

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN EDUCATIVA

PROGRAMA  
*ESTUDIO DE COSTOS DEL SISTEMA EDUCATIVO*

*LA INEFICIENCIA "X" EN LA  
ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE*

ALEJANDRO MORDUCHOWICZ  
LUISA DURO

Mayo de 1999

## SUMARIO EJECUTIVO

*Hasta no hace muchos años, la eficiencia técnica había sido descuidada por la teoría económica. No obstante, recientemente comenzó a prestársele la debida consideración en la idea de que el desperdicio de recursos que producen es, en no pocos casos, superior a la ineficiencia en la asignación de recursos. En gran medida, se encuentran comprometidos recursos temporales en los que, si bien pasibles de ser valorizados monetariamente, uno de sus principales efectos es la pérdida de bienestar de los actores alcanzados por las acciones que se desarrollan de modo ineficiente.*

*En este trabajo se discuten brevemente esos conceptos y se ilustran con los procesos y acciones vinculadas, principalmente, a la titularización en la docencia. El caso con el que se ejemplifica el análisis corresponde a la Provincia de Buenos Aires.*

*“Todos los cuerpos permanecen en estado de reposo, o de movimiento uniforme en línea recta, a menos que sean obligados a cambiar su estado por fuerzas aplicadas sobre ellos”.*

Isaac Newton

Tradicionalmente, la Administración Pública no fue objeto de estudio de la Economía. Excepto algunos hitos como la incorporación del Presupuesto por Programas, el vínculo entre ambas disciplinas fue prácticamente inexistente. Thompson (1998) argumenta que ello no puede ser de otro modo si se considera que la teoría de la Administración Pública es prescriptiva -se encarga de “la identificación de reglas normativas para tomadores de decisiones”- y que, en lo que atañe a este aspecto, el paradigma dominante en economía sólo puede aportar a la identificación de reglas de decisión que es posible seguir, pero no a las soluciones que se deben adoptar.

Quizás unos de los pocos puntos de contacto entre una y otra sean los fundamentos microeconómicos de la función de producción y el concepto de eficiencia (en su formulación más general) que se derivan a partir de allí. No obstante, aún aquí sus intereses también divergieron ya que la teoría de la administración pública se interesó más por las ineficiencias técnicas que por las de asignación de recursos. Las primeras se refieren al fracaso en minimizar costos debido a la no utilización de la mejor tecnología disponible (que no es sólo equipamiento o insumos materiales sino que incluye aspectos como los de coordinación de actividades, etc.). Las ineficiencias de asignación, en cambio, atañen al fracaso de combinar y equilibrar la oferta y la demanda de recursos en las cantidades y proporciones que la sociedad requiere.

Dos ejemplos triviales pueden ilustrar estos conceptos. Respecto de la eficiencia de asignación, el análisis de la economía de la educación convencional abunda en estudios sobre la relación costo/beneficio y sus corolarios respecto de la rentabilidad de los distintos niveles de estudio y la conveniencia, en función de sus resultados, de invertir en el nivel primario, medio o universitario. En cambio, el punto de mira de la eficiencia técnica se refiere, en general, a cuestiones administrativas propiamente dichas como, por ejemplo, la posibilidad de disminuir los tiempos que requiere el proceso de titularización de un docente, la asignación de tareas a una persona y no a otra, etc.

Tanto fue el desinterés de los economistas por la eficiencia técnica que fue denominada “Eficiencia X” porque las condiciones y características en que se manifiestan le eran desconocidas a la economía como disciplina. Este descuido encuentra su explicación en que, desde la teoría, bajo condiciones de competencia perfecta, un administrador que incurriera en este tipo de ineficiencias sería excluido del mercado. Por lo demás, si existían estos administradores, su permanencia sólo podía explicarse porque trabajaban

en un monopolio que impedía el ajuste que en un mercado de competencia perfecta hubiera sido inevitable. Entonces, el problema no era el del sujeto como responsable de esas ineficiencias sino el tipo de mercado en que se desenvolvía la firma en la que el administrador se desempeñaba. Por eso, como tales, ni las organizaciones (ni la eficiencia) eran objeto de estudio sino sólo datos del modelo a los que ni siquiera se les prestaba mayor atención.

Pero cuando Leibenstein (1966) llamó la atención sobre la existencia e importancia de las ineficiencias X sobre los costos, la microeconomía y mucho más tarde la economía de la administración pública comenzaron a considerarla objeto de estudio y de acción. Thompson (1995) la ubica en primer lugar en su taxonomía sobre el desperdicio de recursos en el Sector Público. En su valioso aporte a la clarificación de los distintos tipos de ineficiencias, si bien este autor acuerda que la competencia podría ser un principio de solución al problema, concluye que su presencia en la administración pública se debe más a la ignorancia sobre qué y cómo hacer mejor las cosas que a una carencia de motivación.

Una de las principales dificultades para detectar la ineficiencia X en el sector público es que sus consecuencias (y orígenes) no se encuentran reflejados en el Presupuesto. Sus implicancias se miden, muchas veces, en términos temporales que, aunque se pueden valorizar, más que costos monetarios generan pérdida de bienestar a terceras partes. Thompson (1995) atribuye a esta última situación una entidad propia en su clasificación de las ineficiencias y la denomina “costos de derrame” (*spillover costs*). Estos son los que el “Estado inflige incidentalmente a sus ciudadanos en el curso de sus actividades” (por ejemplo, los derivados del cumplimiento de las regulaciones, las colas, el tiempo que demora la prosecución de trámites, etc.). Claro que el autor se refiere a aquellos costos que son evitables pues “lo inevitable no es desperdicio”; simplemente, *es*.

No obstante, a nuestro entender, muchas de esas pérdidas de bienestar constituyen la contracara o efectos de la ineficiencia X. Al menos las que encontramos en el curso de un estudio que desarrollamos sobre la administración de la organización educativa (Prodymes I, 1998) y que tomamos como punto de referencia para la elaboración de este trabajo. Si bien lo que sigue se basa en un análisis de la Provincia de Buenos Aires y de su Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), en el transcurso de nuestra experiencia laboral encontramos que muchas de las situaciones descriptas se manifiestan, también, en otras jurisdicciones. Por eso el interés en su descripción va más allá de la importancia intrínseca que pueda tener para esa provincia.

Este análisis de caso permite ver con claridad que la ineficiencia X además de los propios costos que ocasiona a la organización impacta en el desaprovechamiento de recursos temporales no sólo de los agentes administrativos que llevan adelante esos procesos sino de sus destinatarios últimos: los docentes.

En efecto, la administración de la organización educativa incide en las condiciones laborales en las que se desenvuelven los docentes. En particular, los procesos administrativos que se llevan a cabo en los organismos de conducción educativa no resultan neutrales a estos efectos: así, la fluidez de los circuitos administrativos, la cantidad de dependencias por las que transita un trámite, la demora en la resolución de problemas, etc. son aspectos que influyen en la vida cotidiana de los recursos humanos de la organización de que se trate. O, si se quiere desde otra perspectiva, impactan en su eficiencia temporal. Y en la medida que distraen recursos para destinarlos a la resolución de conflictos y cuestiones innecesarias -o que no agregan valor-, los procesos ya no son sólo ineficientes sino que, al no cumplir sus objetivos a término, se tornan ineficaces.

Si se atiende al presupuesto que *manejan*, los ministerios de educación se encuentran entre las organizaciones más grandes de sus respectivas provincias. No obstante, la gestión de ese presupuesto es muy poco flexible ya que una gran proporción -en general, alrededor del 90%-, se encuentra asignado o comprometido, mucho antes de ser gastado, al pago de salarios docentes. Paralelamente, la mayor parte de los recursos humanos que administran -esos mismos docentes-, se desempeñan con un significativo grado de autonomía en sus escuelas y aulas. Sin embargo, los Ministerios de Educación son responsables por la eficiencia y eficacia del uso de los recursos que se les destina<sup>1</sup>.

Aún cuando la restricción presupuestaria -y no sólo ella- les fija límites en la definición de políticas salariales, de incentivos y reclutamiento de los docentes, estas macro instituciones gozan de cierta libertad para administrar y/o proponer normas y regulaciones que constituyen incentivos implícitos o, no pocas veces, explícitos para el ejercicio profesional. Por lo tanto -y en general este es un aspecto descuidado por los especialistas-, la administración de esa organización incide en las condiciones laborales en las que se desenvuelven.

Para ilustrar y comentar estas consideraciones, en la primera parte de este trabajo abordamos algunas de las debilidades halladas en los procesos administrativos *en general* de la gestión educativa. En la segunda, nos detenemos en algunos de los procesos vinculados en forma directa a los docentes y, en particular, a los que atañen a la titularización en la docencia.

## I. LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS

En general, los organismos de conducción provinciales se caracterizan por la ausencia de una visión global de los procesos administrativos. En este contexto, es común que éstos carezcan de una planificación adecuada, se lleven a cabo sin una previsión de las posibles dificultades que puedan surgir durante su transcurso y sin un análisis de la propia razonabilidad y pertinencia de su permanencia en el tiempo.

---

<sup>1</sup> Para un análisis general de los Organismos de Conducción educativa, ver R. Sack y M. Saïdi (1997).

Entre las tantas dificultades y limitaciones que obstaculizan el desempeño de la administración educativa provincial podemos destacar las que siguen:

**a) No hay una instancia especializada que tenga una visión global de los distintos procesos. Los procesos y tramitaciones están escasamente formalizados.** Curiosamente, la normativa vigente de Misión y Funciones adjudica a la Dirección de Informática el tema de los procedimientos y la función de organización. El área es responsable, en estos aspectos, de elaborar normas tendientes a lograr la adaptación de las estructuras y procedimientos a fin de maximizar la eficacia en la implementación de los objetivos institucionales; proponer pautas relacionadas con la organización administrativa del organismo o alguno de sus sectores y efectuar el control de gestión de aquéllas puestas en práctica. Asimismo, tiene a su cargo efectuar el análisis de las tramitaciones administrativas, proponer modificaciones o ajustes y realizar su seguimiento y evaluación.

El área de Informática del organismo, en la práctica, parece no ejercer efectivamente estas funciones. Así, en general, los procesos y tramitaciones no están formalizados. A su vez, cuando lo están, la documentación respectiva no necesariamente está difundida y en uso en toda la organización<sup>2</sup>.

Salvo casos excepcionales, las distintas instancias administrativas no cuentan con diagramas de flujo ni han llevado a cabo análisis de las tramitaciones en las que intervienen. Hasta donde hemos podido conocer, tampoco hay manual de procedimientos alguno.

Cabe señalar que se observan incipientes intentos de alguna sistematización. Parte de esta tarea, la descripción de algunos procesos, fue parcialmente asumida en los hechos por una unidad organizativa de la DGCyE, encargada del dictado de cursos de capacitación tanto a agentes que se desempeñan en dependencias de la sede del organismo como en instancias territoriales distritales (Secretarías de Inspección, Consejos Escolares). Así, por ejemplo, pudimos detectar la descripción del proceso de Ingreso en la Docencia (que se discute más adelante).

Sin embargo, al parecer, el alcance de la utilización de esta información en las restantes áreas del organismo es limitado. En este sentido, debemos destacar que en la extendida interacción que mantuvimos con funcionarios de las Direcciones que en el nivel central

---

<sup>2</sup> Ni que hablar de las escuelas. Su anomia respecto de la macroadministración del sistema queda reflejada, una vez más, en el caso emblemático de un establecimiento del Gran Buenos Aires que, con la intención de **facilitar** las tareas de la consultoría, nos proveyó las disposiciones que regulan **'y que utilizan al efecto de'** su relación con la DGCyE y en particular, con el Consejo Escolar del Distrito al que pertenece. Todas las normas que entregó su directora se encuentran derogadas, incluyendo la norma provincial relativa a los propios Consejos Escolares y otras de la DGCyE emanadas de la dependencia encargada del vínculo entre esta última y los Consejos Escolares.

De haberlas utilizado, probablemente habríamos arribado a conclusiones diferentes pero, con toda seguridad, reconocibles para esa escuela.

están involucradas en el proceso de Ingreso en la Docencia, ninguna de esas áreas ofreció el Cuadernillo de Capacitación en donde posteriormente se descubrió su descripción; por lo tanto, puede suponerse que dicho documento les es desconocido.

**b) No hay planificación de los procesos.** Si bien algunos procesos son nuevos para la organización (por ejemplo, la adecuación de la infraestructura escolar derivada de la reforma educativa), muchos otros son rutinas que se repiten anualmente y, por lo tanto, predecibles. Sin embargo, la capacidad de previsión de las dificultades es mínima, por no decir inexistente. En no pocos procesos se verifican políticas de *caso por caso*. La ausencia de planificación impide la utilización de modalidades estandarizables, generándose tramitaciones puntuales y urgentes que requieren respuestas particulares y presionan sobre los sistemas. Una muestra de esto es la atención y resolución de reclamos en algunos procesos vinculados con los docentes, en particular el de traslado entre cargos de ese personal.

**c) Los procesos no están orientados a satisfacer las necesidades de los *clientes*.** No están identificados ni éstos ni los productos que demandan y tampoco está instalada la calidad como criterio prioritario. La situación se ve agravada en aquellos casos en los que intervienen diversas áreas, debido a que ninguna tiene una visión global de los procesos. En este sentido, cabe comentar que, cuando nos abocamos a la identificación y funcionamiento de circuitos administrativos clave (como por ejemplo la liquidación de haberes), cada informante se limitaba a describir la parte que se realiza en el área a su cargo. Más aún, en algunos casos hemos percibido cierta valoración negativa a avanzar sobre la descripción del proceso más allá de lo que cada responsable de área considera de su competencia.

Especialmente en las tramitaciones que se resuelven a través de numerosos pasos (a veces excesivos, como consecuencia de la falta de delegación en el perfeccionamiento de las tramitaciones), parece perderse de vista que el cliente externo o último es, por ejemplo, el agente que reclamó por un error en la liquidación de su sueldo o aquél que solicitó una licencia. Esta visión parcial de los procesos contribuye a que ninguna de las instancias intervinientes intente la introducción de mejoras. Algunas de éstas podrían ser la reducción en los tiempos de cada intervención, o algún control, antes de que el expediente sea elevado al próximo depositario, de que la intervención ha sido pertinente y llevada a cabo sin errores.

La consecuencia es que la resolución de las tramitaciones se produce en tiempos fuera de toda lógica. A título ilustrativo, la tramitación de una licencia puede llevar entre cinco y siete meses, la solicitud de una junta médica puede tardar más de dos años en resolverse y, aunque resulte difícil de creer, hemos verificado la elevación por parte de la DGCyE a la Asesoría General de Gobierno de la Provincia de expedientes relativos a licencias por accidente de trabajo, siete años después de producido el accidente.

**d) Se detecta una percepción generalizada de que los procesos son ineficientes, pero no se diseñan planes de mejora.** Además, la mayor parte de los responsables de las áreas intervinientes considera que la única forma de mejorarlos es utilizando más recursos humanos y materiales.

En algunos casos existen planes de mejora; sin embargo, estos son difusos ya que no integran problemas, resultados a lograr, actividades a realizar, recursos necesarios, cronogramas ni dispositivos de evaluación. Así, por ejemplo, la *propuesta* de reducción de intervenciones en algunas tramitaciones elaborada por un área del organismo consiste, exclusivamente, en la enumeración de la cantidad total de pasos que en la actualidad requiere cada tramitación (lo que debe valorarse, en un contexto en que pocas áreas conocen la cantidad de pasos que demandan los procesos en los que intervienen) y la especificación de la cantidad de pasos que es posible ahorrar. Pero no más.

**e) No hay mediciones, indicadores, ni estándares.** La ausencia generalizada de indicadores relativos a los procesos posiblemente se vincule a la percepción de que las posibles mejoras provendrán de la aplicación de una mayor cantidad de recursos (más personal, más equipamiento, más dinero). Las carencias en materia de equipamiento informático también tienen su peso, en la medida que dificultan la sistematización de la información. En varios casos pudimos apreciar que los responsables de coordinar procesos y tramitaciones no consideran prioritario contar con este tipo de información para la gestión, aún cuando perciben que el proceso es ineficiente.

Es posible argumentar que si el responsable de la gestión de un proceso dado conoce claramente sus objetivos y tiene identificados los obstáculos que impiden su consecución en forma eficiente y eficaz, no necesita analizar permanentemente indicadores: seguramente, implementará acciones de mejora, disponga o no de mediciones exhaustivas. El extremo opuesto sería aquel en el que el responsable de coordinar un proceso no conoce claramente sus objetivos, o se limita a *permitir* que el proceso *transcurra* independientemente del tiempo que demande, los costos y dificultades que genere para los clientes o la organización, etc. En este caso, los indicadores (por numerosos que fueran) no revelarán mágicamente lo que se desconoce, por lo tanto resultarán, nuevamente, inútiles.

Sin embargo, limitar nuestras consideraciones sobre la necesidad de contar con información para la gestión a los casos extremos propuestos no parece de gran utilidad práctica. Probablemente, el coordinador *promedio* de los procesos conozca sus objetivos, perciba que es ineficiente o que no se alcanzan los resultados esperados, pero detecte sólo parcialmente las causas que conducen a ello. En este caso, un adecuado *set* de indicadores relativos al proceso (tiempos que demandan las distintas etapas, causas de sus eventuales retrasos, evolución de reclamos interpuestos por los *clientes*, mediciones de costos, etc.) puede contribuir a una mejor gestión.



**f) No se priorizan las actividades sustantivas.** Dado que no se priorizan las actividades sustantivas de los procesos, la contratación de terceros ajenos a la organización para que lleven a cabo determinadas actividades no es percibida como una alternativa contra la que se deben comparar los posibles costos y beneficios.

Varios procesos en los que debe trasladarse documentación desde los distritos hacia la sede central de la administración educativa ofrecen ejemplos del problema mencionado. Por lo general se hace uso, para el traslado, del servicio de transporte de documentación oficial de la provincia. Sin embargo, de acuerdo con diversas consultas efectuadas, la capacidad de este servicio de transportar en los tiempos requeridos por cada proceso es absolutamente limitada. Más bien, son éstos últimos los que deben adecuarse a la periodicidad con que opera el servicio oficial. Además, éste sólo cubre algunos lugares de la provincia, con lo que, en las áreas no cubiertas (por ejemplo, el Conurbano bonaerense), los mismos agentes participantes en los procesos deben trasladar la documentación, ya sea en autos propios, remisse, etc.

**g) Diversidad de vías para la iniciación de trámites.** En varios casos, los procesos reconocen más de una vía posible de inicio y concreción. Esto dificulta la coordinación del proceso en cuestión y genera costos para la organización ya que, generalmente, se verifica una multiplicación de esfuerzos por parte de las áreas involucradas.

A título ilustrativo, la solicitud de un subsidio por parte de la cooperadora de una escuela (para realizar una refacción, por ejemplo) puede canalizarse a través de instancias distritales como el Inspector de Infraestructura, el Consejo Escolar o bien directamente en la sede central a través de la Dirección de Cooperación Escolar o de la Dirección de Administración Contable (ésta última es la responsable de elaborar la Resolución que lo autoriza). Con frecuencia, a fin de presionar por el otorgamiento del subsidio, las peticiones se hacen en forma paralela en varias de estas dependencias, lo que, sin embargo, no garantiza una resolución favorable a la solicitud o en un tiempo menor al que implicaría canalizarla a través de una única vía.

**h) Tanto la permanencia del proceso como las normas que lo rigen se toman como inmutables.** Esto último probablemente a causa de la falta de equipos que puedan analizar, formular e impulsar el proyecto de modificación correspondiente y las dificultades esperadas en la relación con las otras áreas involucradas o con los *clientes* del proceso.

Un ejemplo de esto es que en el marco de un irrestricto derecho a la estabilidad, se destina una gran cantidad de energía organizacional a satisfacer los requerimientos de los docentes que desean ser trasladados (a través del proceso denominado Movimiento Anual Docente), mientras que este personal, de acuerdo con la normativa vigente, "sólo podrá ser trasladado cuando así lo solicite". Esto implica que, de manera análoga a lo que ocurre con el personal administrativo, las restricciones del marco laboral que

encuadra al personal docente hacen prácticamente imposible adecuar la asignación del personal a los cambios en las necesidades organizativas.

**i) Escaso aprovechamiento de la informática.** Los déficit en materia de equipamiento informático -la informatización en la DGCyE es de carácter relativamente reciente y autogestionada- constituyen un serio obstáculo en algunos procesos clave. Además, impiden que se agilice la comunicación entre el nivel central y los distritos en que se encuentra dividida territorialmente la gestión educativa bonaerense.

Así, por ejemplo, la liquidación de haberes se lleva a cabo en dos sistemas diferentes, debido a que el equipo central, obsoleto y saturado, no resistió la incorporación de los datos de los docentes que se integraron al sistema educativo provincial como consecuencia de la transferencia de servicios educativos desde la esfera nacional a las jurisdicciones provinciales.

También es ilustrativo el proceso de designación del personal de servicio (mayoritariamente porteros) que se desempeña en las escuelas, en el que intervienen los Consejos Escolares en el distrito y la Dirección de Coordinación de Consejos Escolares en la sede central del organismo. Las deficiencias en materia informática de esta última unidad organizativa (el área cuenta por todo equipamiento con dos computadoras personales y carece de correo electrónico) impiden aprovechar adecuadamente las posibilidades de la informática en la comunicación, factor crítico en un territorio como el bonaerense. Esto es extensible a la mayoría de las tramitaciones que involucran la intervención de instancias territoriales distritales pero que, finalmente, se perfeccionan en la sede de la DGCyE.

## II. PROCESOS RELACIONADOS CON EL PERSONAL DOCENTE

Entre los procesos relacionados exclusivamente con los docentes, sobresalen los siguientes: Tratamiento de Plantas Orgánico Funcionales (POF), Movimiento Anual Docente e Ingreso en la Docencia.

El primero de estos procesos tiene como objetivo adecuar la dotación de personal docente autorizada a cada escuela sobre la base de las variaciones que se producen en la respectiva matrícula. Por su parte, el Movimiento Anual Docente es el proceso por el cual se dispone el traslado a solicitud de los docentes titulares de toda la provincia de un cargo a otro (con posibilidad de moverse entre ramas y entre distritos). En cuanto al proceso conocido como "Ingreso en la Docencia" su objetivo es disponer la cobertura de un determinado porcentaje de cargos vacantes aprobados en el tratamiento de POF, a través de la titularización de docentes. Así, curiosamente, no se trata como su denominación pareciera sugerir, del proceso por el cual un docente se inicia en el ejercicio de su profesión; el ingreso en la docencia es, en realidad, el *ingreso* a la

titularización. Para ese fin, se aplican los mecanismos de evaluación y clasificación dispuestos por la normativa vigente.

Estos procesos son coordinados por la Dirección de Tribunales de Clasificación, unidad organizativa del nivel central que depende de la Subsecretaría de Educación. Esa Dirección coordina el accionar de los Tribunales de Clasificación Centrales (cuerpos conformados por docentes), de los cuales existe uno por cada nivel educativo. Asimismo, bajo dependencia del área mencionada se encuentran los Tribunales de Clasificación Descentralizados (también constituidos por docentes), que cumplen funciones específicas para algunos procesos, en el ámbito territorial regional.

La gran cantidad de instancias intervinientes, pasos y tiempo que demandan y recursos humanos involucrados, constituyen características que, si bien no son exclusivas de estos procesos, posiblemente en ellos cobren mayor dimensión.

Adicionalmente, las condiciones bajo las cuales se llevan a cabo -especialmente, la casi inexistente informatización- los tornan verdaderamente complicados. Así, resulta virtualmente imposible *reducir* las distancias geográficas que separan a los distintos actores involucrados, pertenecientes a todos los ámbitos territoriales: el distrito, la región y el nivel central. En este aspecto debe observarse, por un lado, que lo habitual en estos procesos es la utilización de lápiz y papel -eventualmente, una calculadora de bolsillo- para la realización de las actividades; por otro, que durante su transcurso no solamente se verifica el traslado físico de copiosa documentación sino también el de numerosos agentes involucrados en las actividades necesarias para su cumplimiento.

Conviene tener presente que estos procesos son correlativos, con lo cual los (inevitables) retrasos en uno de ellos implican el inicio tardío del subsiguiente. Su consecución implica el manejo de documentación de miles de escuelas y de decenas de miles de docentes. En cuanto al área encargada de coordinarlos en el nivel central, podría decirse que aboca todos sus agentes a que los procesos lleguen -como sea- a término. Esto es, que finalmente se aprueben las plantas de personal docente, se designen docentes titulares o se disponga el traslado de docentes a su solicitud, según cuál sea el proceso respectivo. Más aún, el personal jerárquico está profundamente involucrado en las cuestiones operativas.

El cuadro que se presenta a continuación es ilustrativo de los tiempos que demandan en la práctica el tratamiento de las POF, el Movimiento Anual Docente y el Ingreso en la Docencia como así también la diversidad de instancias participantes.

CUADRO 1/PROCESOS RELACIONADOS CON EL PERSONAL DOCENTE

a) Tratamiento de Plantas Orgánico Funcionales (POF)  
Período estimado: 10/3 al 30/7 de cada año

OBJETIVO	PRODUCTO	SIRVE COMO INSUMO PARA	INSTANCIAS INTERVINIENTES
Adecuar la dotación de personal docente autorizada a cada escuela, sobre la base de las variaciones que se producen en la respectiva matrícula, en el marco de la normativa existente.	Aprobación de la POF de cada escuela (cargos autorizados con los que cada escuela contará en el siguiente ciclo lectivo: cargos jerárquicos, cargos docentes y horas cátedra) Determinación de la cantidad de cargos de cada POF autorizada para el siguiente ciclo lectivo, que a la fecha se encuentran ocupados, desagregado en: titulares, provisionales, suplentes. Determinación de la cantidad de cargos de cada POF autorizada para el siguiente ciclo lectivo que a la fecha no se encuentren cubiertos. Nota: se considera cargo vacante todo cargo no ocupado por un titular.	✓ MAD ✓ Ingreso en la Docencia ✓ Presupuesto  Las vacantes determinadas en el Tratamiento de POF serán cubiertas en parte por MAD y en parte por Ingreso en la docencia	* Escuela * Inspector técnico-pedagógico * Comisión Descentralizada: ✓ Secretario de Inspección ✓ Inspectores Ramas * Mesa Tratamiento: ✓ Representante Rama ✓ Inspector Tribunal ✓ Representante Docente del Tribunal ✓ Jefe Inspección (Región) o Inspector ✓ Secretario de Inspección.  * Comisión Central de Tratamiento de Plantas: ✓ Subsecretario de Educación ✓ Subsecretario Administrativo ✓ Director de Tribunales de Clasificación ✓ Director de Gestión y Capacitación Educativa

b) Movimiento Anual Docente (MAD)  
Período estimado: 1/8 al 31/10 de cada año

OBJETIVO	PRODUCTO	SIRVE COMO INSUMO PARA	INSTANCIAS INTERVINIENTES
Permitir traslado de docentes titulares -a su solicitud- entre cargos, ramas y distritos	Movimiento de docentes. Toma de posesión: ciclo lectivo año siguiente al proceso	Ingreso en la Docencia (los aspirantes al Ingreso podrán elegir los cargos vacantes que no hayan sido cubiertos por el MAD)	* Docente * Escuela * Tribunal de Clasificación Descentralizado * Mesa de control de Vacantes: ✓ Departamento Reajuste Docente ✓ Secretario de Inspección ✓ Representante Docente del Tribunal (Rama) ✓ Inspector del Tribunal de Clasificación (Rama) * MAD -primera vuelta-: ✓ Inspector Tribunal ✓ Representante Docente del Tribunal ✓ Secretario de Inspección ✓ Empleado administrativo (Jefe del Departamento que se encargó del armado de cajón) * MAD -segunda vuelta-: ✓ Participan los mismos que en primera ronda ✓ Presencian representantes gremiales y docentes.

**c) Ingreso en la Docencia**

**Período estimado: 1/4 al 15/2 del año siguiente**

OBJETIVO	PRODUCTO	SIRVE COMO INSUMO PARA	INSTANCIAS INTERVINIENTES
Disponer la cobertura de un determinado porcentaje de cargos aprobados en el tratamiento de POF, que se hallaran vacantes, a través de la titularización de docentes, y mediante los mecanismos de evaluación y clasificación dispuestos por el Estatuto del Docente.	Titularización de docentes		<ul style="list-style-type: none"> <li>* Docentes</li> <li>* Secretaría de Inspección</li> <li>* Tribunales de Clasificación Descentralizados</li> <li>* Tribunales de Clasificación Centrales</li> <li>* Departamento de Microsistemas (Dirección de Informática)</li> <li>* Director Escuela</li> <li>* Dirección de Personal</li> </ul>

Fuente: DGCyE – PRODYMES I (1998).

La precariedad de medios de estos procesos puede apreciarse a través del siguiente ejemplo extraído del Movimiento Anual Docente: hacia el mes de septiembre de cada año los docentes titulares que por algún motivo desean trasladarse del cargo que ocupan a otro lugar formulan la respectiva solicitud. En caso de que el docente cumpla los requisitos impuestos por la normativa vigente, el movimiento se hará efectivo al inicio del siguiente ciclo escolar.

El aspirante a *movimiento* debe especificar cuál es el establecimiento en el que prefiere desempeñarse. No obstante, tiene la opción de agregar hasta nueve escuelas más -en orden decreciente de preferencia-. El traslado efectivo de un postulante a la escuela que desea dependerá: a) de las vacantes que hubiera disponibles en dicha escuela y, b) de la comparación de los antecedentes entre ese y los restantes aspirantes que también hubieran preferido como destino esa misma escuela.

En la etapa de inscripción del proceso intervienen algunas instancias distritales y regionales. Sin embargo, el traslado es resuelto en el nivel central. El área encargada de su cumplimiento carece de equipamiento informático. Como resultado, se trabaja con ficheros por escuela. En éstos deben estar ubicadas las solicitudes de todos aquellos docentes que quieren realizar *movimiento* con destino a la misma, cualquiera sea el orden de preferencia que el establecimiento en cuestión haya tenido para el aspirante. Por ejemplo, si un postulante optó por cinco escuelas (la que prefiere más otras cuatro), en el fichero de cada una de aquellas deberá estar la respectiva solicitud. Debe tenerse en cuenta que cuando un docente titular se traslada de un cargo a otro, deja un cargo vacante. Esta información también queda asentada en fichas. En caso de que el docente efectivamente sea trasladado del cargo, la vacante que deja puede ser ocupada por otro docente que desee *moverse* a ese cargo (y escuela).

Por esta razón, el proceso de Movimiento Anual Docente se realiza en dos *vuelatas* o etapas. Primero se dispone el traslado de aquellos docentes que aspiren a escuelas en las que, al momento del inicio del proceso, hubiera cargos vacantes. En la segunda vuelta se cubren las vacantes que hubieran surgido como resultado de los traslados dispuestos en la primera. Así, una ficha idéntica a las ya mencionadas (excepto por su color y denominada "ficha madre") se ubicará en el fichero de la escuela en la que el postulante se desempeña como titular y pretende dejar. Conviene aclarar que cada ficha llenada por un aspirante debe ser original y no copia, debido a que en el fichero se debe trabajar con cartones y no con papel.

Como consecuencia, cada aspirante debe llenar tantas fichas de inscripción como cantidad de escuelas haya indicado en orden de preferencia, más la "ficha madre". En total, cada docente llena, como mínimo, dos fichas (en el hipotético y poco probable caso de que no presente ninguna opción a la escuela de su máxima preferencia) y un máximo de once (en caso de que opte por nueve escuelas adicionales a la de su máxima preferencia). Por lo demás, esta modalidad de trabajo implica para los agentes del área a cargo del proceso una multiplicación de las tareas de control sobre los datos consignados por los aspirantes.

## II. 1. SELECCIÓN DE ASPIRANTES A NUEVOS CARGOS TITULARES

El objetivo del proceso conocido como "Ingreso en la Docencia" es disponer, a través de la titularización de docentes, la cobertura de un determinado porcentaje de cargos vacantes aprobados en el Tratamiento de Plantas Orgánico Funcionales. Para ello se aplican los mecanismos de evaluación y clasificación dispuestos por el Estatuto del Docente.

Del total de vacantes que surgen del proceso de Tratamiento de POF, una parte se cubre por Movimiento Docente y otra parte se cubre por nuevas designaciones de docentes titulares, es decir, por *Ingreso en la Docencia*. Con relación a esta cuestión, la normativa dispone que "anualmente se establecerán los porcentajes para ingreso en la docencia de acuerdo con el Presupuesto y las eventuales situaciones de disponibilidad". A su vez, establece que "a los fines del ingreso en la docencia el porcentaje de vacantes a utilizar no deberá ser inferior al 50%." Fuentes consultadas en la Dirección de Tribunales de Clasificación confirmaron que habitualmente un 50% del total de vacantes se destina al ingreso en la docencia.

Este proceso consiste en disponer la cobertura de cargos mediante designaciones de titulares. Atendiendo a que un docente puede desempeñarse como titular en más de un cargo, entre los aspirantes habrá docentes en ejercicio de la profesión y, entre éstos, docentes que ya se vienen desempeñando como titulares. Así, un aspirante puede ser, por ejemplo, un docente de 40 años de edad, 18 años de ejercicio de la profesión y 15

años de antigüedad como titular, mientras que otro puede ser un docente de 25 años de edad con sólo un año de experiencia.

Por eso, siendo titular, un docente puede postularse para *ingresar* a la docencia -es decir, a titularizar- en un cargo igual al que ya ocupa, o en otro cargo, siempre y cuando la acumulación de cargos esté comprendida dentro de lo previsto por el Estatuto del Docente y que el desempeño de los distintos cargos que acumule el docente no fueran, de acuerdo con la norma, incompatibles. Por ejemplo, puede anotarse en el registro de aspirantes al ingreso a la docencia un maestro de grado titular que aspira a titularización también como maestro de grado, ya sea en otro turno en ese mismo establecimiento o bien en otro establecimiento; también puede inscribirse un maestro de grado titular que aspira a ser titularizado como secretario, como bibliotecario o como director de escuela. Las combinaciones de cargos docentes y horas cátedra que un docente -titular, provisional o suplente- puede acumular están tipificadas en el Estatuto del Docente. A su vez, allí se dispone que el desempeño de esas actividades será incompatible cuando: a) hubiera superposición de horarios de acuerdo con los fijados oficialmente o, b) por razones de distancia y/o transporte, el traslado de un lugar de trabajo a otro impida el cumplimiento del horario establecido.

Como señalamos, el proceso de titularización de docentes se realiza a través de los mecanismos de *evaluación* dispuestos por el Estatuto del Docente. Los elementos que se toman en cuenta para esta evaluación -y el consiguiente ordenamiento de los aspirantes en orden de méritos- son: antecedentes y títulos, calificación y antigüedad. Tomando como base este orden de méritos y en función de las vacantes que previamente se hubiera dispuesto cubrir con titularizaciones, se procede a la designación de docentes, quienes tomarán posesión del cargo con carácter de titular interino. Una vez que el docente apruebe un examen psico-físico y reciba una calificación de seis o más puntos, estará en condiciones de ser confirmado en su cargo. Como mínimo, en la práctica esto se traduce en un año de desempeño como titular interino ya que la calificación se efectúa al final de cada año lectivo.

El proceso consiste, básicamente, en: a) la inscripción de los aspirantes; b) su clasificación en función de títulos y antecedentes, antigüedad y calificaciones obtenidas; c) la emisión de un listado provisorio por orden de méritos para cada rama, cargo y distrito; d) la publicación del listado; e) la presentación y contestación de reclamos; f) la emisión de un listado definitivo por orden de méritos para cada rama, cargo y distrito; g) la designación de docentes titulares interinos, según orden de méritos y en función de una determinación previa de la cantidad de cargos a titularizar por rama y; h) la toma de posesión del cargo por parte del docente designado.

Las etapas recién enumeradas sintetizan el proceso de titularización en la docencia. Esto no debe confundirse, sin embargo, con la cantidad de pasos o intervenciones que toma el proceso en la práctica. Así, a lo largo de los aproximadamente once meses que

transcurren entre la inscripción de los aspirantes y su eventual designación, se verifica un mínimo de veintiséis intervenciones por parte de los diversos actores participantes.

Sin embargo, la gestión del proceso implica que, en varias etapas, se produzcan intervenciones adicionales. Entre éstas se encuentra la devolución de documentación desde el nivel central a los distritos por encontrarse incompleta, traslados del personal involucrado en el proceso entre distritos para resolver cuestiones operativas, etc. **Suponiendo una cantidad mínima de intervenciones adicionales, la titularización demanda cuarenta pasos hasta su finalización.**

Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, una proporción considerable del total de intervenciones resulta indiferente en términos de producción de decisiones o generación del producto que el *cliente* -en este caso, el docente aspirante al ingreso- está buscando de la Administración. En otras palabras, no todas incorporan valor al proceso.

Como se puede ver, las ocho etapas básicas del ingreso en la docencia llegan a quintuplicarse cuando las traducimos en cantidad de intervenciones, aún bajo el supuesto de que las dificultades que generan pasos adicionales son muy escasas (menores, sin duda, que las que nos consta que se presentan en la práctica). Pese a que sólo se trata de una presentación esquemática, se puede apreciar que numerosas intervenciones se reducen a recibir documentación y elevarla a otra instancia participante, trasladar información en mano, cargar parcialmente información, re-enviar información a la instancia que la proveyó debido a inconsistencias, etc. Es decir, sólo agregan tiempo al proceso.



## CUADRO 2/INGRESO EN LA DOCENCIA: ETAPAS E INTERVENCIONES

ETAPA	INTERVENCIONES
<b>Inscripción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aspirantes se inscriben en la SI del distrito en el que tienen su domicilio</li> </ul> <p><b>Dato de interés:</b> pueden elegir hasta tres distritos (en el que viven y dos adicionales), aunque de acuerdo con el Estatuto del Docente puede accederse sólo a una designación titular en un año.</p> <p><b>Cantidad de intervenciones Etapa Inscripción: 1</b></p>
<b>Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ SI entrega semanalmente legajos a TCD (auto-remisse-SODIC)</li> <li>✓ TCD carga novedades en PC y evalúa (calcula puntos por antigüedad, títulos y calificación). Evaluación hasta junio del año en curso (1998) con lápiz y papel.</li> <li>✓ SI retira planillas de TCD (auto-remisse-SODIC)</li> <li>✓ SI carga puntajes parciales en PC, obtiene puntaje final.</li> <li>✓ Intervenciones "extra": personal de SI va con planillas a TCD a solucionar problemas en forma conjunta (códigos de carga, evaluaciones parciales)</li> </ul> <p><b>Cantidad de intervenciones Etapa Evaluación: 5, suponiendo sólo 1 "extra"</b></p>
<b>Emisión Listado Provisorio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ SI confecciona listado orden de méritos de los aspirantes que efectivizaron inscripción en el distrito</li> <li>✓ Personal de las 134 SI viajan a sede DGCyE, y entregan diskette con listado en DM.</li> <li>✓ DM realiza primer cruce de información. Se obtiene listado de aspirantes por distrito, independientemente del distrito donde los aspirantes tengan su domicilio</li> <li>✓ Personal de los 14 TCD viajan a sede DGCyE y retiran diskettes –correspondientes a los distritos de su incumbencia- con listados obtenidos por el DM.</li> <li>✓ Personal de las SI retiran de los TCD el diskette que contiene el listado correspondiente a su distrito.</li> </ul> <p><b>Cantidad de intervenciones Etapa Emisión Listado Provisorio: 5</b></p>
<b>Publicación Listado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ TCD comunican a través de principales diarios locales fechas y lugares de publicación listados</li> <li>✓ SI imprime y expone listado</li> </ul> <p><b>Cantidad de intervenciones Etapa Publicación listado: 2</b></p>

**Aclaraciones:** TCC: Tribunales de Clasificación centrales; TCD: Tribunales de Clasificación Descentralizados; SI: Secretarías de Inspección; DM: Departamento de Microsistemas (Dirección de Informática - DGCyE); SODIC: Sistema Oficial de Distribución de Información Clasificada (dependiente de la Gobernación de la provincia de Buenos Aires).

(Continúa en página siguiente)

**Cuadro 2 / Ingreso en la Docencia: Etapas e Intervenciones**  
(Continúa de página anterior)

ETAPA	INTERVENCIONES		
Reclamos	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Aspirante presenta reclamo ante SI</li><li>✓ SI envía semanalmente reclamos al TCD (remisse-auto-SODIC)</li><li>✓ TCD resuelve en primera instancia</li><li>✓ TCD envía información sobre resolución reclamos a las SI de los distritos de su incumbencia</li><li>✓ Docente se dirige a SI de su distrito a notificarse de respuesta a su reclamo</li></ul>		
	<b>ALTERNATIVAS POSIBLES DE CONTINUACIÓN DEL PROCESO</b>		
	<b>Docente conforme</b> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ TCD carga modificaciones que puedan surgir de los reclamos (Por ejemplo mejora posición en orden de méritos por aumento puntaje total del docente que reclamó)</li></ul>	<b>Docente disconforme</b> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Docente presenta reclamo en segunda instancia en SI</li><li>✓ SI envía reclamos al TCD</li><li>✓ TCD revisa reclamo</li></ul>	
		<b>ALTERNATIVAS POSIBLES DE CONTINUACIÓN DEL PROCESO</b>	
		<b>Favorable al docente</b> TCD carga modificaciones que puedan surgir de los reclamos	<b>Desfavorable al docente</b>  ↓
	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ TCD envía documentación a los TCC en el nivel central (SODIC)</li><li>✓ TCC resuelve</li><li>✓ Mesa de Entradas forma expediente</li><li>✓ Retorna información con reclamos</li><li>✓ <b>Intervenciones “extra”:</b><ul style="list-style-type: none"><li>✓ TCC envía documentación a la SI por faltantes o errores (SODIC)</li><li>✓ SI reúne documentación faltante (si es necesario convoca al docente a fin de completar documentación necesaria para resolver reclamo)</li><li>✓ SI envía documentación a TCC (SODIC)</li><li>✓ TCC resuelve reclamo</li><li>✓ ME forma expediente</li><li>✓ Documentación retorna a TCD (SODIC)</li><li>✓ TCD carga modificaciones</li></ul></li></ul>		

**Aclaraciones:** TCC: Tribunales de Clasificación centrales; TCD: Tribunales de Clasificación Descentralizados; SI: Secretarías de Inspección; DM: Departamento de Microsistemas (Dirección de Informática - DGCyE); SODIC: Sistema Oficial de Distribución de Información Clasificada (dependiente de la Gobernación de la provincia de Buenos Aires).

(Continúa en la página siguiente)

**Cuadro 2 / Ingreso en la Docencia: Etapas e Intervenciones**  
(Continúa de página anterior)

ETAPA	INTERVENCIONES
<b>Reclamos</b>	<b>Cantidad de intervenciones Etapa Reclamos:</b> 6 (reclamo resuelto en TCD favorable al docente). 9 (reclamo en segunda instancia resuelto en TCD favorable al docente) 13 (reclamo resuelto en TCC sin adicionales) 20 (reclamo resuelto en el nivel central con 1 adicional)
<b>Emisión Listado Definitivo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Personal de los 14 TCD viajan a sede DGCyE, y entregan diskette con listado modificado según reclamos en DM.</li><li>✓ DM realiza segundo cruce de información. Se obtiene listado definitivo de aspirantes por distrito, independientemente del distrito donde los aspirantes tengan su domicilio</li><li>✓ Personal de los 14 TCD viajan a sede DGCyE y retiran diskettes - correspondientes a los distritos de su incumbencia- con listados definitivos obtenidos por el DM.</li><li>✓ Personal de las SI retiran de los TCD el diskette que contiene el listado correspondiente a su distrito.</li></ul> <b>Cantidad de intervenciones Etapa Emisión Listado Definitivo: 4</b>
<b>Propuesta de Designación</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ TCC envía a SI planilla “Vacantes para el ingreso a la docencia”</li><li>✓ Realización primer acto público de designación: entrega constancia de la propuesta de designación</li></ul> <b>Cantidad de intervenciones Etapa Propuesta de Designación: 2</b>
<b>Toma de Posesión</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Docente entrega en escuela copia constancia de la propuesta de designación (que luego se adjuntará a planillas de certificación de servicios y, a través del CE, llegará a la DP donde se procederá a liquidación haberes)</li></ul> <b>Cantidad de intervenciones Etapa Toma de posesión: 1</b>
<b>TOTAL INTERVENCIONES QUE DEMANDA EL PROCESO:</b>	
26 (sin intervenciones extra)	
40 (suponiendo un mínimo de intervenciones “extra”)	

**Aclaraciones:** TCC: Tribunales de Clasificación centrales; TCD: Tribunales de Clasificación Descentralizados; SI: Secretarías de Inspección; DM: Departamento de Microsistemas (Dirección de Informática - DGCyE); SODIC: Sistema Oficial de Distribución de Información Clasificada (dependiente de la Gobernación de la provincia de Buenos Aires).

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información obtenida en entrevistas y normativa vigente (Estatuto del Docente, Reglamento y normas modificatorias).

### II.1.1. Problemas detectados

Entre los principales problemas que detectamos y que inciden en la efectividad de las distintas etapas que conforman el proceso de titularización en la docencia, se encuentran los que siguen:

a) En la etapa de **Inscripción**, la dificultad más notoria es el hecho de que las Secretarías de Inspección funcionan como “mesa de entradas”: reúnen las fichas y los legajos de inscripción, confeccionan la lista de aspirantes y envían toda la documentación a los Tribunales de Clasificación Descentralizados. En éstos, a su vez, se realiza la carga de las novedades de cada docente para su evaluación y clasificación.

En consecuencia, los errores de registro, así como los posibles faltantes y la pertinencia de la documentación presentada recién son detectados en los Tribunales ya que las Secretarías de Inspección no realizan este control. La inconsistencia de la documentación presentada también afecta la atención en tiempo y forma de los reclamos posteriores a la emisión de los listados de aspirantes a la docencia.

Una segunda dificultad aparece con la acreditación de la validez de las calificaciones que el aspirante debe incluir en las planillas de inscripción. En este caso, la condición para que las calificaciones sean consideradas en la evaluación es que las autoridades de los establecimientos en los que se ha venido desempeñando el docente en los dos últimos años en que fue calificado avalen con su firma y sello las calificaciones volcadas en la “planilla de ingreso en la docencia”. Sólo en ciertos casos (por ejemplo cuando el docente se inscribe en un distrito distinto al de pertenencia del/los establecimiento/s en el/los que fue calificado) el aval es realizado por el Secretario de Inspección. Para esto, el docente sólo debe presentar la “copia de la planilla de calificación” -que acredita suficientemente la validez de las calificaciones- obtenida en el momento en que es calificado y que permanece adjunta a su “cuaderno de actuación”.

Como resultado de lo anterior, en la generalidad de los casos, el docente aspirante debe concurrir con el formulario en mano al/los establecimiento/s donde se desempeñó en cada uno de los dos últimos años en que obtuvo calificación en el cargo al que aspira.

Por último, tradicionalmente los legajos de inscripción -los títulos que el docente acredita y la información sobre prestación del servicio, incluida documentación respaldatoria de antigüedad- han permanecido en los Tribunales de Clasificación Descentralizados y los aspirantes que ya se hubieran inscripto en oportunidades anteriores deben incorporar, en el momento de una nueva inscripción, las constancias y certificaciones no presentadas en las anteriores. Sin embargo, debido a la falta de espacio físico en los Tribunales para almacenar los legajos de docentes que no fueron designados, se ha dispuesto (aunque aún no implementado) la devolución de los legajos a los docentes que, habiéndose inscripto en años anteriores, no lo hubieran hecho en el año en curso.

Así, los aspirantes que ya hubieran realizado el ingreso en la docencia sólo deben incluir la documentación no presentada en las inscripciones anteriores; mientras tanto, los docentes a los que se les devuelvan los legajos de inscripción, en caso de inscribirse en el futuro, deberán proceder como los inscriptos por primera vez: adjuntando a las planillas de inscripción la totalidad de la documentación que acrediten y que se mencione en las mismas.

Respecto de las dificultades señaladas, desde el punto de vista de la asignación de funciones resultaría adecuado que la misma unidad organizativa que recepciona la documentación simultáneamente controle su compleción y pertinencia. En este sentido, podría evaluarse la alternativa del envío por correo de la documentación que deben presentar los aspirantes a titularización y que esta sea controlada directamente en los Tribunales Descentralizados o bien, si las Secretarías de Inspección continúan funcionando como instancia de recepción de la documentación, sería conveniente que efectúen también el control de los requisitos de inscripción.

Por otra parte, pese a que desde el área encargada de coordinar el proceso se reconocen las dificultades propias de la acreditación de la validez de las calificaciones, no se han considerado alternativas de mejora. Por ejemplo, si el docente presentara sólo la "copia de la planilla de calificación" que consta adjunta a su "cuaderno de actuación", como acreditación de la validez de las calificaciones incorporadas a la evaluación, contribuiría a economizar circuitos y documentos intervinientes.

Con respecto a la devolución de legajos, no se ha evaluado aún si este cambio en la mecánica de inscripción puede implicar dificultades administrativas -de control interno, de instrumentación- tales como el aumento de las posibilidades de pérdida de documentación y de solicitud de nuevas emisiones de la documentación faltante. De producirse, estas dificultades traerían asociadas demoras, mayor carga de trabajo administrativo, etc. De esa evaluación debería surgir la conveniencia de determinar un plazo para mantener en archivo los legajos de docentes que no hubieran sido designados y, a partir del mismo, proceder a darle la baja.

b) En el transcurso de la segunda etapa básica, que consiste en la **evaluación** de aspirantes a la titularización, las dificultades pasan, principalmente, por las carencias en materia de equipamiento informático. Los Tribunales Descentralizados realizan los cómputos para la clasificación de los aspirantes a la docencia manualmente -con lápiz y papel- debido a la ausencia de un programa especial para dicho fin y a que cuentan con una única computadora para los diversos usos de estas instancias regionales. Esto, naturalmente, aumenta las posibilidades de error en una metodología de evaluación que además es compleja por la cantidad de ítem que intervienen en su procedimiento de cálculo.

Adicionalmente, los Tribunales registran los puntajes parciales que le corresponden a los aspirantes por los distintos elementos que se consideran en la clasificación en las planillas de inscripción y las retornan a las Secretarías de Inspección. Éstas, a su turno, cargan los datos para obtener el puntaje final de cada inscripto y confeccionan el listado por orden de méritos de los aspirantes que hicieron efectiva su inscripción.

En este caso se verifica, por un lado, el incumplimiento de la normativa vigente por la cual los Tribunales Descentralizados deben confeccionar los listados definitivos por orden de méritos para el ingreso en la docencia y, por otro, un movimiento innecesario e intensivo de planillas de inscripción entre aquellos y las Secretarías de Inspección. La justificación presentada es el déficit de equipamiento de los Tribunales para la realización de estas tareas.

Otra dificultad propia de la etapa de evaluación es que los listados que obtiene cada una de las Secretarías de Inspección sólo registran a los inscriptos que residen en su propio distrito, sin incluir a los aspirantes que provienen de otros distritos. Si nos remitimos al Cuadro 2, puede notarse que cada postulante hace efectiva su inscripción en un sólo distrito, pero puede aspirar simultáneamente al ingreso en hasta tres distritos diferentes. En la práctica resulta imposible que la Secretaría de cada distrito pueda obtener un listado de los aspirantes que eligieron ese distrito en particular para el ingreso en la docencia. Se trata de una dificultad de instrumentación, por ausencia de un circuito automatizado de información que permita el cruce de bases de datos para emitir listados consistentes y completos de los aspirantes al ingreso en la docencia para cada distrito.

En consecuencia, personal de las ciento treinta y cuatro Secretarías de Inspección debe desplazarse hasta la sede central de la DGCyE (al Departamento de Microsistemas de la Dirección de Informática) portando el diskette que contiene el listado por orden de méritos de los aspirantes que efectivizaron la inscripción en cada distrito para obtener el cruce de información proveniente de todas las Secretarías de Inspección. Posteriormente, personal de cada uno de los Tribunales de Clasificación debe viajar nuevamente a la sede central para retirar los diskettes conteniendo los listados con la nómina completa de los inscriptos en el distrito de su jurisdicción. Por último, los mismos Tribunales emiten y exponen los listados.

El traslado del personal se realiza debido al temor de que los diskettes se pierdan en caso de utilizar algún servicio de transporte de la documentación. En este caso, la solución más rápida pasaría por la utilización del correo electrónico -que, como dijimos, aún no lo tienen- para el envío de los listados a la sede central. También se estaría considerando la posibilidad de conectar en red las bases de datos de las Secretarías de Inspección.

Con relación a las dificultades derivadas de las carencias en materia de equipamiento informático, cabe señalar que están siendo atendidas. La solución en curso consiste en la automatización de la tarea de evaluación. Muy recientemente, se incorporó

equipamiento informático en los Tribunales Descentralizados. Además, se puso en marcha un proyecto para la provisión de un software que permita el cálculo automático de los puntajes; sin embargo, de acuerdo con las consultas efectuadas estaría disponible para operar a pleno en el año 2000.

c) La *etapa* de **Reclamos** tampoco carece de problemas. Aquí, nuevamente encontramos que las Secretarías de Inspección funcionan como “mesa de entradas”: reúnen los reclamos presentados y los envían a los Tribunales de Clasificación Descentralizados quienes reciben, revisan la evaluación y contestan, tanto para reclamos de primera como de segunda instancia. En caso de llegarse a una tercera instancia, la documentación se envía al nivel central.

Como resultado, los errores de registro, así como la compleción y pertinencia de la documentación presentada recién son detectados en los Tribunales regionales. La inconsistencia de la documentación presentada afecta la atención en tiempo y forma de los reclamos posteriores a la emisión de los listados de aspirantes a la docencia.

Un segundo problema se relaciona con las posibilidades de oficialización de los listados sin que se hubieran resuelto la totalidad de los reclamos. Cabe señalar que el primer acto público de designación es la instancia de oficialización de los listados. Esto significa que a partir de ese momento los aspirantes ya no pueden quejarse. Se llega a esa instancia luego de que los Tribunales Descentralizados y/o Centrales se hubieran expedido respecto de los reclamos presentados por los docentes con relación al puntaje obtenido o por no figurar en los listados publicados. Sin embargo, están quienes afirman que los procedimientos de atención y resolución de reclamos dejan lugar a dudas sobre el efectivo cumplimiento de esa secuencia de actos administrativos. Estas dudas se justifican en virtud de que los tiempos reales que requiere el procedimiento completo del reclamo y el procedimiento subsiguiente -la emisión de los listados definitivos- excederían el lapso comprendido entre la primera emisión de los listados y la realización del primer acto público.

De este modo resultarían perjudicados los aspirantes a la titularización que, debido a errores administrativos, perderían la oportunidad de ser designados o resultarían desfavorecidos en el ranking. En este sentido, deberían evaluarse los tiempos y circuitos que comprenden el procesamiento de los reclamos. Cabe remarcar que una vez resueltos estos últimos, se realizan nuevos cruces de información para identificar los distritos en los que se hubiera inscripto simultáneamente el aspirante, lo que aumenta la demora.

Los reclamos más frecuentes se refieren a la valoración de títulos habilitantes y, en menor medida, al cómputo por antigüedad y desfavorabilidad. Menos habituales son los reclamos por la calificación obtenida que, por su parte, se resuelven según una serie de pasos diferentes al resto.

El área encargada de la coordinación del proceso de titularización en la sede central de la DGCyE (la Dirección de Tribunales Centralizados) no lleva estadísticas sobre la evolución de los reclamos. En este sentido, los datos a partir de los cuales se elaboró el siguiente cuadro, son los únicos a los que pudimos acceder.

**CUADRO 3/INGRESO EN LA DOCENCIA: RECLAMOS**

	<b>Año 1996</b>	<b>Año 1997</b>	<b>Variación 1997/96</b>
<b>Inscriptos(1)</b>	205899	219183	6.5%
<b>Reclamos(2)</b>	44643	48621	8.9%
<b>Favorables(3)</b>	19951	22073	10.6%
<b>Denegados(4)</b>	24692	26548	7.5%
<b>(2)/(1)</b>	21.7%	22.2%	2.3%
<b>(3)/(2)</b>	44.7%	45.4%	1.6%
<b>(3)/(1)</b>	9.7%	10.1%	3.9%
<b>(4)/(2)</b>	55.3%	54.6%	-1.3%
<b>(4)/(1)</b>	12.0%	12.1%	1.0%

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de la Dirección de Tribunales de Clasificación

Como puede apreciarse, en 1997 se presentaron 48621 reclamos, equivalentes al 22,2% del total de inscripciones (en términos de personas o de legajos). De ese total de reclamos, se resolvieron en forma favorable al docente la cantidad de 22073, lo que equivale a aproximadamente 45% de los reclamos efectuados y al 10% del total de inscripciones. Esto implicaría un “error de clasificación” del 10%<sup>3</sup>, bajo el supuesto de que todos aquellos aspirantes que no han efectuado reclamos han sido correctamente evaluados y ubicados en la lista de méritos. Por su parte, fueron denegados 26548 reclamos, equivalentes al 22% de los inscriptos para el Ingreso en la Docencia.

En comparación al año 1996, el porcentaje de inscriptos que interpuso reclamos en 1997 es levemente superior (2,3%); no obstante, en valores absolutos -variación en la cantidad de reclamos- el aumento fue mucho mayor (8,9%). Las variaciones entre esos años de los reclamos favorables al docente son aún menos alentadoras: el porcentaje de inscriptos que presentaron reclamos cuya resolución les fue favorable aumentó aproximadamente un 4%; en tanto que la cantidad de reclamos con esa resolución creció más del 10%.

<sup>3</sup> Atento a la forma en que se realiza el trabajo de evaluación y la sobrecarga de trabajo a que se hizo referencia antes, desde la Dirección de Tribunales de Clasificación se considera muy bajo el señalado error de clasificación del 10%.



Aún cuando, como ya señalamos, no contamos con más datos que los expuestos, estos se condicen totalmente con las referencias brindadas por informantes clave, en el sentido de que la creación de los Tribunales de Clasificación Descentralizados en el año 1991 y su incorporación en el proceso de ingreso en la docencia como responsables de la tarea de evaluación, no ha impedido que la cantidad de reclamos muestre una tendencia creciente en el tiempo.

d) La principal dificultad radica en el retraso con que se llega a la **instancia de designación**. De acuerdo con la normativa vigente, las propuestas de designación deben realizarse en acto público antes de la finalización del año en el que se inició el proceso de titularización. En la práctica, el primer acto público de designación se efectiviza en el mes de febrero del año siguiente. Este retraso se adjudica al proceso de tratamiento de plantas de personal, pero principalmente a la demora en la evaluación que se lleva a cabo en los Tribunales descentralizados.

Como resultado, los aspirantes a la titularización desconocen su lugar de destino, aún faltando pocas semanas para iniciar su desempeño en el nuevo año lectivo. Pese a las previsibles complicaciones que genera para el docente no saber en qué escuela habrá de desempeñarse y sus implicancias para la propia escuela desde la perspectiva de su organización, conformación del equipo, adecuación del Proyecto Institucional (si es que existe), hasta ahora no se ha ponderado la incidencia de las demoras detectadas en la etapa de la designación. De todas maneras, tras la reciente incorporación de equipamiento informático en los Tribunales de Clasificación descentralizados, es previsible una significativa reducción en el tiempo requerido para la evaluación.

Otra dificultad en esta etapa se vincula a aspectos normativos. De acuerdo con las disposiciones vigentes, los aspirantes (eventualmente, alguien que los represente) deben presentarse en el acto público de designación. En esa oportunidad, el Secretario de Inspección, siguiendo el orden de méritos, muestra a cada aspirante las escuelas en las que existen cargos vacantes y el docente elige la de su preferencia. Ahora bien, el aspirante que se presenta al acto público de designación y rechaza la designación en un cargo, es penado con la imposibilidad de presentarse al ingreso en la docencia durante el lapso de un año; mientras tanto, aquel que está ausente en el acto público no recibe ningún tipo de condicionamiento sobre futuras presentaciones. Pese a que esto atenta contra la equidad de oportunidades entre aspirantes a la titularización presentes o ausentes en los actos públicos no hemos detectado que se esté impulsando la unificación de criterios respecto de las consecuencias para los aspirantes tanto ausentes como renunciantes.

Como podemos ver, a partir del caso de la titularización docente, los aspectos problemáticos sobre los que debería profundizarse el análisis para identificar, formular e instrumentar potenciales mejoras en el proceso son diversos. Estos no solamente se relacionan con las carencias de equipamiento informático; sin embargo, como habrá podido notarse, los problemas de equipamiento son los únicos que han merecido

atención y la implementación de alguna acción para solucionarlos. Así, se verifican falencias en la asignación de funciones, incumplimiento de la normativa vigente, ausencia de consideración de la adecuación de esa normativa, problemas estructurales de control interno, ausencia de cuantificación de los costos que implican las modalidades adoptadas para los distintos procedimientos, ausencia de economización de circuitos y documentación, etc. Como es sabido, el análisis de estos aspectos constituye un paso previo ineludible para la implementación de mejoras (de racionalidad, tiempo y volumen, costos, etc.) para este y cualquiera de los procesos que se llevan a cabo en el ámbito de un organismo de conducción educativa.

## COMENTARIOS FINALES

1. En un contexto caracterizado por la ausencia de una visión global de los procesos y tramitaciones, éstos en general carecen de una planificación adecuada y se llevan a cabo sin prever las posibles dificultades que puedan surgir durante su transcurso; además, suelen no estar orientados a la satisfacción de los clientes externos o beneficiarios, mientras que los tiempos que demandan en la práctica, en varios casos, exceden cualquier previsión razonable.

Pese a que existe una percepción generalizada sobre la ineficiencia de los procesos, prácticamente no existen planes de mejora y, cuando existen, son difusos. Tampoco las áreas involucradas ejercen un control en la implementación de las tramitaciones ni utilizan la información proveniente de los procesos para realizar mediciones, indicadores o estándares. Más aún, algunas áreas ni siquiera se plantean como prioritario contar con este tipo de información para la gestión y el mejoramiento de los procesos, quizás debido a que los mismos niveles jerárquicos están notoriamente involucrados en *lo operativo*.

A esto debemos agregar las carencias en materia de equipamiento informático. Éstas, sin duda, hacen más lenta la operatoria cotidiana y la comunicación entre instancias actuantes en los distintos niveles territoriales; además, obstaculizan la producción y sistematización de información. Prolongan innecesariamente los tiempos en muchos procesos. Por último, provocan que numerosos agentes, en lugar de estar abocados a realizar actividades que, de un modo u otro, contribuyan a facilitar la gestión de los docentes en las escuelas, dediquen sus esfuerzos a tareas que podrían ser ejecutadas con un adecuado equipamiento informático.

Sin embargo, lo expuesto no parece justificar la percepción generalizada de que cualquier mejora en los procesos y tramitaciones necesariamente se vincula a la utilización de una mayor cantidad de recursos y, en particular, de una mayor informatización. Así, asignar más recursos a la ejecución de los procesos puede contribuir a consolidar lo innecesario, en la medida en que esto no fuera antecedido por la implementación de otro tipo de medidas. Las acciones sustantivas en este sentido son

aquellas dirigidas a detectar las debilidades, tanto en la instrumentación como en la asignación de funciones y en el control interno de esos procesos. Asimismo, es una cuestión clave evaluar la razonabilidad y pertinencia, a los fines de la organización, de su permanencia.

2. Las administraciones educativas provinciales enfrentan, en su mayoría, una serie de elementos estructurales que condicionan las posibilidades de modernización de los aparatos de gobierno del sistema.

Quizás la mejor forma de ilustrar el concepto de modernización sea por medio de las dificultades que se presentan en el gerenciamiento educativo: en este conjunto de condicionantes se mezclan aspectos tan diversos como el marco normativo en que se desenvuelve el sector con los problemas de coordinación y comunicación al interior de los ministerios de educación; las dificultades en la explicitación de los criterios políticos y técnicos que fundamentan muchas de las decisiones que se adoptan con problemas en la división del trabajo; la falta de racionalidad en los procesos administrativos con la incapacidad (o despreocupación) de previsión de las dificultades que se generan en la operatoria cotidiana, etc.

La implementación de reformas (y aún de pequeños cambios en la gestión administrativa) genera resistencias, en el contexto de estructuras de conducción burocratizadas, caracterizadas por un débil control sobre el trabajo y por la ejecución de tareas que responden más a la inercia que a una discusión de alternativas de acción para obtener los resultados que se esperan de los organismos de conducción.

Como podemos ver, sino todos, la mayoría de los problemas mencionados son endógenos al sistema y, por lo tanto, modificables. Sin embargo, en general no fueron abordados por las administraciones educativas.

Por otra parte, el andamiaje normativo operativo no se actualiza, con lo cual, o se incumple o deriva en la realización de actividades que ya no tienen vigencia. Por ejemplo, en el caso de la DGCyE, las normas (Resoluciones Ministeriales) que establecen las funciones de sus distintas áreas no coinciden con las actividades que, en la práctica, se llevan a cabo en cada unidad organizativa.

Con relación a lo anterior, el incumplimiento de funciones consideradas obsoletas desde la propia conducción del organismo puede ser interpretado como un dato menor, en la medida que las dotaciones de recursos materiales y humanos de las diversas dependencias respondan a sus funciones reales. Más compleja es la situación según la cual una o más funciones que formalmente dependen de una determinada área, en la práctica son cumplidas por otra. Este tipo de situaciones suele potenciar el problema de la difusa división de roles entre las distintas dependencias. Pero, quizás, el mayor problema surge cuando alguna función clave no es cumplida por el área que desde lo

formal aparece como responsable de hacerlo, pero tampoco por ninguna otra dentro de la organización.

En otro orden, los modelos de gestión de las administraciones educativas provinciales otorgan una alta relevancia de la dimensión política en el accionar de la organización. En la medida en que es difícil explicitar a los agentes administrativos los criterios políticos que fundamentan diversas decisiones que se toman, se hace difícil delegarlas y más aún indicar los resultados que se esperan. A esto se suma que el nivel político (directores de área) se encuentra profundamente involucrado en lo operativo. En este marco, la toma de decisiones y la asignación de recursos se caracterizan por: falta de delegación; decisiones no apoyadas en un proceso de planeamiento; formulación presupuestaria que no refleja las decisiones; ignorancia del costo de las decisiones que se toman; falta de priorización de criterios de eficiencia; ausencia de sistemas de evaluación y seguimiento de la implementación de las decisiones; control inexistente o limitado a los aspectos legales, etc.

3. En general, las debilidades en la gestión de los diversos circuitos administrativos no impiden que éstos, finalmente, se cumplan. En este sentido, más que con objetivos, las distintas áreas de la organización se manejan con un *no pasarse de la raya*: los alumnos deben tener algún maestro al frente del aula; los salarios no pueden dejar de pagarse; las escuelas no pueden quedarse sin luz; etc.

Sin embargo, todas esas falencias generan costos tanto para los destinatarios de los procesos -especialmente, en términos de tiempo- como para la propia organización -además de los costos monetarios, multiplicación de esfuerzos, costos de oportunidad derivados de la asignación de recursos humanos a actividades no sustantivas, etc.-.

El hecho de que en la mayor parte de las áreas no se haya trabajado para lograr mejoras en la eficacia y eficiencia de los procesos y tramitaciones en los que intervienen responde, probablemente, a una visión inercial de la organización: las cosas se hacen y continuarán haciéndose así porque siempre se han hecho de esta manera. Por eso, quizás, no se perciben -y, en consecuencia no se discuten- posibles alternativas de acción.

## BIBLIOGRAFÍA

Libenstein, H. (1966): "Eficiencia de asignación y eficiencia X" reproducido en Putterman (ed.), *La naturaleza económica de la empresa*, Alianza Editorial. España, 1994.

PRODYMES I (1998): *Informe Final sobre la actividad Modelo de Gestión Descentralizada*. Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria (PRODYMES I), Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.

Sack, R y Saïdi, M. (1997): "Functional analysis (management audits) of the organization of ministries of education". *Fundamentals of Educational Planning* N°54. IPE-UNESCO. París

Thompson, F. (1995): "Toward a Political Economy of Government Waste: First Step, Definitions". *Public Administration Review* Vol. 55, N° 5.

Thompson, F. (1998): Public Economics and Public Administration.  
<http://www.willamette.edu/~fthompso/ECON&PA.html>

