de comensales en comedores escolares

SECRETARIA DE INSPECCION

PRODUCTOS EXTERNOS	Movimiento anual docente-Designaciones de personal jerárquico-Elaboración de listados-Estadística-Movimiento provisorio de personal-apoyo a inspectores de rama.
PRODUCTOS ORGANIZ.	
PRODUCTOS INTERNOS	Apoyo a inspector en control de establecimiento-Movimiento anual docente-movimiento provisorio de personal.

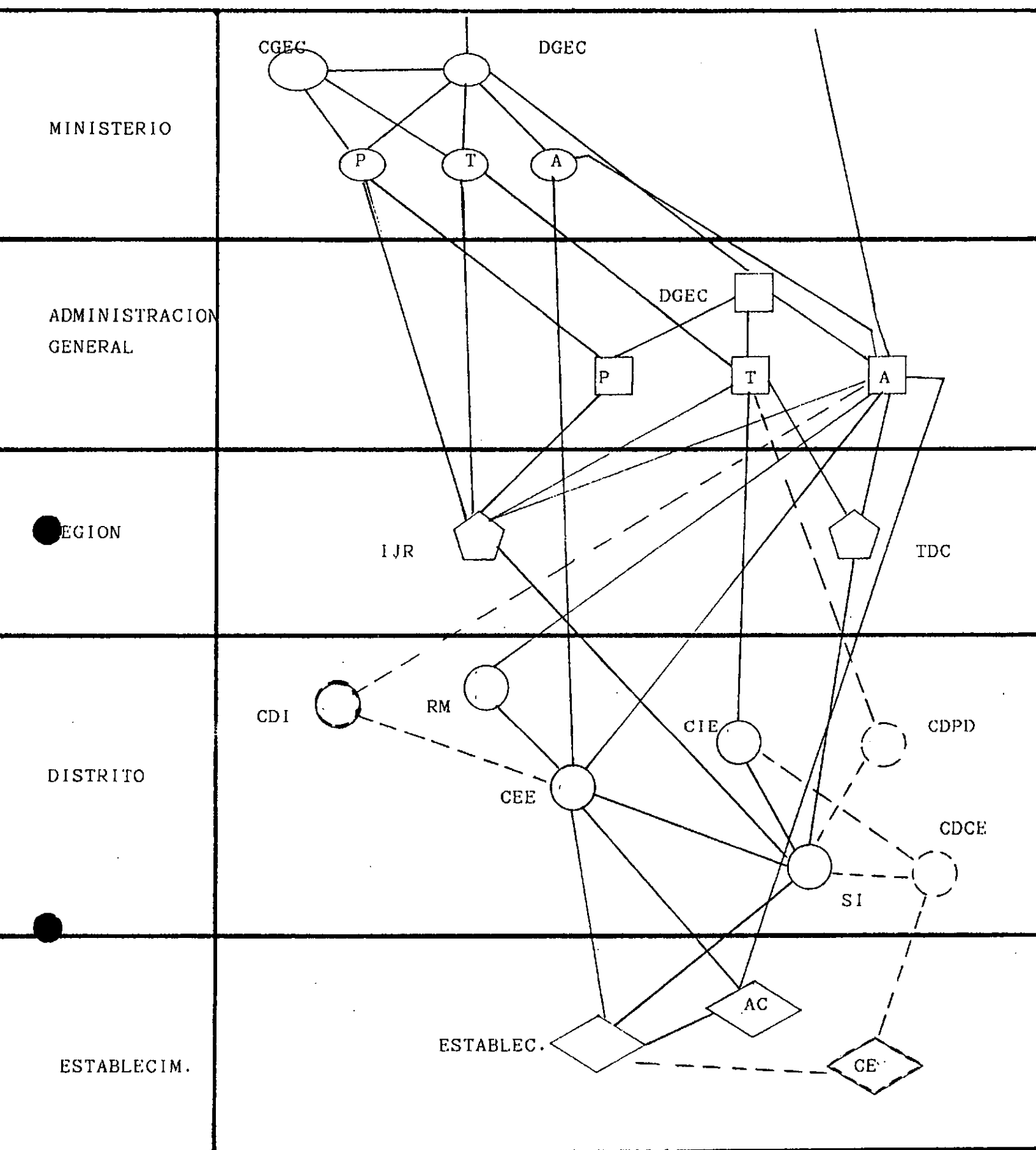
* Para las comisiones distritales de perfeccionamiento docente de infraestructura y de consejos de escuela, no es posible identificar procesos-productos por no hallarse funcionando en la actualidad.

CENTRO DE INVESTIGACION EDUCATIVA

PRODUCTOS EXTERNOS	Perfeccionamiento docente no obligatorio- biblioteca pedagógica.
PRODUCTOS ORGANIZ.	
PRODUCTOS INTERNOS	

Merlo

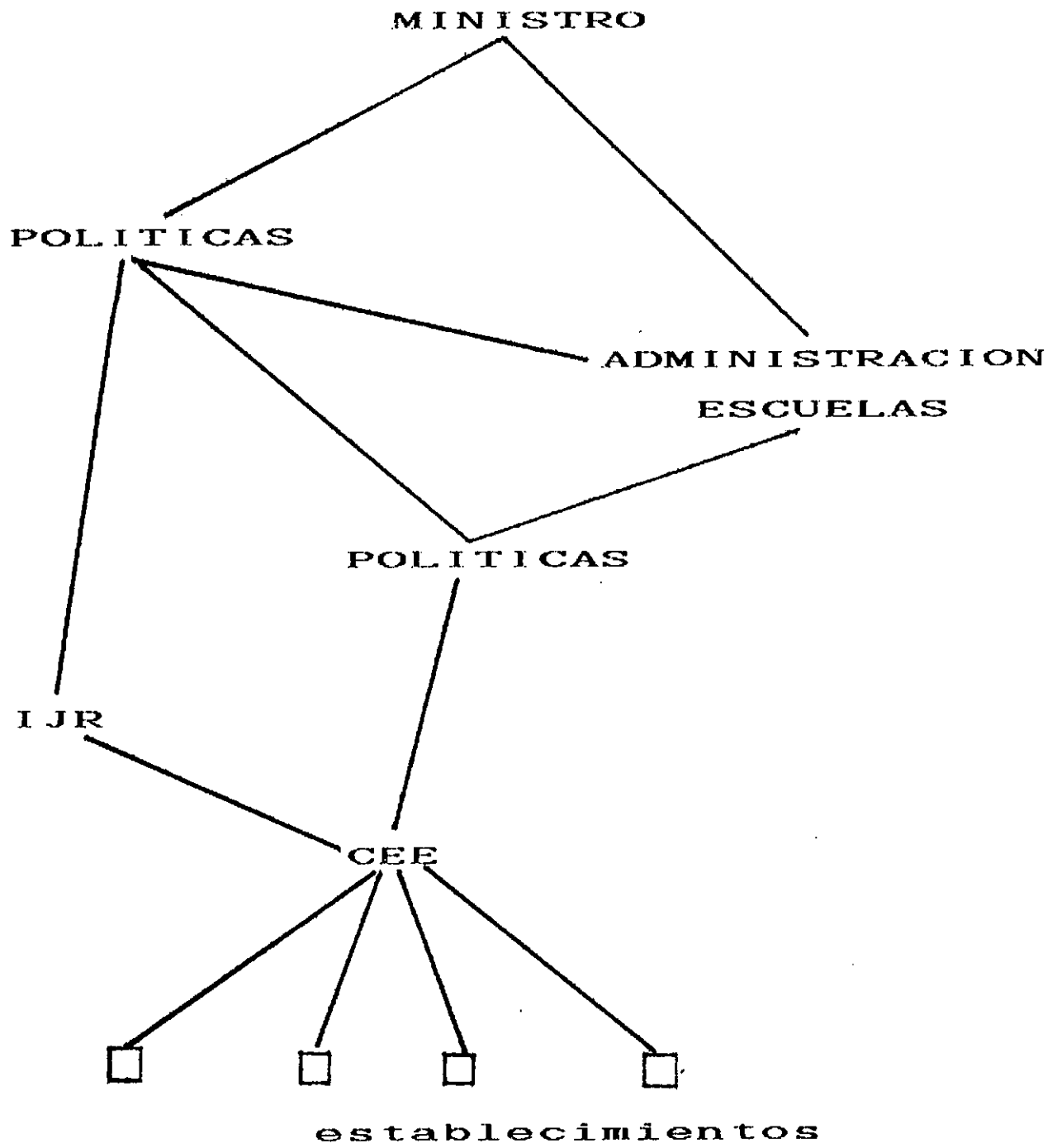
ESTRUCTURA DEL SISTEMA



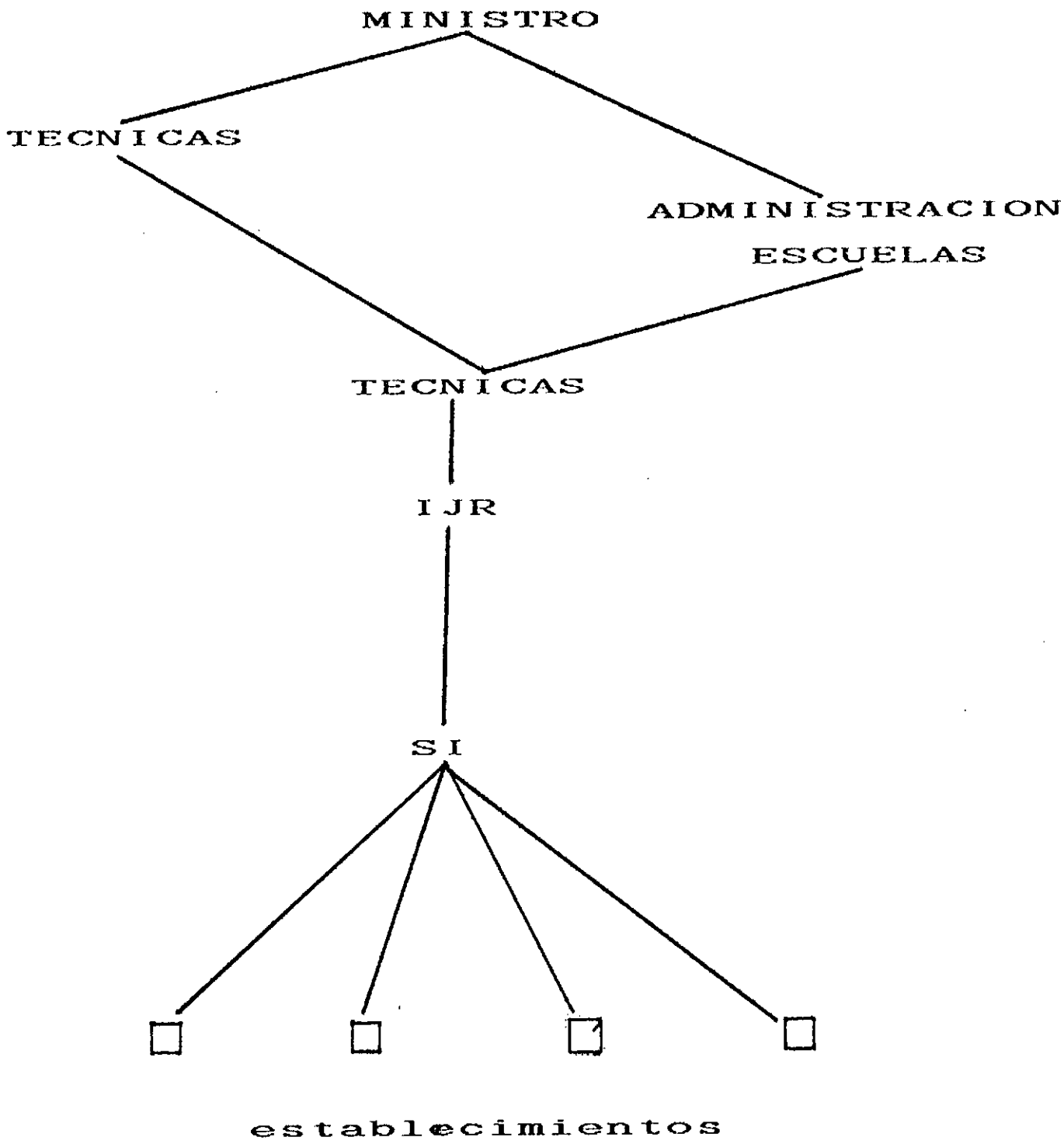
REFERENCIAS

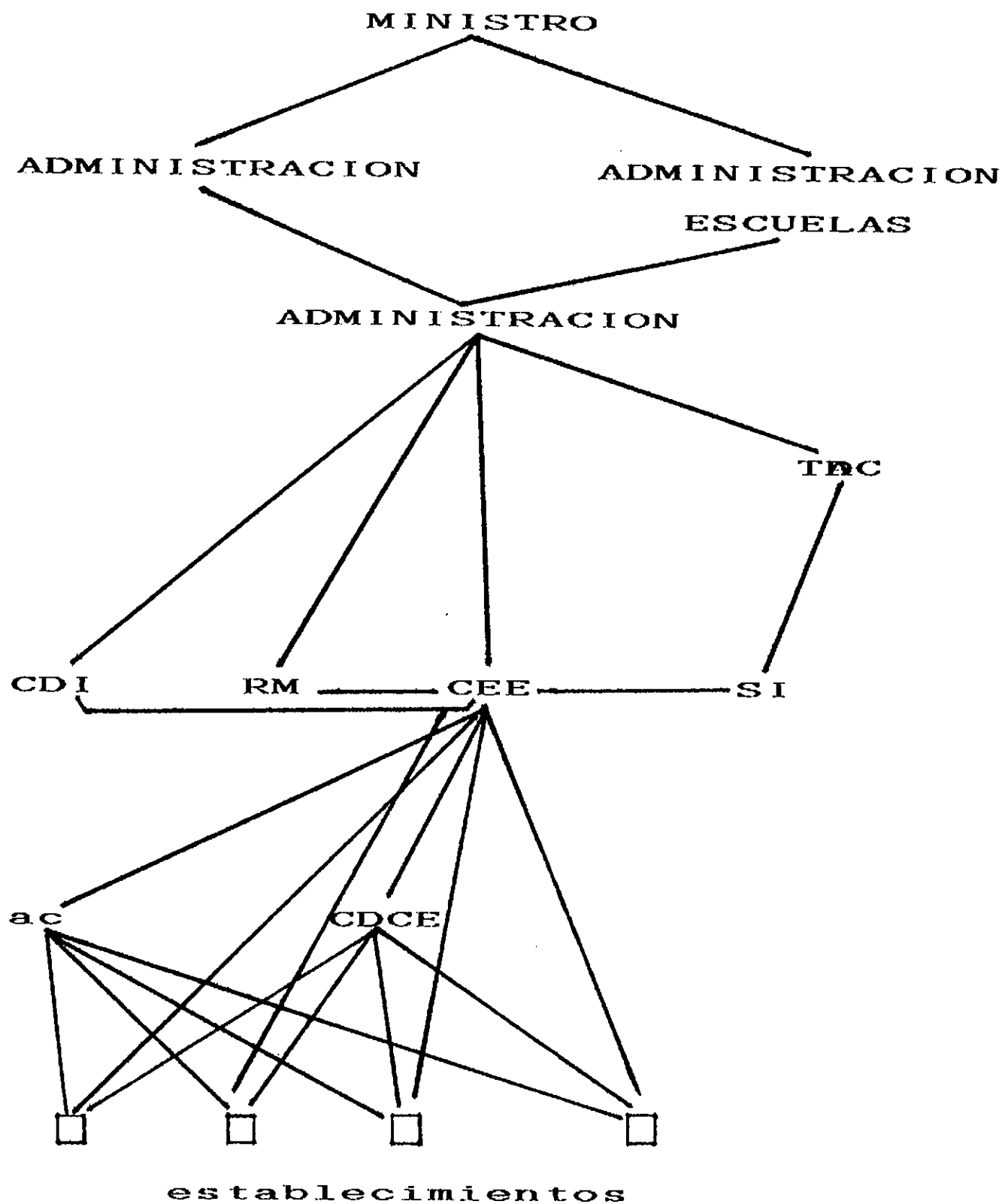
- _CGEC; CONSEJO GENERAL DE ESCUELAS Y CULTURA
- _DGEC; DIRECCION GENERAL DE ESCUELAS Y CULTURA
- _IJR; INSPECTOR JEFE DE RAMA
- _TDC; TRIBUNAL DESCENTRALIZADO DE CLASIFICACION
- _AC; ASOCIACION COOPERADORA
- _CE; CONSEJOS DE ESCUELA
- _P; POLITICO
- _T; TECNICO
- _A; ADMINISTRATIVO

SISTEMA POLITICO



SISTEMA TECNICO



sistema administrativo

DISTRITO RAMALLO

ELEMENTOS COMPONENTES DEL SISTEMA

En Ramallo hay dichos (no datos fehacientes) acerca de la constitución de la Comisión Distrital de Consejos de Escuela y la realización de dos reuniones, en las que el poder de convocatoria no habría sido ejercido por el responsable por una falencia informativa no definitivamente atribuible al distrito sino más bien al medio ambiente o al supersistema.

En los elementos restantes son válidas las consideraciones hechas con carácter general en el punto correspondiente.

Elementos : InstalaciónRamallo

	<u>Instalado</u> <u>funcionando</u>	<u>No Instalado</u>	<u>Instalado</u> <u>No funciona</u>
C.EE	X		
C.D de Consejos de escuela			X
C.I.E	X		
C.D de infraestructura			X
C.D de perfeccionam. docente			X
C.M.E (r.médico)	X		
Secretaria de inspección	X		
Tribunal descentral. de clasificación	NO CORRESPONDE AL DISTRITO		

* La comisión distrital de infraestructura funcionó en el distrito, actualmente no se reúne por la carencia presupuestaria que le impide cumplir su función.

* La comisión distrital de perfeccionamiento docente funcionó en el distrito, actualmente se encuentran suspendidas sus reuniones a raíz de la suspensión de la capacitación obligatoria en horas de servicio.

* La comisión distrital de Consejos de escuelas tuvo dos reuniones preparatorias, pero ha dejado de reunirse por desconocer los nuevos responsables de la Secretaría de inspección y C.I.E su función de convocantes de la misma a raíz de no haber recibido ninguna comunicación oficial al respecto.

CARACTERISTICAS DE LOS ELEMENTOS

-FUNCIONES

Es de señalar que el Consejo Escolar de Ramallo no aparece como iniciador de acción social, no porque no la realice sino más bien porque se encuentra imbricada en la acción social del municipio.

-MODALIDADES DE OPERACION

En el Consejo Escolar no aparece actividad microplanificada. Más bien la modalidad es por programas altamente pragmáticos, identificados en la práctica con la figura del presidente del Consejo y su perfil empresarial.

El mismo modo de pseudo programa sigue la Comisión de Infraestructura. Se observan actividades microplanificadas pero atendidas por las Cooperadoras, los establecimientos y toda la comunidad.

Para los otros elementos valen las consideraciones generales.

-LOCALIZACION

El Consejo Escolar posee edificio propio, de gran tamaño - y ubicado en el centro de Ramallo Pueblo. En la misma sede del Consejo funciona la Secretaría de Inspección, que ocupa dos 'habitaciones' de lo que parece una antigua casa chorizo de uso familiar, refaccionada por el Consejo.

El Centro de Investigación Educativa tiene sede en villa Ramallo, en el primer piso de una escuela técnica, sector que antes funcionaba como casa-habitación del inspector.

No se observan lugares de reunión de comisiones distritales. Se tiene por dichos que las dos reuniones que se realizaron de la Comisión de Consejos de Escuela se llevaron a cabo en el salón de la Cooperativa Agraria de Villa Ramallo, se de habitual de reuniones numerosas.

RAMALLOCONSEJO ESCOLAR ELECTIVO

FUNCIONES	Administración local de las escuelas - Construcción, reparación y ampliación de edificios escolares - Designaciones y movimiento de personal - Participación de acción social de distrito
MODALIDADES DE OPERACION	VER CUADRO RESPECTIVO
LOCALIZACION	Edificio propio

COMISION DISTRITAL DE CONSEJOS DE ESCUELA

No se encuentra operando por los motivos antes citados.

COMISION DISTRITAL DE INFRAESTRUCTURA

Idem Comisión distrital de Consejos de Escuelas .

CENTRO DE INVESTIGACIONES EDUCATIVAS

FUNCIONES	Perfeccionamiento docente no obligatorio - Biblioteca pedagógica - Actividades cultu- rales - Cursos por especialistas contratados Convocatoria para reconversión económica de la región.
MODALIDADES DE OPERACION	VER CUADRO RESPECTIVO
LOCALIZACION	Local prestado por escuela técnica de Villa Ramallo.

COMISION DISTRITAL DE PERFECCIONAMIENTO DOCENTE

Idem Comisión distrital de Consejos de escuelas

COORDINACION MEDICO ESCOLAR (reconocimientos medicos)

No se produjo la desconcentración de reconocimientos médicos por carecer el partido de hospital provincial.

<u>SECRETARIA DE INSPECCION</u>	
FUNCIONES	Designaciones de personal jerárquico confección de listados - Estadística Movimiento anual docente - Movimiento provisorio - Apoyo a inspector.
MODALIDADES DE OPERACION	VER CUADRO RESPECTIVO
LOCALIZACION	Edificio de Consejo Escolar Electivo.

RAMALLOMODALIDADES DE OPERACION

MODALIDAD	CEE	CDCE	CIE	CDI	CDPD	CME	S1
OPERATIVA			X ₁				X
POR PROGRAMA	X ₂		X		X ₄	X	
POR PROYECTO							
MICROPLANIFICADO				X ₃			
MIXTA			X				

1. Biblioteca pedagógica

2. El "programa" es el presidente quien es el articulador de toda la actividad del Consejo.

3. Asistida por contribuciones voluntarias de la comunidad.

4. Cuando funcionó.

RECURSOS

Los recursos materiales, financieros y humanos del distrito Ramallo se ajustan a lo ya señalado en general; las donaciones configuran en este distrito otra significativa fuente de recursos materiales y financieros.

El Consejo Escolar posee algún tipo de conocimiento en cuanto a su financiamiento, que no se encuentra en poder de este equipo al momento de este informe.

Los insumos organizativos son también aquí resultado del perfil del presidente del Consejo, y adoptan en consecuencia una característica microempresarial. No se registra capacitación, ni en organización ni administrativa, fuera la de servicio.

Los insumos informativos son tarea de la Secretaría de inspección, del Consejo Escolar en materia de comensales y del centro de Investigación Educativa en materia de estadísticas internas y externas.

La computadora instalada en el Consejo Escolar es un recurso provisto por la DGEyC, y cuenta con módem y a instalado.

Tres de los veinte establecimientos del distrito cuentan con teléfono; las comunicaciones se manejan por canales personales y directos.

RAMALLOCOMPOSICION DE LOS ELEMENTOS : RECURSOS

RECURSOS	CEE	CDCE	CIE	CDI	CDPD	CME	SI
MATERIALES ₁	X	X	X	X	X	X	X
FINANCIEROS ₂	X	X	X	X	X	X	X
HUMANOS ₃	X	X	X	X	X	X	X
ORGANIZATIVOS							
INFORMATIVOS	X		X				X
TECNOLOGICOS	X		X				

1,2 y 3 Provenientes de la DGEyc en todos los casos.

RELACIONES ENTRE LOS ELEMENTOS

En Ramallo sólo se observan relaciones jerárquicas (simétricas, de asesoramiento) entre la Secretaría de inspección y el Consejo Escolar.

Se observa una altísima existencia de relaciones informales. No existe elemento, salvo Consejo escolar y Secretaría de Inspección con su relación jerárquica y a la par física, que no se relacione informalmente y que no lo haga prácticamente con todos los demás elementos del distrito, ya sea cubriendo huecos normativos o añadiendo lo informal a lo funcional.

Esta situación encontraría explicación congruente en las restantes características de los elementos del distrito ya enumeradas, así como también probablemente en su característacia sociocultural y en el perfil de los responsables de los elementos de mayor importancia relativa.

RAMALLORELACIONES ENTRE LOS ELEMENTOSJERARQUICAS Y FUNCIONALES

	CEE	CDCE	CIE	CDI	CDPD	SI
CEE				Fi		JA JA
CDCE			Fi			Fi.c
CIE		Fi				
CDI	Fi					
CDPD						
SI	JA JA	Fi.c				

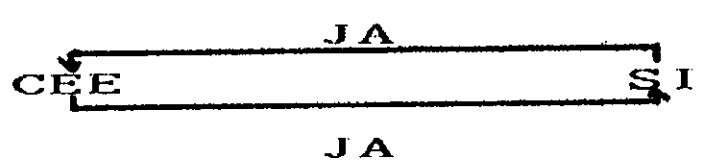
FISICAS E INFORMALES

	CEE	CDCE	CIE	CDI	CDPD	SI
CEE		I	U	I.F2	I	I.F2
CDCE	I		I			I
CIE	I	I			I	I
CDI	I.F2					
CDPD	I		I			I
SI	I.F2	I	I		I	

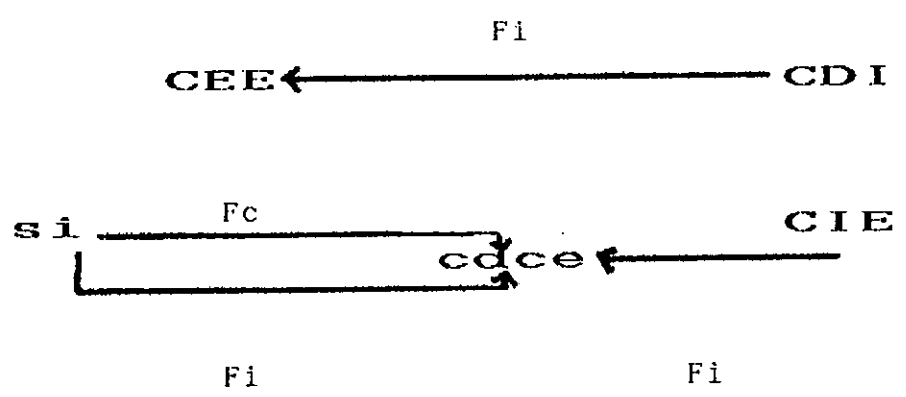
RAMALLO

ESQUEMA DEL SISTEMA POR CADA CLASE DE RELACION

JERARQUICAS



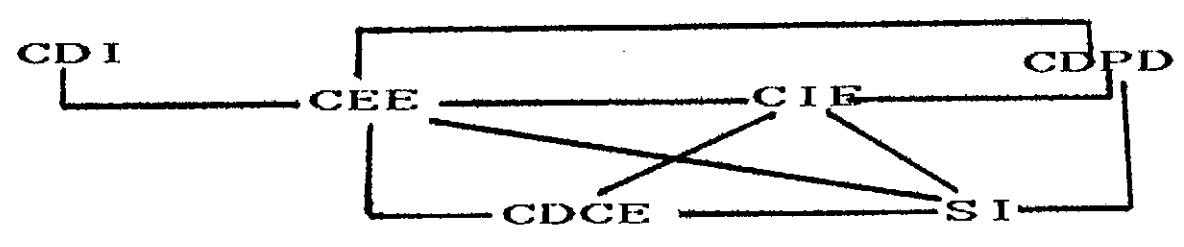
FUNCIONALES



FISICAS



INFORMALES



RAMALLOCOMPONENTES ESTRUCTURALES

ELEMENTOS

CEE	CONSEJEROS _ SECRETARÍA PRIVADA _ TESORERÍA mesa de entradas - designaciones de media - designaciones de primaria - informática - salón de actos
CDCE	-----
CIE	secretaría - coordinadores - bibliotecas
CDI	-----
CDPD	-----
CME	-----
SI	secretaría - despacho.

PRODUCTOS: DETERMINACION DE CLASESCONSEJO ESCOLAR ELECTIVO

PRODUCTOS EXTERNOS	Reparación y ampliación de edificios escolares- Asistencia alimentaria-canalización de donaciones de víveres y materiales de construcción- designación de personal docente y movimiento del mismo-
PRODUCTOS ORGANIZ.	
PRODUCTOS INTERNOS	Administración local de las escuelas-Estadística de comensales en comedores escolares.

	SECRETARIA DE INSPECCION
PRODUCTOS EXTERNOS	Movimiento anual docente-designaciones de personal jerárquico-confección de listados-estadística movimiento provisorio de personal-apoyo a inspec. de rama.coordinación con cie de actividades comunitarias.
PRODUCTOS ORGANIZ.	
PRODUCTOS INTERNOS	Apoyo a inspector en control de establecimiento Movimiento anual docente-Movimiento provisorio de personal.

*Para comisiones distritales de infraestructura, de perfeccionamiento docente y de consejos de escuela no es posible identificar procesos productos por no hallarse funcionando en la actualidad.

CENTRO DE INVESTIGACION EDUCATIVA

PRODUCTOS EXTERNOS	Perfeccionamiento docente no obligatorio- biblioteca pedagógica-cursos extra curriculares-coordinación con SI de actividades comunitarias.
PRODUCTOS ORGANIZ.	
PRODUCTOS INTERNOs	

N O T A

Para estructura del sistema en el distrito Ramallo véase el mismo punto del distrito Merlo, ya que ambos responden a la misma estructuración.

PROBLEMAS SISTÉMICOS

Como ya dijimos, el análisis debería referirse a sistemas distrito por producto. Se lo hará así como parte de la Etapa III.

Ello no obstante, cabe anticipar aquí y desde ahora que aparecieron problemas sistémicos en diversos elementos de los distritos considerados.

Algunos se manifestaron como problemas locales o síntomas superficiales. A lo menos, así se los invocó o reconoció.

También aparecieron soluciones inmediatas o paliativos, adoptados o propiciados en cada caso.

Cabría detectar cuáles han sido los verdaderos disturbios sistémicos, por ver si se atina a darles solución estructural. Ello será también materia de aquel Informe Final.

A título de ejemplo, y como avance, citaremos:

- No existía personal administrativo experimentado y confiable para asumir las tareas de Designaciones en un Consejo Escolar (síntoma). Se acudió a la adscripción de un maestro en estado docente para desempeñarlas (paliativo). El disturbio sistémico estribaría en que no hubiese el oportuno recurso humano calificado ya. Una posible solución sistémica podría ser establecer una carrera administrativa o un escalafón que contemplase ese cargo, brindar una capacitación específica fuera de servicio para quienes optasen a él y prever las condignas recompensas o estímulos: remuneración adicional, mención en legajo personal, posibilidad de promover a otro cargo de mayor nivel en la propia administración distrital, etcétera.

- Hubo desinteligencias a propósito de la aplicación y el alcance de la Circular 6-90, que delimitó las funciones de la Secretaría de Inspección y las del Consejo Escolar (sería el síntoma). Se resolvieron o intentaron resolver tales desinteligencias mediante relaciones informales y negociación entre las partes para decidir quién y cómo debía asumir las funciones hasta entonces privativas de la UAU (paliativo). Pero el disturbio sistémico consistió en que dicha norma surgió como documento de apoyo en una reunión de

representantes de inspecciones de varias regiones, de la I a la VII, en que no estuvo incluida la IV que incluye al distrito Merlo. Una posible solución consistiría en que la normativa no siguiera produciéndose por yuxtaposición, en que hubiera textos ordenados y en que la notificación de la existencia de esa normativa y la obligación de cumplirla se produjeran siempre por una y la misma vía cierta. Para el caso, Gestión y Capacitación Educativa y Coordinación de Consejos escolares deberían adoptar una resolución conjunta, previa consulta a las dependencias interesadas, y notificar de ella, simultáneamente, a ambas.

- Falta de compromiso con su labor por parte de una agente de orden técnico que participa en un proyecto (síntoma). Cierta promesa informal por parte de la dirección de ese proyecto en el sentido de garantizar la continuidad del agente (paliativo). Desaparición del proyecto, por desaparición del referente y solución de continuidad en aquel desempeño (problema). Garantías de que la participación en un proyecto asegure la continuidad de sus miembros durante toda la duración del proyecto, salvo mal desempeño de éstos o fuerza mayor.

Un examen rápido de la matriz de Operación - Administración - Organización permite identificar a primera vista que existen variados problemas sistémicos tanto en la optimización de los procesos operativos (falta o desactualización de información externa, no programación conjunta de todos los insumos y el producto, no registro ex ante y ex post de insumos y productos, carencias de controles, no realimentación ni positiva ni negativa) como en la evaluación o control externo de la administración de recursos, de los procesos y del producto y en lo que hace a estructuración y reestructuración formal, definición y redefinición de roles, especificación de normativa, actualización de decisiones y conducción o absorción de desviaciones.

Durante la Etapa III, con mayor conocimiento de cuál sea la teoría de la organización global y una mayor determinación de las cuestiones que planteamos en las consideraciones previas (confusión de gobierno y administración, etcétera), estos problemas serán examinados expresamente.

CONCLUSIONES

- No existe el distrito como sistema político, técnico y administrativo integral.

Si bien existe el Consejo Escolar, administrativo por sobre todas las cosas, que no debiera ocuparse de lo técnico y cuyo rol político ("gobierno inmediato") no está totalmente claro, y si bien existe también Secretaría de Inspección, que es técnica, asume en alguna medida y a su pesar lo administrativo y no estaría asumiendo lo político, no hay coordinación entre ambos, ni coordinador a nivel distrital.

- La Secretaría de Inspección, el Centro de Investigación Educativa y el Consejo Escolar Electivo tienen existencia perceptible como elementos del presunto sistema.

- Las Comisiones o existieron y este momento no están funcionando (Infraestructura), se han visto reducidas a su mínima expresión (Perfeccionamiento Docente) o no existieron hasta ahora - Merlo - o sólo sesionaron un par de veces - Ramallo - (Comisión Distrital de Consejos de Escuelas).

- No parecen ser dichas Comisiones, integradas en buena parte por miembros de otros elementos del mismo distrito, y cuya convocatoria se produce por esos mismos elementos, una buena solución por ahora para desconcentrar la Administración y adoptar decisiones a su nivel. Aunque hubiera presupuesto para realizar obras, fueran reactivadas o se las instalara, para lo que sirven en realidad es para integrar elementos en que se dividió y especializó el trabajo, que tienen distintas orientaciones profesionales frente a la tarea y el ambiente, etcétera. Es decir, para integrar lo que primero fue diferenciado, y que de otro modo correría peligro de desconectarse, de desintegrarse, de correr cada cual por su lado.

- No le encontramos a Infraestructura ni a Perfeccionamiento Docente contraindicación alguna como integradores porque permiten coordinar a nivel distrital lo que hay riesgo de que se mantenga separado (lo técnico o lo técnico-pedagógico, separado de lo

administrativo).

- En cambio, en el caso de las Comisiones Distritales de Consejos de Escuela, su creación les permitiría hacer lo mismo, si no más, que lo que está facultado a hacer el Consejo Escolar por el artículo 43 de la Ley 10.589 (recibir, canalizar y gestionar iniciativas para mejorar la enseñanza y la protección escolar). Además de promover la formación de Consejos de Escuela donde no los hubiera aún, podrían "saltar" al Consejo Escolar Electivo y referirse a cualquier nivel de la estructura organizativa de la Dirección General canalizando cualquier iniciativa de entidades de cualquier tipo de la comunidad educativa, y producirían aquella integración por debajo del nivel de los Consejos Escolares, a pesar o inclusive ignorando la atribución que éstos tenían ya de gestionar o canalizar propuestas de todos los sectores de esa comunidad.

- Si se tuviera en cuenta el freno que los Consejos Escolares tienen en materia técnica, como esa limitación no existe para los Consejos de escuela, un decreto de la Gobernación (el 4.182-88) y una resolución ministerial (6257-91.) les concedería una capacidad mayor aún que la de los Consejos Escolares Electivos, al permitirles ingerirse a ellas sí, a éstos no, en cuestiones técnico-pedagógicas.

- Por circular de Gestión y Capacitación Educativa se habría determinado que la responsabilidad técnica para coordinar dichas Comisiones Distritales de Consejos de Escuela le competa al Centro de Investigación Educativa y que la Secretaría de Inspección se ocupe de los aspectos administrativos consiguientes. Con lo que los Consejos de Escuelas pasarían por ser consejos escolares electivos de otro cuño, cuyos representantes serían elegidos en elecciones democráticas entre los directivos, docentes, padres de alumnos, no docentes y cooperadores.

- Si las funciones de la Comisión Distrital de Consejos de Escuela fueran las mismas que las de los Consejos Escolares Electivos,

habría como mínimo superposición, difícilmente complementación, quizás una doble vía de acceso para unas mismas iniciativas. Pero si éstas fueran diferentes, si las que se canalizaren por Consejos de Escuela fueran técnico-pedagógicas, las Comisiones Distritales de Consejos de Escuela podrían ser tenidas por otros consejos escolares electivos con distinta representatividad que la de los Consejos Electivos previstos por la Constitución Provincial, y, con perdón por la figura, y cuanto menos, como cooperadoras de lo técnico-pedagógico.

RECOMENDACIONES

No nos parece juicioso que, no habiendo confrontado estas y otras conclusiones o 'hallazgos' de nuestro trabajo con los propios interesados -como se pretendió hacer en la reunión de divulgación del estudio y del trabajo de campo-, aventuráramos ahora, desde nuestro incipiente conocimiento de la organización, recomendaciones que piden aquella confrontación y que exigen una vivencia más prolongada de la institución.

El modelo de intervención que se aplicó tiende al autodiagnóstico por los miembros de la entidad, lo que pudo lograrse en alguna medida sólo por parte de los funcionarios de los distritos, no así todavía por los de la Administración Central.

De buena gana admitimos que sea durante la próxima etapa de este estudio que aquella confrontación se realice, para esclarecer nuestra opinión.

Ello no obstante, resulta evidente ya que el organismo pivote para armar un sistema distrital es el Consejo Escolar, que con sólo "atraer" a y concertarse con Inspección (como de hecho estaría ocurriendo en Ramallo, e incluso en Merlo) puede llegar a ser el distrito integral que se ha estado buscando.

No harían falta más las comisiones integradoras especiales en que ha venido pensándose hasta hoy.

Esta aproximación se completaría si ambos, Consejo Escolar e Inspección, se articulasen más estrechamente aún con el Municipio.

A nivel de la Región, además de las Jefaturas de Inspección por rama y de los Tribunales Descentralizados de Clasificación, sería viable completar el aparato regional con algún grupo directamente dependiente de la conducción que se ocupase de la estadística, la información, la programación y el control de gestión de los distritos y las regiones.

A nivel central, la discriminación de un Ministerio de Educación y de una Administración prestataria de servicios propios y fiscalizadora de servicios ajenos, completarían el esquema.

Se impondrían, pues:

- Crear el Ministerio de Educación.
- Reestructurar la Dirección General
- Estructurar las Regiones.
- Reestructurar (acaso municipalizar) los Distritos.

No necesariamente habría que plantear esta reestructuración simultáneamente para todos los Distritos, sino para aquellos que lo consintieran por la composición equilibrada de sus Consejos, por la buena relación de Inspección con los Consejos, etcétera.

Sería interesante que, antes de lanzarse a estos cambios, se actualizara la normatización y se alistara la administración, de modo que cuando se instalen las áreas políticas y técnicas éstas no deban medrar por la falta de sustento.

ORGANIZACIÓN, primero. ADMINISTRACIÓN, después. Y, finalmente, OPERACIÓN, serían las consignas.