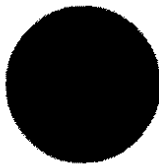


Foll.
354.32
1

PROYECTO MEJ/BIRF



Subproyecto Nro. 2: "Redefinición de la estructura y funciones del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación y sus relaciones con las instancias provinciales".

7-1-91

Arg
B

CO/207
Foll. 354.32/1

ELEMENTOS PARA UN

PLAN DE DESBUROCRATIZACION Y TRANSFORMACION DEL
MINISTERIO DE EDUCACION DE LA NACION

0.073

REPUBLICA ARGENTINA BUENOS AIRES	FECHA: 22/02/90	DOCUMENTO DE TRABAJO	NO 5
-------------------------------------	--------------------	----------------------	------

ELEMENTOS PARA UN
PLAN DE DESBUROCRATIZACION Y TRANSFORMACION DEL
MINISTERIO DE EDUCACION DE LA NACION

I - FUNDAMENTACION

II - PROGRAMA Nº 1

Descentralización y transferencia de atribuciones
y responsabilidades

1. Definición
2. Objetivos
3. Caracterización del programa

III - PROGRAMA Nº 2

Racionalidad y articulación institucional

1. Definición
2. Objetivos
3. Medidas

IV - RECOMENDACIONES PARA LA INSTRUMENTACION DEL PLAN

PLAN DE DESBUROCRATIZACION Y TRANSFORMACION DEL

MINISTERIO DE EDUCACION DE LA NACION

I - FUNDAMENTACION

Entre las preocupaciones fundamentales del Gobierno Nacional en materia de educación, debendestacarse aquéllas relacionadas con la finalidad más trascendente del sistema, orientadas a posibilitar el desarrollo pleno / de los educandos.

Muchas de estas preocupaciones no han podido traducirse todavía en políticas concretas de Justicia Social, debido a las enormes limitacio- / nes del Estado como para encarar con solvencia programas específicos de esta naturaleza.

Sin embargo, existe una serie de medidas que el Ministerio está en condiciones de adoptar en el corto plazo, a fin de crear las condiciones estructurales y coyunturales necesarias para la concreción de aquellos objetivos sustantivos del Gobierno Nacional.

Dentro de estas medidas adquieren una primerísima prioridad, a- / quéllas orientadas a mejorar la estructura y funcionamiento del sistema ac- / tual, simultáneamente con la redefinición del Ministerio en el marco del / proceso de descentralización y transferencia de servicios a las provincias.

Todos los estudios y diagnósticos efectuados por técnicos na- / cionales e internacionales indican con precisión al creciente proceso de / burocratización del sistema educativo, operado desde hace muchos años, como /

una de las causas que han favorecido el deterioro cuantitativo y cualitativo del sistema.

Dentro de este proceso creciente de depreciación de la educación nacional el gobierno y la administración se han caracterizado por una conducción de tipo burocrática en sustitución de la conducción estratégica que corresponde a la naturaleza de sus funciones.

De esta manera se ha institucionalizado un aislamiento permanente entre la decisión política, la planificación y la acción; mediatizándose y diluyéndose las funciones y responsabilidades de los diferentes niveles y jerarquías de la administración del sistema.

En virtud de ello resulta imprescindible reorientar algunas de las organizaciones, funciones y procedimientos vigentes a través de la ejecución de medidas concretas.

Estas medidas se traducen en dos programas de acciones de aplicación inmediata -integrados y complementarios- destinados, tanto a // fortalecer la institución escolar como a reordenar la estructura central/ del Ministerio en un doble proceso de desburocratización y transformación.

II- PROGRAMA Nº 1.

Descentralización y transferencia de atribuciones y responsabilidades.

1. Esta Política Educativa Nacional ha sido definida con claridad y precisión por el Ministerio de Educación, y por el propio Presidente de la Nación Argentina, quien ha afirmado "La descentralización es el proyecto Federal llevado al campo educativo".

Básicamente la Descentralización implica la transferencia de funciones, responsabilidades y atribuciones, con las consecuentes potestades para la toma de decisión, desde organismos centralizados a unidades de ejecución menores.

En el caso específico del sistema educativo nacional, significa:

- a) la ejecución de acciones en la jurisdicción escolar, con el protagonismo de los diversos agentes de la comunidad educativa;
- b) el otorgamiento al conductor de la escuela, de las facultades suficientes para resolver las cuestiones administrativas, pedagógicas y socio-culturales relativas al servicio educativo que brinda el Estado en una comunidad determinada;
- c) la asunción de responsabilidades directas y personales del conductor de la unidad, para el cumplimiento de los objetivos de la misma, orientada a concretar la Política Educativa Nacional; prioritaria y fundamentalmente en la satisfacción de las necesidades educativas básicas;
- d) la promoción de una orgánica participación comunitaria a escala local.

2. Objetivos

2.1 Generales

- a) Mejorar la eficiencia y eficacia de la administración del sistema educativo.
- b) Impulsar la participación de la comunidad.
- c) Propender a la desburocratización del Sistema Educativo Nacional, pasando de una gestión formal-reglamentarista, a una gestión por resultados.

2.2 Específicos

- a) Constituir a los establecimientos educativos dependientes / del Ministerio de Educación de la Nación, en Unidades de // Gestión Educativa (U G E).
- b) Transferir al Director de la U G E, todas las atribuciones y responsabilidades imprescindibles para la toma de deci- / siones y ejecución de las acciones apropiadas, en su carác- / ter de conductor del servicio educativo

3. Caracterización del Programa

3.1 Naturaleza de la U G E

La naturaleza de la U G E, tanto en lo administrativo como en lo pedagógico y socio-cultural, está determinada por la instrumentación de una efectiva autonomía de gestión, que permita evaluar y responsabilizar a la misma por los resultados obteni-

dos en el proceso de aprendizaje, de acuerdo a la Política Educativa nacional.

En tal sentido , las U G E están orientadas a organizar los contextos de aprendizaje aprovechando los recursos del Estado, y / las potencialidades educativas de la comunidad, para satisfacer de la manera más completa y eficiente posible, las demandas y necesidades de su comunidad, haciendo efectivo el principio de educación permanente.

La constitución de la U G E, que implica un cambio en el modelo de gestión, importa una conversión:

- * desde el cumplimiento de procedimientos, al cumplimiento de / metas;
- * de la restricción de la iniciativa, a la autonomía responsable;
- * de la pesadez de la burocracia, a la agilidad operativa;
- * del control formal y a priori, al control por resultados;
- * del incrementalismo presupuestario, a la planificación coparticipada de la unidad;

3.2 Atribuciones y responsabilidades del conductor.

El conductor de la U G E, como Jefe del servicio educativo, es responsable del cumplimiento de los objetivos de su unidad, para lo cual tiene todas las funciones y atribuciones que hacen / al área de su competencia, entre ellas destacamos:

- a) detectar e identificar las necesidades y potencialidades / educativas de la comunidad, y crear espacios y situacio-

- nes educativas que permitan satisfacer esos requerimientos, desarrollando las posibilidades y capacidades de que dispone;
- b) elaborar y aplicar la planificación institucional de la U G E ;
 - c) organizar la estructura técnico-pedagógica de la U G E, resolviendo las cuestiones concernientes a la misma;
 - d) coordinar el desarrollo de los aprendizajes, cumpliendo los lineamientos de la Política Educativa Nacional;
 - e) efectuar los ajustes curriculares que estime necesarios en función de la realidad inmediata de la U G E, informando al supervisor sobre los mismos;
 - f) evaluar el trabajo de cada educador en función de los resultados del aprendizaje;
 - g) desarrollar programas de emergencia educativa, para asegurar / el servicio al mayor número de educandos, buscando disminuir / la repetición y deserción escolar, e informar las acciones ejecutadas y los resultados obtenidos a la superioridad;
 - h) organizar la administración de la U G E como estructura de soporte y apoyo al acto educativo, resolviendo toda cuestión relativa al funcionamiento de la misma;
 - i) administrar los recursos humanos, técnicos y materiales, a // fin de lograr su máximo aprovechamiento, informando las necesidades y excedentes con que se contare en bienes y personal;
 - j) promover la conformación de cuadros presupuestarios en conjunto con el personal docente, administrativo, de servicios generales y representantes de la comunidad local, que establezcan

- anualmente las necesidades financieras inmediatas y su proyección, para que el Ministerio de Educación transfiera gradualmente los recursos financieros correspondientes; *Agencia de F.P.*
- k) administrar los recursos financieros de la U G E efectuando / las rendiciones y responsabilizarse por las cuentas de gastos e inversiones efectuadas;
 - l) resolver y ordenar refacciones urgentes en el local de la U G E;
 - m) resolver y ordenar refacciones no urgentes en el local escolar, con notificación a la Dirección de Arquitectura sin que la misma implique detenimiento de la obra;
 - n) administrar la guarda, mantenimiento y utilización de toda la / infraestructura escolar, muebles y/o inmuebles;
 - ñ) nombrar dentro de los cargos asignados, el personal no docente / de la U G E y/o realizar las permutas, transferencias y adscripciones entre unidades que lo estimen necesario, informando de/ las mismas a la Dirección General de Personal;
 - o) llevar un legajo actualizado de cada docente, tanto en su actuación en la U G E como de las que por agregación aquél traiga de otros institutos en los que haya trabajado, estando facultado / para emitir certificaciones de trabajo y antigüedad total, a efectos laborales y/o previsionales, con notificación a la Dirección de Personal, pero sin demorar la entrega de aquéllas al solicitante;
 - p) organizar en forma fluida, simple y eficaz la participación de/ la comunidad educativa en su unidad, definiendo el papel específico que le compete y formando un Consejo Consultivo perma-

nente;

- q) organizar el funcionamiento de los servicios asistenciales asignados a la U G E, resolviendo toda cuestión relativa a los mismos;
- r) coordinar la actividad general del establecimiento, integrando los aspectos pedagógicos, técnico-administrativos y de relación comunitarias;
- s) decidir bajo su responsabilidad, en toda cuestión no específicamente reglada, relativa a la conducción y administración de la U G E, bajo los principios de celeridad, eficacia y no formalismo, absteniéndose de elevar expedientes o requerir autorizaciones en cuestiones de su competencia.

III - Programa Nº 2

Racionalidad y articulación institucional.

1. Dentro del proceso de transformación del Ministerio de Educación de la Nación y complementariamente a la aplicación de la política de / descentralización del Sistema Educativo, resulta imprescindible adoptar medidas que contribuyan, no solamente al mejoramiento de la actual administración, sino también a crear las condiciones para ir develando progresivamente la nueva estructura y organización ministerial.

Con este propósito, las medidas que se adoptarán a través del presente programa estarán orientadas por un lado a buscar una mayor integración y articulación entre las unidades técnicas y administrativas del Ministerio y por otro a introducir mecanismos y prácticas de racionalidad en los procesos técnicos, administrativos y pedagógicos de la institución tendientes a descentralizar y hacer más eficiente el Sistema Educativo."

2. Objetivos

1. Obtener el máximo grado de articulación e integración entre las diversas unidades que conforman la estructura actual del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación.
2. Lograr la más alta eficiencia y eficacia en la adecuación de las organizaciones, procedimientos y recursos que componen el M E J a sus fines y objetivos.

3. Medidas

Para el cumplimiento del Objetivo N° 1 cada una de las Direcciones que componen el M E J deberán:

- * realizar los análisis y estudios necesarios para conocer en detalle la organización, las misiones y funciones de las demás unidades;
- * formular una nómina de necesidades posibles o deseables que requiere de las otras unidades como contribución al mejoramiento de su propia gestión;
- * formular una nómina de actividades y/o recursos que está en condiciones de ofrecer para contribuir a mejorar la gestión de las demás unidades;
- * la Unidad Ministro organizará durante el mes de abril de 1990 un Seminario taller con participación de todas las Direcciones del Ministerio a fin de identificar áreas comunes de acción, // complementarias o superpuestas, que pudieran dar lugar al establecimiento de mecanismos de coordinación así como de programas con responsabilidad compartida;
- * ejecución de programas comunes;
- * evaluación;
- * reprogramación y seguimiento.

*Señalado F. L.
↓
Secretaría del
Min.*

Para el cumplimiento del Objetivo Nº 2 cada una de las Direcciones que componen el M E J deberán:

- * programar sistemáticamente sus actividades y evaluar periódicamente sus productos, proponiendo un ordenado sistema de estímulos y sanciones en función del cumplimiento de objetivos y resultados;
- * evaluar la funcionalidad de sus misiones, estructuras y procedimientos orientados a favorecer la política de descentralización, y elevar propuestas de transformación a los niveles superiores de conducción política;
- * evaluar, con el asesoramiento jurídico respectivo, la normativa que rige su organización y procedimientos y aconsejar modificaciones;
- * evaluar los recursos óptimos y mínimos de infraestructura, técnicos, materiales y humanos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos redefinidos y aprobados;
- * las Direcciones que tengan responsabilidades específicas en la programación, elaboración, distribución y control presupuestario establecerán los mecanismos más idóneos para que la transferencia de recursos a los establecimientos educativos se efectúe de manera eficiente e inmediata;
- * las áreas relacionadas con el asesoramiento jurídico de las diferentes unidades ministeriales se constituirán de hecho en una comisión permanente de sistematización y ordenamiento de normas orientadas a respaldar la ejecución del presente plan;

* promover y establecer un proceso de simplificación de procedimientos orientados a favorecer la aplicación del Plan de Desburocratización y Transformación del Ministerio de Educación de la Nación.

IV - Recomendaciones para la instrumentación del Plan.

El Plan de Desburocratización significa atacar en forma directa la centralización, desarticulación e irracionalidad de las estructuras, rasgos profundamente arraigados en el M E J, a raíz de su burocratización.

No apreciar debidamente la magnitud del problema que representan, y la dificultad que implica su transformación, es asegurarse un lugar en la larga lista de intentos transformativos fracasados.

Para alcanzar efectivamente los objetivos buscados, es necesario remover/ no sólo un conjunto de normas administrativas o legales más o menos complejas, sino, y sobre todo, un conjunto de hábitos, mentalidades y hasta núcleo de valoraciones y redes humanas que sostienen la vigencia de los rasgos a transformar.

Para realizar con éxito el Plan de Desburocratización es necesario apoyarse en dos sectores: los Directores Nacionales, por su vinculación y dependencia política del Gabinete Ministerial; y los directores de establecimientos porque el Plan significa, en última instancia aumentar su poder y protagonismo dentro del sistema educativo.

En consecuencia, se trabajará activamente sobre estos dos estamentos concentrándose la mayor parte de los esfuerzos en lograr que ellos absorban y pongan en práctica las medidas programadas, procurando motivarlos intensamente, respaldarlos normativamente y apoyarlos técnica e informativamente. Asimismo, y a efectos de compensar los sinsabores y dificultades que conllevará a ambos estamentos sumarse activamente a la implementación de los programas, el Gabinete Ministerial deberá ejercer una decidida exigencia concretada en estímulos y sanciones claros y contundentes.

De modo que para instrumentar cada una de las medidas señaladas, será necesario contemplar:

1. La preparación motivacional de los destinatarios de la medida, para que la ejecuten con adhesión y conocimiento cabal de sus fines y objetivos.
2. El dictado de normas legales y/o administrativas, según el caso, que / implementen las medidas y, a la vez, respalden y obliguen su cumplimiento.
3. La provisión del apoyo informativo y técnico necesario para que se facilite la superación de cualquier obstáculo en la instrumentación concreta de las medidas por parte de sus protagonistas.
4. La implantación de un férreo sistema de control y exigencia sobre el / conjunto de los programas, que contemple la asignación de estímulos y / la aplicación de sanciones a quienes cumplan o no las medidas, respectivamente.

N O T A :

El presente documento constituye un conjunto de ideas para propiciar la elaboración de un Plan de Desburocratización y Transformación del Ministerio de Educación y Justicia destinado a ejecutar la política de descentralización formulada por el Gobierno Nacional.

Una vez aprobados los criterios generales se deberán elaborar los programas concretos de aplicación, en los tiempos y con los recursos que se dispongan.