

Eficiencia y corrupción en educación. El caso argentino

Autor: Alejandro Morduchowicz⁽¹⁾

Buenos Aires, octubre del 2003

Trabajo presentado en el Seminario internacional: "Strategies to improve transparency and Accountability in education". Guanajuato, 3 al 7 de noviembre 2003.

⁽¹⁾ Docente y consultor del IPE-UNESCO, Buenos Aires. Las consideraciones vertidas en este trabajo no comprometen, necesariamente, a las instituciones en las que se desempeña el autor.

Deseo agradecer a Victoria Campán su colaboración durante la elaboración del presente documento.

El sistema educativo argentino está integrado por 24 subsistemas jurisdiccionales administrados y financiados por las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, es el organismo responsable de la política educativa a nivel nacional, de manera especial en lo que hace a la unidad, equidad y calidad de la educación brindada en todo el territorio nacional. El Consejo Federal de Educación, a su vez, integrado por los ministros provinciales y presidido por el ministro nacional de educación, garantiza el carácter federal del sistema educativo y, es responsable, a través de sus "acuerdos" de: la aprobación de estrategias destinadas a aumentar los niveles de inclusión, mejorar la formación y capacitación docente, instrumentar acciones compensatorias, evaluar la calidad educativa, etc.

Esta organización del sistema es relativamente reciente. De hecho, hasta 1978 el sistema educativo argentino estaba financiado y administrado en forma centralizada a nivel nacional. En ese año, con la transferencia de los establecimientos de nivel inicial y primario a las provincias se inició un proceso de desconcentración que concluyó en 1992 con la transferencia de la educación media y terciaria.

En algunos países desarrollados, los procesos de descentralización han sido introducidos -con mayor o menor éxito- como parte de procesos globales de reformas administrativas destinadas a lograr mejoras en la eficiencia y equidad. La descentralización en la Argentina tuvo como finalidad primaria la reducción del gasto nacional y significó, simplemente, la transferencia de la responsabilidad de las escuelas desde el gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales (no implicó modificaciones que significaran mayores cambios en el gobierno y organización de las escuelas). Así, no obstante la injerencia que mantuvo el gobierno nacional en el monitoreo del sistema, el desarrollo de lineamientos curriculares, la ayuda económica directa a sectores desfavorecidos, etc., subsisten enormes disparidades -socioeconómicas, financieras, institucionales- entre las distintas provincias. Cabe acotar que el sistema educativo no universitario argentino está integrado por 40.900 establecimientos, 10.500.000 alumnos, 633.300 docentes y

casi 5.200.000 horas de cátedra, distribuidos en provincias, con una distribución irregular que oscila entre los 4.230.000 alumnos de la provincia de Buenos Aires y los 36.000 de Tierra del Fuego.

La transferencia de los niveles medio y terciario implicó un volumen tal en recursos humanos docentes, alumnos y establecimientos escolares, que la capacidad de gestión de las administraciones provinciales se vio desbordada.

A esto se sumó la sanción de la Ley Federal de Educación (1993) que reestructuró en forma integral el sistema, incluyendo las competencias de los gobiernos provinciales y nacional, el financiamiento, la organización institucional y los contenidos curriculares. La implementación de las reformas sancionadas debió encararse en cada provincia de acuerdo con sus propias capacidades de gestión, financiamiento y administración y, aún actualmente, el grado de implementación es dispar entre las provincias.

Las situaciones en las que se pueden presentar ineficiencias en el sector educativo son tan variadas como los motivos que se suelen ofrecer para comprender y/o justificar su existencia.

A los efectos de esta breve presentación hemos considerado algunos aspectos de la administración del sistema educativo –de modo particular, la administración de los recursos humanos docentes- en los cuales ya sea por el incumplimiento de la normativa vigente, o por la falta de información adecuada que permita efectuar los controles necesarios, se producen prácticas corruptas que generan gasto innecesario, reducen la calidad de la educación y, en general, conllevan una asignación ineficiente de los recursos disponibles.¹

Normativa

1) La organización escolar

Quizás uno de los casos más emblemáticos sea el de las regulaciones sobre la apertura, fusión y desdoblamiento de cursos. Estas disposiciones suelen estar comprendidas dentro de los alcances de la normativa sobre Plantas Orgánico Funcionales (POF).

Cuando existe, la normativa sobre las Plantas Orgánico Funcionales, pauta la mecánica por la cual, sobre la base de criterios físicos, organizacionales y pedagógicos, se permite la apertura y desdoblamiento de cursos (mínimos y máximos de alumnos); cuándo se faculta a un establecimiento tener uno o dos vice-directores, uno o dos secretarios (y así sucesivamente para otros tipos de cargos); a partir de qué magnitud una escuela puede considerarse de una u otra categoría; etc. Asimismo, estas normas diferencian estas

¹ Los temas que se tratan a continuación se han seleccionado a título de ejemplo. Se citan casos puntuales correspondientes al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debido a que el autor fue funcionario de esa administración educativa, lo que le da un conocimiento más detallado de su problemática. No obstante, en mayor o menor grado, las situaciones descriptas se presentan también en las provincias.

autorizaciones según el ámbito geográfico (en general, urbano, urbano-marginal y rural) en el cual se localizan.

En algunas provincias estas normas se encuentran detalladamente diseñadas, en otras son más vagas, en otras todavía rige, al menos nominalmente, la heredada del Estado Nacional (para la escuelas que tenía antes de la transferencia de los servicios educativos) y en otras, finalmente, no existen directamente e imperan los usos y costumbres o, en el mejor de los casos, el criterio de los órganos de supervisión y/o de la administración central educativa.

Independientemente de esto último, existe consenso en general respecto de las cantidades máximas y mínimas de alumnos por curso (un mínimo de 15 alumnos por curso en el nivel primario y 20 en el nivel medio, salvo en escuelas localizadas en áreas con baja densidad de población o, en forma más general, en escuelas de baja demanda sea cual fuere el motivo que da origen a esa circunstancia y, un máximo de 30 alumnos en el nivel primario y 35 en el nivel medio).

En la práctica, los establecimientos muchas veces se alejan de las regulaciones y logran *filtrar* la aprobación de una mayor cantidad de cargos docentes que la legalmente permitida o mantienen abiertos cursos con menos alumnos que el mínimo permitido por la norma, con el encarecimiento en los costos que ello conlleva.

Esto se debe, por un lado, a la falta de información necesaria que permita controlar el cumplimiento de la normativa, y por otro, cuando esa información está disponible, a la ausencia de una efectiva y sistemática realización de esos controles.

A título de ejemplo, en un estudio realizado sobre las escuelas de nivel primario del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se detectaron 229 cursos fusionables (algo más del 3% del total de cursos de ese nivel de la Ciudad), es decir, cursos funcionando con menos de 15 alumnos, lo que representa un costo salarial anual de \$4.200.000. Esta y otras situaciones se replican en la mayoría de las provincias.

Para algunos cargos -los casos emblemáticos en este sentido son los preceptores de nivel medio y los Maestros de Enseñanza Práctica de nivel medio técnico- no se ha respetado la normativa que establece parámetros respecto de la cantidad de cargos de acuerdo con la cantidad de cursos y las funciones a desempeñar. Así, por ejemplo, las escuelas medias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen en conjunto, 800 cargos de preceptores y 1500 de maestros de enseñanza práctica excedentes, es decir, por encima de los parámetros establecidos por la norma (30% del total de los cargos en el caso de los preceptores y 72% en el de los Maestros de Enseñanza Práctica).

Cabe destacar que los docentes designados en buena parte de los cargos excedentes -en ambos ejemplos- son los directores, vicedirectores y secretarios de la misma escuela y la designación se utiliza en la práctica como un complemento salarial. De esta forma, el cargo está “ocupado” pero nadie desempeña efectivamente la función.

En este sentido, se suma el traspaso -en el proceso de la transferencia- de algunas situaciones irregulares, entre ellas, la existencia de personas que desempeñaban funciones que no eran las previstas para los cargos que ocupaban. En esta situación se encuentran actualmente diversos psicólogos, designados como Maestros de Enseñanza Práctica, preceptores, etc.

Desde la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se encararon algunas reformas tendientes a corregir estas desviaciones.

Para la aprobación de la POF se solicitó a las escuelas información complementaria de la matrícula y cargos docentes (matrícula por curso desagregada en los Niveles Medio y de Formación Docente, detalle de la composición horaria de los cargos incluidos en el regímenes especiales y materias especiales, grupos de educación física, rotación de talleres en escuelas técnicas, etc.) y, se efectuó la comparación con la información correspondiente al año anterior (cursos, matrícula, cargos, horas cátedra, costo anual estimado y costo anual estimado por alumno) y la comparación entre la cantidad de cargos propuestos con los estándares fijados por la normativa.

Se inició además, la depuración y actualización de las plantas docentes de nivel medio y de Formación Docente por establecimiento, tarea que no se realizaba desde el momento de la transferencia de los servicios educativos, diez años atrás.

Asimismo, se encaró la compilación y ordenamiento de planes de estudio por establecimiento, con especificación de asignaturas y carga horaria y, elaboración de las normas de aprobación correspondientes. Disponer de la información detallada de las asignaturas, con su carga horaria, para cada plan de estudio permitió el análisis ajustado de las necesidades de personal docente necesario para cada plan.

Cabe destacar que la transferencia de los servicios educativos nacionales multiplicó seis y siete veces la oferta existente en los estado provinciales, sin el correlato necesario en los sistemas administrativos. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se incorporaron sesenta y seis escuelas medias comunes y treinta y cinco técnicas, con 84 planes de estudio diferentes.

2) Los estatutos profesionales

Los estatutos que rigen la carrera profesional de los docentes constituyen otro “hueco” por el cual se *filtran* irregularidades. Si bien la normativa varía en algunas cuestiones entre las provincias (cantidad y tipología de cargos, régimen de licencias, etc.) hay tres temas básicos que propician la irregularidad y/o la ineficiencia.

En primer término, **la permisividad de los regímenes de licencias**. Como consecuencia de la laxitud del régimen de licencias, para el promedio de provincias la esperanza matemática anual o promedio esperado de inasistencias anuales por docente es de 45 días (esto al margen de la licencia anual por vacaciones). Este déficit implica a su vez la necesidad de un mínimo de días de suplente al año.

De este modo, los docentes en promedio presentan una esperanza (o probabilidad) de trabajar: a) menos días de los que la organización institucional del sistema educativo exige y, b) obviamente, muchos menos días que el promedio del resto de los trabajadores del país.

Además, si se suman los días esperados de inasistencias a las vacaciones adicionales que contempla el calendario escolar, se tiene, en promedio, un total de 65 días en los cuales los gobiernos pagan sin recibir contraprestación en términos de trabajo y además, deben contratar un suplente que le costará al estado una suma adicional igual o superior a la anterior.

A modo de ejemplo y para tener idea de la magnitud de lo que estamos hablando, se estimó el costo de los días caídos para la totalidad de los cargos del sistema y tomando como promedio el costo laboral de un maestro de grado con diez años de antigüedad para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se tomaron en cuenta sólo las licencias más frecuentes por maternidad, matrimonio, atención de familiar y enfermedades, resultando que implicaría un costo anual de 161 millones de pesos (poco más del 15% del presupuesto educativo de la Ciudad).

Ahora bien, independientemente de lo anterior, y desde el punto de vista pedagógico, estos datos implican que los alumnos pasan una quinta parte del calendario escolar con docentes sustitutos, con el consiguiente efecto que ello implica en términos de calidad y efectividad del proceso de enseñanza–aprendizaje.

En segundo lugar, hay que mencionar *la inexistencia o laxitud de regímenes de incompatibilidad*.

Así, algunos estatutos no establecen cantidad límite de horas cátedra lo que resulta, en la práctica, en docentes de nivel medio y terciario que acumulan hasta 100 horas cátedra avalados por declaraciones juradas que describen horarios de difícil cumplimiento (de hecho, es posible verificar casos de docentes que agotan instancias de licencias en uno u otro cargo, es decir, en ningún momento están cumpliendo el horario completo que declaran).

En otros casos, no hay normativa respecto de la carga horaria que deben cumplir los cargos docentes, como resultado de lo cual hay docentes que acumulan cargos y horas que, de existir una carga horaria definida, no podrían cumplir por incompatibilidad horaria.

Finalmente, los sistemas toleran adaptaciones de horarios que permiten -en la forma- evitar la incompatibilidad. Así hay rectores y vicerrectores designados para un turno determinado que cumplen horario 2 ó 3 veces por semana en ese turno y el resto en contrturno, lo cual les permite mantener horas cátedra en el turno para el cual fueron designados en el cargo jerárquico.

Por último, cabe señalar *la complejidad de la organización escolar*. Los estatutos han ido incorporando cargos en la medida en que se identificaron necesidades diferentes

para las cuales se requiere de personal especializado (bibliotecarios, preceptores, maestros de taller, etc.). Como resultado de los abusos en esta tendencia, en algunas provincias entre los distintos niveles y modalidades la cantidad de cargos supera los 300. Inclusive existen cargos creados exclusivamente para un único establecimiento. Obviamente, la capacidad de la administración se ve desbordada.

Designaciones de docentes

Durante la última década, las administraciones provinciales han enfrentado el problema de compatibilizar los mecanismos de designación de docentes “históricos” (nivel primario y preescolar incorporados a la administración provincial en 1978) y “transferidos” (nivel medio y terciario).

La complejidad y el volumen de tramitaciones en el caso de los niveles medio y terciario, huelga decirlo, sobrepasó las capacidades de gestión de las administraciones que venían manejando los niveles primario y preescolar, mucho más sencillos desde el punto de vista de su organización.

Así, mientras los docentes titulares en los niveles preescolar y primario se designan por concurso, tal y como establecen los estatutos, en el caso de los docentes de los niveles medio y terciario en muchas provincias no han existido hasta la fecha concursos y, se han efectuado titularizaciones masivas para resolver el inconveniente, con el consiguiente perjuicio para los docentes que por su puntaje habrían estado en condiciones de concursar los cargos y, para la calidad de la educación, dado que se deja sin efecto el único mecanismo tendiente a garantizar que sean los docentes más calificados los que accedan a los cargos.

En el caso de los suplentes e interinos, las escuelas medias y terciarias mantienen el régimen que tenían en el nivel nacional, con una mayor autonomía en lo referido a la convocatoria de aspirantes para interinatos y suplencias, ya que las inscripciones se realizan directamente en las escuelas y el director es el encargado de convocar a los aspirantes, a diferencia de los otros niveles en los cuales los listados de mérito se llevan en los distritos escolares y son los supervisores los que convocan. Esta modalidad de designación ha derivado, en la práctica, en irregularidades en los nombramientos, debidas, fundamentalmente a la falta de control por parte de las administraciones educativas. El control es efectuado solamente por los propios docentes interesados (es decir, aspirantes inscriptos). Esta solución fáctica del control por el lado de la demanda (de empleo en la docencia) adolece del conocido problema de la información asimétrica.

No puede esperarse que todos los aspirantes estén informados acerca de la posibilidad de irregularidades en los nombramientos, en qué escuelas se han detectado nombramientos irregulares, etc., descontando que sepan cómo efectuar el correspondiente reclamo si se consideran perjudicados en el proceso de designación. Esta tarea, en el marco de la normativa vigente, es una función de la administración que no puede obviarse ni delegarse en los propios interesados.

A título de ejemplo, podemos comentar dos casos emblemáticos que ilustran prácticas comunes en las escuelas de todo el país. El primero, relacionado con las designaciones en las escuelas medias, es el de un preceptor de escuela media de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ante la necesidad de reemplazo por licencia del titular, la escuela puso en funciones al suplente y envió la documentación para su designación. Dado que la persona designada ingresaba a la administración pública (era su primera designación), además de los trámites que debía efectuar la Secretaría de Educación, tenía que completar su ficha personal ante la administración de Recursos Humanos de la Ciudad. En esta instancia, se le solicitó la presentación de su título de nivel secundario (requisito necesario, de acuerdo con el estatuto docente, para la designación como preceptor). La persona en cuestión sólo había completado el nivel primario y aclaró que las funciones que desempeñaba no eran las de preceptor sino encargado de la limpieza de la escuela como suplente de quien realizaba esa tarea. Es decir, la discrecionalidad del director y la falta de controles permitieron que la persona que realizaba la limpieza (personal de maestranza) estuviera designada y cobrara el salario de un preceptor (personal docente). Con el agravante de que las escuelas cuentan con personal de maestranza y tienen la posibilidad de aumentar su dotación en caso de ser necesario. Huelga añadir que el salario de un preceptor ronda los \$800 mientras que un auxiliar de portería cobra alrededor de \$400.

El segundo está referido al nivel preescolar e involucra a dos escuelas de este nivel pertenecientes al mismo distrito escolar. Una de ellas requería de un celador adicional por apertura de un nuevo curso (cargo que estaba aprobado por la Planta Orgánica Funcional del establecimiento; la escuela debía solicitar su designación). La otra escuela tenía un celador excedente y no había dado de baja al cargo. En el transcurso de una reunión de trabajo, las directoras de ambos establecimientos con el conocimiento de la supervisora, acordaron el “préstamo” del celador. Como en el caso anterior, esta situación era desconocida para la administración, para la cual el celador continuaba desempeñándose en la escuela en la que había sido designado. Debido a una licencia del docente en cuestión fue necesario tramitar la designación de un suplente. La solicitud la efectuó la dirección de la escuela en la cual el celador estaba efectivamente trabajando. Así, en el proceso de designación del suplente y debido a una circunstancia fortuita, la administración tomó conocimiento de la situación: la escuela estaba solicitando un suplente para un cargo que no estaba ocupado. Las partes actuaron de buena fe y el docente efectivamente estaba desempeñando su función, pero al margen de la normativa vigente para las designaciones. Cabría reflexionar sobre la “aptitud” de la norma, pero lo cierto es que -aún siendo pasible de mejoras- si existe, los caminos alternativos son peores.

La otra cuestión relacionada con las designaciones tienen que ver con el instrumento y/o la autoridad que designa. Estas facultades se concentran en la figura del gobernador o bien en el ministro de educación y, a su vez, son delegadas en instancias inferiores. Esto se origina en la necesidad de compatibilizar dos aspectos: de un lado, la de controlar la incorporación de agentes a la administración pública; del otro, la de dinamizar las

tramitaciones de las designaciones a fin de asegurar la cobertura inmediata de cargos en el sistema educativo.

En el caso de los suplentes, dado que en muchos casos la cobertura es por períodos de tiempo muy breves, en algunas provincias ocupan un cargo, perciben haberes, toman licencias y cesan, todo sin la existencia de una norma legal o administrativa que los designe. La designación es una mera formalidad que, en los hechos, carece de importancia práctica y legitima un proceso sobre el cual no se ejerce adecuado control. Para el docente esto no parece tener consecuencias negativas severas, ya que la información pertinente al salario (especialmente la antigüedad) está contenida en el formulario de designación a partir del cual se liquidan los salarios. En cuanto a la administración educativa, cabría preguntarse acerca del control que ejerce sobre los requisitos que las personas a cargo de las suplencias deben cumplir, según la normativa vigente, para ejercer la docencia (y podemos remitirnos al ejemplo anterior). A esto se suma en muchos casos el atraso en la tramitación de las designaciones de los docentes transferidos. A comienzos del año 2002, la administración educativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tenía 35.000 designaciones de suplentes sin procesar. Es decir, 35.000 prestaciones de suplentes realizadas, concluidas y pagadas sin que la administración tuviera registro de las mismas.

Con respecto a los interinos, aunque sus designaciones se efectivizan, se verifican notables demoras en la tramitación. En este caso, a diferencia de lo que ocurre con los suplentes, la demora en la tramitación ocasiona demoras en el cobro de los salarios. Por lo demás, resultan formalidades en el sentido de que se está aprobando un hecho consumado (el docente ya está en funciones). Desde este punto de vista, es válida la observación sobre la ausencia del control del cumplimiento de algunos requisitos para el ejercicio de la docencia.

Fallas en los sistemas de información

En muchas provincias no es poco frecuente el depósito de haberes a docentes que no deberían percibirlos por haber cesado en sus funciones, ya sea en forma temporaria o permanente y, el problema mayor se produce en las liquidaciones de sueldos de docentes que realizan suplencias y de los que se encuentran con licencias.

A diferencia de varias de las fuentes de ineficiencia descritas más arriba, que representan costos en términos de tiempo, o un inadecuado aprovechamiento de los recursos humanos, el problema que nos ocupa tiene una incidencia directa en los costos salariales de los gobiernos.

La liquidación de haberes a docentes que cesaron se relaciona con fallas en el circuito de información y captación de bajas durante el proceso de liquidación y, al hecho de que las administraciones educativas sólo llevan registros de las licencias que otorgan, pero no de aquellas que autorizan en forma directa las autoridades escolares o el organismo de supervisión médica.

Es el caso, por ejemplo, de las licencias sin goce de sueldo cuando la notificación del bloqueo de haberes no llega en tiempo y forma a la liquidación de haberes. La licencia fue acordada pero se siguen pagando los salarios.

Las licencias por enfermedad de largo tratamiento y por lesiones en acto de servicio pueden ser utilizadas en forma discontinua. Con frecuencia, la escuela no cuenta con información sobre la "historia" de las licencias de sus docentes (excepto para aquellos que no muestran movilidad sino que se desempeñan durante muchos años en una misma escuela) aunque, en teoría, cada vez que un docente toma posesión de un cargo en una escuela debe proveer a las autoridades información sobre su situación de revista actualizada. La administración, en general, tampoco cuenta con esa información (al menos, sistematizada) ya que los organismos de supervisión médica no suministran la información en forma sistemática. De esta forma, el sistema no detecta que a un docente se le agotó el plazo que podía utilizar a lo largo de su carrera profesional para hacer uso de alguna de estas dos licencias y, más específicamente, el plazo para hacer uso de estas licencias percibiendo la totalidad de su sueldo.

De este modo, la información sobre licencias médicas que disponen las administraciones en forma inmediata es la que surge de las designaciones de suplentes. Y, como comentamos antes, la carga de esa información está habitualmente demorada.

Los casos comentados constituyen ejemplos de lo que, en la práctica, es una falta de información confiable crónica que padecen las administraciones educativas. Ya sea por ausencia lisa y llana de datos (no recogidos en el proceso de transferencia, perdidos en períodos en los que -por ejemplo- se terciarizó el control médico, etc.), por falta de sistematización de la información existente (demoras en el procesamiento o sencillamente información no procesada) o, por la fragmentación de la información como consecuencia de las diversas instancias que intervienen en la gestión, lo cierto es que las administraciones carecen de información confiable y completa sobre el legajo de sus docentes y los movimientos que se producen.

La consecuencia más directa de esta carencia de información es que las administraciones no pueden ejercer un control sobre el cumplimiento efectivo de los estatutos ni tampoco sobre la totalidad del gasto asociado a las licencias.

Con respecto al gasto, las administraciones en general no disponen de las condiciones técnicas para hacer un seguimiento de su eficiencia y, por lo tanto, no tienen posibilidades de reorientar el gasto en función de parámetros técnicos que permitan mejorarla. Por eso, además de las ineficiencias propiamente dichas, corresponde agregar las ineficiencias en el seguimiento de ese gasto (en su capacidad de autoevaluación). Los deficientes sistemas de contabilidad de costos, de la información educativa en general y el deficiente control de las erogaciones sectoriales son causas y efectos que se retroalimentan para dificultar el conocimiento de la eficiencia del gasto educativo.

Esto último es, a su vez, causa y consecuencia de las características de su proceso de planeamiento y presupuestación de los gastos, donde, en principio, domina la inercia: no se programa en función del futuro sino de los gastos incurridos en períodos pasados.

A manera de síntesis, podemos decir que buena parte de las ineficiencias en el sector educativo, y las posibilidades de hechos de corrupción a que habilitan esas ineficiencias, se originan en la falta de adecuación o ausencia de los procesos de generación de información y control en las distintas instancias de administración de los recursos sectoriales, en particular, aquellos vinculados a la presupuestación, la liquidación de haberes, el otorgamiento y control de licencias y suplencias docentes.

Comentarios finales

1. Si se atiende al presupuesto que administran, los organismos de conducción educativa se encuentran entre las organizaciones más grandes de sus respectivos Estados. No obstante, la gestión de ese presupuesto aparenta ser 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 y Secretarías de Educación son responsables por la transparencia, eficiencia y eficacia del uso de los recursos que se les destina.

Quizás, el hecho de que una parte tan significativa del financiamiento disponible se destine a la contratación de personal, contribuye a explicar los motivos por los cuales la sola alusión a su eficiencia sea visualizada como una eventual prescindencia del mismo y, por lo tanto, constituya uno de los mayores obstáculos a llevar a cabo procesos de eficientización del gasto. Como es sabido, éste es un tema tabú. Lamentablemente, la discusión sólo discurre entre alternativas extremas sin reparar que en sistemas con necesidades de expansión y mejora en su calidad, de lo que se trata, es de aprovechar los recursos disponibles y no de minimizarlos.

2. Las administraciones educativas 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 organismos de conducción educativa; las dificultades para explicitar 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 son abordados por las administraciones educativas.

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 no pocas áreas de las administraciones educativas no se trabaje 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.