

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
1/2

10/2/98
Foll. 354.32/1
LIB

APORTES PARA LA REESTRUCTURACION  
DEL MINISTERIO DE EDUCACION DE LA NACION

6.974

REPUBLICA ARGENTINA BUENOS AIRES	FECHA: 02/02/90	DOCUMENTO DE TRABAJO	Nº 4
-------------------------------------	--------------------	----------------------	------

CENTRO NACIONAL DE INFORMACION EDUCATIVA  
Paseo 1027 - 1er. Piso  
1062 Capital Federal - República Argentina

## I - Introducción

El Ministerio de Educación se enfrenta hoy a una situación de replanteo general de sus funciones, al igual que todo el aparato estatal. En su caso particular, este replanteo, si bien se inscribe en el cuestionamiento global a la tradicional ineficiencia institucional, se vincula también, específicamente, / con la crisis del sistema educativo nacional. De modo que, debido a esta situación y en el marco del proyecto político actual, el Sistema Educativo Nacional (S E N), y dentro de él, el Ministerio, se encuentran en un período de transformaciones sustanciales.

Las situaciones y fuerzas que impulsan dichas transformaciones // pueden traducirse en cambios orgánicos o inorgánicos, armónicos o anárquicos y, / como en toda situación de crisis, implica tanto grandes riesgos como grandes posibilidades.

El que la transformación del S E N sea más o menos orgánica, armónica y creativa depende, al menos parcialmente, de la forma en que el Ministerio encaré su propia transformación; de la forma en que se redefinan sus roles, / del modo en que concrete sus transformaciones estructurales y de la solidez con / que las nuevas funciones se encarnen en la propia administración central, en las / administraciones provinciales y en las escuelas.

En este sentido, van a convivir en el Ministerio durante un lapso más o menos largo, la organización actual que irá declinando a través del tiempo, y una nueva que simultáneamente irá emergiendo. La primera, producto de una / estructuración tradicional y la segunda, producto de una política de transforma-

ción sustantiva a establecerse en forma permanente en el Ministerio futuro.

Durante todo ese periodo habrá, de hecho, un complejo proceso de transición que requerirá una estrategia eficaz y flexible para arribar al resultado buscado.

Para que la transformación organizativa del Ministerio sea satisfactoria, resulta imprescindible alinear tres elementos fundamentales de toda organización en la dirección buscada. Estos elementos son:

- la estructura, misión y funciones
- los procedimientos administrativos y operativos
- la cultura institucional

En consecuencia, el éxito de la transformación del MEJ dependerá de integrar adecuadamente a las personas y la cultura institucional, con la nueva estructura y procedimientos.

## II Características de la estructura actual del M E J

El Ministerio se estructuró en base a la prestación directa y / centralizada de servicios educativos, dentro de un sistema de enclavé oferta-demanda. Donde la oferta está determinada por el presupuesto público y la demanda, por reglamentos y convenciones (por ejemplo pre-primaria, primaria, media y superior).

Esto ha implicado históricamente el montaje de una organización

necesariamente burocrática, de acuerdo con las características masivas y rutinarias de los servicios que debía prestar.

Con el transcurso del tiempo el Ministerio ha ido experimentando una paulatina desconexión y desactualización en lo referido a su contexto, lo que ha provocado una deficiente capacidad de vínculo y respuesta hacia el medio.

Esta progresiva desarticulación estuvo asociada a un fortalecimiento de la tendencia a evaluar la acción casi exclusivamente a través del estricto cumplimiento de las normas que en la mayoría de los casos no se adecuaban a la cambiante realidad del medio.

Los intentos realizados para modificar esta realidad generalmente no concluyeron en una transformación orgánica del Ministerio. Sin embargo, / han dejado reorganizaciones parciales, que al modo de "capas geológicas", sedimentadas e inconexas, subsisten en la actual estructura del Ministerio.

Como resultado de esta situación, la nueva administración se ha encontrado una organización con una notable dispersión en la capacidad de formular políticas, desarticulada, con segmentación de esfuerzos y duplicación de funciones.

### III Características del nuevo Ministerio

La sociedad posee una cantidad de potencialidades, recursos / y fuerzas educativas, que superan ampliamente las posibilidades del sector público, así como una serie de necesidades educativas que no se contemplan / / / en el esquema de demanda reglamentaria existente (pre-escolar, primaria, media/

y superior).

Para dar respuesta a este cúmulo de necesidades y aprovechar las potencialidades educativas, se hace necesario que el Ministerio deje de lado la concepción asociada al esquema de enclave oferta-demanda, y se desvincule, efectivamente, de las limitaciones que le impone la modalidad burocrática vigente.

A partir de esta perspectiva, la finalidad elemental del Ministerio debe ser procesar, de manera sistemática, las demandas y potencialidades del contexto; dirigiendo su atención a la concepción y formulación de estrategias, / políticas y planes generales para la articulación de intereses y la integración/ del S E N en su conjunto.

Dicho de otra manera, el Ministerio debe asumir la conducción estratégica del S E N , para lo cual necesita:

1. encarar una reconversión de las funciones de los niveles centrales y descentralizados, que implica una transformación estructural del Ministerio;
2. iniciar un proceso de descentralización y desburocratización donde las autoridades centrales transfieran facultades y capacidades de decisión a los niveles que están en contacto directo con la realidad sobre la que tienen que resolver y ordenar los procedimientos y reglamentos en función de las finalidades y objetivos del sistema.

La transferencia de servicios educativos es uno de los medios de materializar este doble proceso de descentralización y desburocratización,

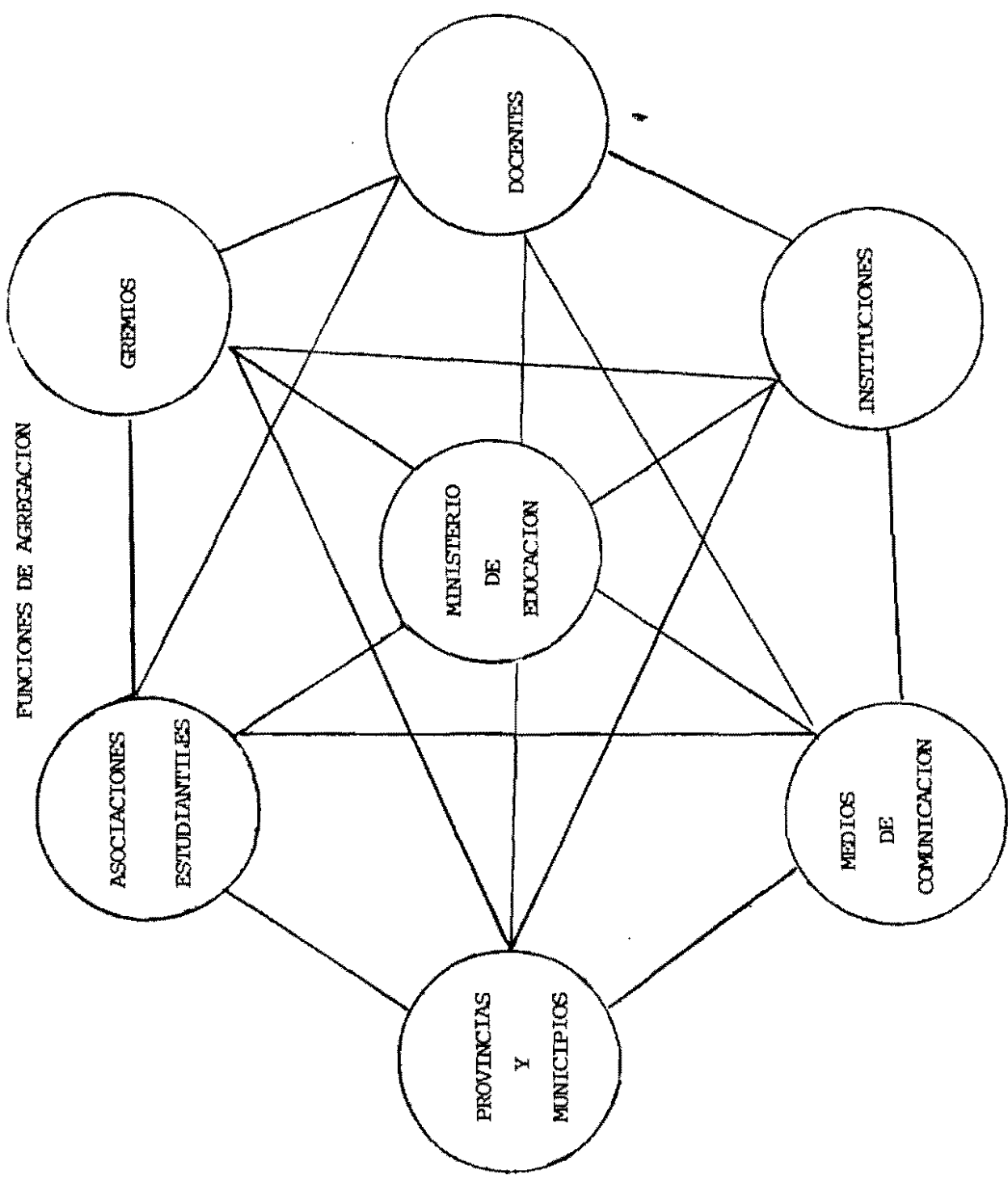
3. producir un cambio cultural, ya que las dos grandes líneas / de cambio a seguir en la transformación del MEJ, deben ir a-/ acompañadas por una profunda modificación de la cultura organi- zativa que anima y orienta las acciones de los diversos compo- nentes del mismo. Desde los docentes hasta el elenco directi- vo pasando por los directores de establecimientos, los super- visores y los empleados de las administraciones centrales y / descentralizadas.

### Gobierno del S E N

#### IV 1. Rol futuro del MEJ

Dada la complejidad del sistema educativo compuesto por una diversidad de / actores, inquietudes, aspiraciones, necesidades educativas; el rol del Mi-/ nisterio debería centrarse fundamentalmente en gobernar el sistema . Para / hacerlo es imprescindible que vaya reemplazando una conducción de tipo buro- crática por una conducción de tipo estratégica. Esta última, guía al conjun- to del S E N y ejecuta medidas y acciones de tipo pedagógico, económico, / financiero, etc. que prepara las mejores condiciones de desenvolvimiento/ de las instituciones que lo integran, sean éstas nacionales, provinciales/ o locales. La concreción de esta conducción estratégica implica definicio- nes de los objetivos globales, el establecimiento de pautas generales para la ejecución y eventualmente proveer recursos y capacidades a unidades en-/ cargadas de la acción educativa, pero no intervienen directamente en la eje- cución de dicha acción, salvo aquéllas que, por su relevancia táctica, se / mantengan dentro de su jurisdicción.

GOBIERNO DEL SISTEMA EDUCATIVO  
FUNCIONES DE AGREGACION



## 2. Nueva estructura del MEJ

De acuerdo a la doctrina administrativa de mayor consenso y a la realidad del país, el gobierno del **S E N** implica el cumplimiento de tres grandes / tipos de funciones:

### 2.1. Funciones de agregación - (recepción orgánica de demandas educativas)

Consiste en captar las necesidades, inquietudes y expectativas educativas del conjunto de la sociedad desarrollando mecanismos institucionales que estimulen la conversión de los múltiples interlocutores existentes (por ejemplo gremios docentes, estudiantes, instituciones privadas, etc.), en un número reducido de interlocutores representativos de las posiciones e intereses de los respectivos conjuntos.

### 2.2. Funciones de articulación - (síntesis y respuestas integradoras)

Consiste en desarrollar síntesis integradoras de las necesidades e / intereses de los distintos actores a partir de las cuales se formularán los grandes lineamientos requeridos para la coherencia del sistema. Requiere asimismo la capacidad para formular políticas y estrategias , así como la de negociar y concertar planes, programas y acciones con los distintos actores del sistema.

A modo de ejemplo orientativo se detallan algunas:

- Planificación general de la educación en el ámbito nacional
- Evaluación de la calidad de la educación
- Certificaciones, títulos e incumbencias profesionales
- Definición de pautas y contenidos mínimos de currícula
- Gestión de programas especiales



- Administración de estadística educativa
- Gestión del Subsistema Socioeducativo
- Promoción de la educación

### 2.3. Funciones de provisión de capacidades y recursos.

Consiste en suministrar determinados recursos y servicios tecnológicos, financieros, etc. requeridos por los distintos actores del sistema. A modo de ejemplo orientativo se detallan algunas prestaciones incluidas en esta función.

- Asistencia técnica a las provincias con fondos propios específicos
- Desarrollo de tecnología educativa
- Formación y desarrollo docente
- Investigación pedagógica
- Desarrollo y gestión de un centro de excelencia tecnológica
- Administración de la cooperación internacional
- Gestión de unidades educativas piloto
- Otorgamiento y gestión de subsidios a la actividad educativa
- Gestión documentaria y edición de publicaciones educativas

### 2.4. Criterios de diseño y departamentalización

Los criterios de diseño de la estructura organizacional están vinculados a los nuevos roles que -de acuerdo con lo expuesto- debería cumplir el Ministerio de Educación.

Los criterios de diseño para dividir el trabajo del Ministerio serían cuatro:

- a) Sectores que se ocupan de las funciones de agregación, que debe-

rían disponer de capacidades para manejar la vinculación del Ministerio con instituciones representativas de los actores del sistema, adecuándola al marco de políticas y estrategias establecidas. Este/ área debe departamentalizarse en función de las características de/ los actores.

- b) Sectores que se ocupan de las funciones de articulación, que deberían disponer de capacidad para formular políticas, planificar, // programas, normatizar, sistematizar información, evaluar calidad a si como de concertar y negociar con los distintos actores del sistema. Este área debe departamentalizarse en base a un criterio funcional.
- c) Sectores que se ocupan de desarrollar y proveer conocimientos, capacidades y recursos para el sistema educativo. Este área debe departamentalizarse basándose en los productos a generar.
- d) Sectores que se ocupan de sustentar en los aspectos administrativos, las referidas funciones centrales del Ministerio. Este área / debe departamentalizarse de acuerdo a un criterio funcional.

### 3. Descentralización y desburocratización

Como la transición de un Ministerio viejo a otro nuevo implica un complejo proceso en el cual coexisten dos modelos organizacionales diferentes, resulta imprescindible la adopción de medidas adecuadas que garanticen y/ posibiliten este tránsito de manera ordenada y sistemática; entre las cuales se pueden mencionar como trascendentes las de descentralización y desburocratización. Se considera que este doble proceso complementario debe-

ría trabajarse sobre las siguientes pautas:

- 3.1. **Ampliación y reformulación de funciones y responsabilidades.** A / los conductores de los establecimientos educativos, de manera tal que cuenten con la suficiente libertad de acción para tomar las / decisiones pedagógicas, administrativas y económico-financieras / necesarias al eficaz desenvolvimiento de la institución a su cargo, y asuman las responsabilidades consecuentes.
- 3.2. **Modificación del sistema de control.** Consiste en instrumentar un / sistema de estímulos y sanciones, fundado en el resultado de la / gestión realizada y no, por el cumplimiento de las reglamentaciones que normatizan los procedimientos necesarios a la gestión.
- 3.3. **Simplificación de tramitaciones y procedimientos.** Articulándose / con las dos medidas anteriores debe realizarse también un intenso proceso de simplificación de las normas que rigen los trámites y / procedimientos a efectos de agilizar y darle fluidez al sistema. / Desde ya en este doble proceso debe tenerse en cuenta también, // con un lugar destacadísimo por su importancia estratégica, todo / lo atinente al proceso de transferencia de los servicios educativos. Asimismo la transformación del Ministerio, para ser permanente debe completarse con una reorientación y vivificación de la cultura organizativa vigente.

## NOTA :

Del documento que usted acaba de leer, surgen un conjunto de ideas y propuestas que resultaria de interés analizar, y luego/ enriquecer a partir del conocimiento y experiencia, tanto suyo / / como de los funcionarios que en la actualidad ocupan cargos de dirección en el Ministerio.

El referido documento no es definitivo, y por lo tanto debe considerarse como un borrador de trabajo; su versión final será/ la que surja luego de haber procesado y discutido en profundidad to das las propuestas e ideas aportadas durante esta etapa de consulta.

Un miembro del equipo que elaboró este documento, tomará / contacto con usted próximamente a los efectos de recoger su opinión alrededor de estos temas.

Si bien existe la intención que durante la entrevista se / expresen todas las opiniones de la manera más abierta e inestruc- / turada posible, se adjunta a continuación una guía orientativa de / temas y cuestiones a considerar.

Los entrevistados, no obstante, podrán ampliar esta guía / con el tratamiento de otras cuestiones que consideren convenientes.

## TEMARIO SUGERIDO

1. Apreciación sobre los fundamentos y criterios organizacionales sustentados en el documento. Explicitación de los acuerdos y desacuerdos.
2. Cuáles serían las funciones principales del área de competencia que deberían mantenerse en el Ministerio reestructurado.
3. Cuáles serían las funciones nuevas a instrumentarse y ejecutarse durante el periodo de transición.
4. Qué problemas de organización y/o funcionamiento imponen, según su criterio, medidas de desburocratización