

LOS VACÍOS EN LAS NORMAS... SUS UMLPLICANCIAS ÉTICAS

(THE HOLES IN THE NORMS... THEIR ETHICAL IMPLICATIONS)

PATRICIA EUGENIA DI LELLA *- ALEJANDRO O. DI PIETRO - LILIANA M. LOUYS -
MARÍA B.QUINTANA - MIGUEL ANGEL VALDÉZ

RESUMEN

El trabajo pretende evidenciar algunos aspectos de la problemática docente derivados de la cuestión normativa. Comenzamos el abordaje desde la ética y, en este sentido Sánchez Viamonte paradójicamente expresa: “. . . los principios constitucionales son, ante todo, **contornos éticos**, dentro de los cuales debe encauzarse la vida del derecho, prácticamente diferida a los poderes ordinarios del gobierno, especialmente al legislativo, que dicta la ley reglamentaria . . .”

ABSTRACT

The work seeks to evidence some aspects of the derived educational problem of the normative question. We begin the boarding from the ethics and, in this sense Sánchez paradoxically expressed Viamonte: “... the constitutional principles are, above all, ethical contours, inside which the life of the right should be channeled, practically differed to the government’s ordinary powers, especially to the legislative that dictates the regulation law...”

INTRODUCCIÓN

Aristóteles decía: “... la educación de los niños debe ser uno de los objetos principales que debe cuidar el legislador. Donde quiera que la educación ha sido desatendida, el estado ha recibido un golpe funesto. Esto consiste en que las leyes deben estar siempre en relación con el principio de la Constitución...”(1)

Tomamos esta idea de Aristóteles para comenzar el trabajo, ya que el propósito es mostrar cómo la legislación (y las cualidades del legislador) pueden conducir a la educación y a la práctica docente, en una dirección u otra.

Observamos que la problemática mayor referida a la legislación educativa provincial de los últimos tiempos, está relacionada con el incomprensible desconocimiento que, desde los distintos poderes y órganos de gobierno, aparece en relación con las normas que se disponen en la Constitución Provincial, en materia educativa.

Aristóteles expresaba: “... las leyes deben ser hechas para las constituciones, y no las constituciones para las leyes. . . Las leyes, distintas de

* Universidad Nacional de Santiago del Estero.

PATRICIA DI LELLA-ALEJANDRO DI PIETRO-L.M. LOUYS-M.B. QUINTANA-M.A. VALDÉZ

los principios esenciales y característicos de la constitución, son la regla que ha de atenerse el magistrado en el ejercicio del poder . . ." También advertía: ". . . el primer deber del hombre de Estado consiste en conocer la Constitución Puede añadirse que deben, también, ser capaces de emitir un juicio sobre aquello que se someta a su examen . . . capaces de mejorar la organización ya constituida . . . a este conocimiento . . . es preciso acompañar también el estudio de las leyes. . ." (2)

El trabajo pretende evidenciar algunos aspectos de la problemática docente derivados de la cuestión normativa. Comenzamos el abordaje desde la ética y, en este sentido Sánchez Viamonte paradójicamente expresa: ". . . los principios constitucionales son, ante todo, contornos éticos, dentro de los cuales debe encauzarse la vida del derecho, prácticamente diferida a los poderes ordinarios del gobierno, especialmente al legislativo, que dicta la ley reglamentaria . . ."

LA LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN: CONSIDERACIONES ÉTICAS

Históricamente, cada vez que las sociedades están en crisis, surge la Ética como mecanismo de defensa, (basta con recordar que las escuelas éticas tales como el Estoicismo y Epicureísmo surgieron en la decadencia grecorromana).

Pensamos que en la actualidad ocurre lo mismo, no es casual que en los diseños curriculares se plantee la cuestión de la Formación Ética y Ciudadana, y consecuentemente con esta aparición observamos que diariamente el mayor porcentaje de información está vinculado a hechos de corrupción.

Creemos que debemos tomar conciencia de la importancia de la ética, como aquella disciplina filosófica que se ocupa de reflexionar acerca de los fenómenos juzgables moralmente.

Si trasladamos nuestra preocupación al campo disciplinar, observamos que cada época tiene sus temores. Según algunos autores, suelen ser los fantasmas que se merecen, los que frecuentemente no representan con clarividencia los peligros que realmente la amenazan.

Un pensador francés contemporáneo, Bourdieu, se entretuv no hace mucho, en establecer el censo de los mayores terrores que agobiaban a los parisinos a finales del siglo pasado: entre ellos figuraban la invasión inminente de los cosacos, las perversas doctrinas del neokantismo o la moda de incinerar los cadáveres (¿a dónde vamos a llegar?), pero ni una palabra en cambio de los nacionalismos o el desarrollo científico de nuevas armas de exterminio masivo, espantos que habían de ensombrecer de veras el siglo entrante.

Ahora que estamos cerca de concluir un milenio, se reiteran una serie de alarmas proféticas que inquietan mucho, al menos retóricamente, aunque tampoco es seguro que muestren de verdad el rostro de los problemas venideros. En el terreno de la educación, uno de esos fantasmas es la hipotética desaparición en los planes de estudio de las Humanidades: como ejemplo: en los nuevos diseños curriculares de los IFD (Institutos de Formación Docente) los espacios destinados a la Filosofía General, Ética y Deontología de la Profesión Docente son sustituidos por especialidades técnicas que mutilarán a las generaciones futuras de la visión

histórica, literaria y filosófica, imprescindibles para el cabal desarrollo de la plena humanidad . . . tal como hoy la entendemos en estas latitudes.

La cuestión merece ser considerada con cierto detenimiento porque es un punto en que la reflexión sobre la enseñanza que queremos o rechazamos, nos obliga a meditar también sobre la calidad de la cultura misma en la que hoy nos movemos.

En cierto sentido, el temor parece bien justificado. Los planes de enseñanza general tienden a reforzar los conocimientos científicos o técnicos a los que se supone una utilidad práctica inmediata, es decir una directa aplicación laboral. La innovación permanente, lo recién descubierto, o lo que da paso a la tecnología del futuro gozan de mayor prestigio, mientras que la rememoración del pasado o las grandes teorías especulativas, suenan un tanto a pérdida de tiempo. En este sentido pareciera que la cuestión ética, es también una pérdida de tiempo. El olvido de “lo humano” se advierte como consigna.

Todo docente, que se precie de tal, reconoce que existe una dimensión ética en educación, que se da en el acto de enseñar. Nos referimos al valor de educar en el doble sentido de la palabra “valor”: queremos decir que la educación es valiosa y válida, pero también que es un acto de coraje, un paso al frente de la valentía humana. Los cobardes o recelosos deberán abstenerse. Lo malo es que todos tenemos miedos y celos, sentimos desánimos e impotencia, por eso la profesión docente, en el más amplio sentido del noble término, en el más humilde también, es la tarea que está más sujeta a quiebres psicológicos, a depresiones, a desalentada fatiga, acompañada por la sensación de sufrir abandonados en una sociedad exigente pero desorientada, en una posmodernidad que pareciera inmersa en una crisis de valores.

A partir de nuestro diagnóstico, es que nos adentramos –desde la Ética- en algunos artículos de la Ley Federal de Educación.

El artículo 5 inc. j) prioriza la valoración del trabajo como realización del hombre y la sociedad, y como eje vertebrador del proceso social y educativo. Llama la atención esta aspiración de deseo, cuando al contraponerla con las propuestas que en la actualidad se manejan a nivel económico y marcos laborales, nos encontramos que no conciben con la realidad. Habitualmente los medios de comunicación nos muestran noticias vinculadas no sólo con el desempleo, sino también con ciertas formas de esclavitud contemporáneas, algunas de las cuales relacionadas con los magros salarios de los trabajadores, que han perdido la condición de ser “**salarios dignos**”.

Como consecuencia de lo anterior, los datos estadísticos indican que en distintas regiones de nuestro país, se han acrecentado la desnutrición y la mortalidad infantil. Esta realidad entra en contradicción con el inc. l) del mismo artículo, que afirma: toda vez que la Ley propende al desarrollo de una conciencia sobre nutrición, salud e higiene, profundizando su conocimiento y cuidado como forma de prevención de las enfermedades y de las dependencias psicofísicas.

Asimismo, se advierte una falta de preocupación sobre el ámbito donde se debe desarrollar la educación; simplemente con observar el estado de los edificios de la escuela pública. Frente a ello surge una nueva contradicción: el inc. f) del

PATRICIA DI LELLA-ALEJANDRO DI PIETRO-L.M. LOUYS-M.B. QUINTANA-M.A. VALDÉZ artículo 43 (LFE) señala: “desarrollar sus aprendizajes en edificios que respondan a normas de seguridad y salubridad que cuenten con instalaciones y equipamiento que aseguren la calidad y la eficacia del servicio educativo”.

Lo expresado puede juzgarse desde los ético, y en ese sentido nos parece conveniente citar a un filósofo de fuste como Platón, que en Leyes afirmaba: “educación es aquello que desde niños encamina hacia la virtud, haciéndonos deseosos y amantes de convertirnos en ciudadanos perfectos, que saben mandar y obedecer son justicia. Quien reúne una recta educación y un natural feliz, suele transformarse en un animal sumamente divino y afable; pero insuficientemente o mal educado, se transforma en el más feroz entre todos los que la tierra produce. Por ello el legislador debe preocuparse en que la educación de los niños no se convierta en algo secundario o que pueda desdeñarse” (3)

En su obra República, hace referencia a la importancia de la educación: “Un Estado, si algún bien se encamina bien, progresa como un círculo que se agranda. Porque crianza y educación, conservadas buenas, producen buenas naturalezas, y naturalezas buenas a la vez, recibiendo tal educación, se convierten en mejores que las precedentes con respecto a la procreación y a lo restante” 1

Actualmente el gobierno se encuentra sospechado de corrupción. Las consecuencias ya las había señalado Platón en el siglo V a.c.: “En una palabra, los guardianes del Estado deben vigilar que no se deslice a escondidas la corrupción . . . , pues al hacerse, poco a poco, habitual, ella no hace más que insinuarse, en las costumbres y en los usos, de los cuales, creciendo, progresa hasta las relaciones recíprocas, de estas pasa a las leyes y a los Estados . . . , hasta que, finalmente trastorna todo, tanto en la vida privada como en la pública” (4)

En estos momentos hay una reacción en el sistema educativo en general y en las Universidades en particular, en contra de la política educativa actual y específicamente en lo que hace a la Ley. Aquí nos parece pertinente mencionar el poder de la opinión pública señalado por Platón en su obra Leyes: “dices bien que la opinión pública tiene un poder maravilloso toda vez que nadie, nunca y de ninguna manera intenta aspirar a otra cosa en contra de la ley. Entonces . . . al Legislador que pretenda subyugar una pasión, de aquellas que por excelencia, esclavizan a los hombres, les será fácil saber cómo vencerla, pues consagrando esta opinión pública ante todos . . . habrá preparado a esta ley el más fuerte apoyo”(5)

La reacción del sistema es compartida por la opinión pública en general, que con preocupación sigue el proceso de transformación educativa del país, cuya implementación no tiene correlato con las condiciones materiales presentes.

Metafóricamente, es construir una casa sin ladrillos; no se trata ya de juzgar el modelo ni el diseño, sino las condiciones de realización que lo hacen posible.

ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LAS NORMAS DISPUESTAS EN LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL Y LA LEY GENERAL DE LA PROVINCIA.

La actual Constitución de la Provincia entró en vigencia el 18 de Noviembre de 1986 en su Cap. III hace referencia a la forma en que deberá organizarse la educación, estableciendo en el artículo 68 inc. 1): “ La Provincia organizará el gobierno

de la educación en todos sus niveles y modalidades mediante la creación de organismos descentralizados, conforme a la Ley Orgánica de Educación, teniendo en cuenta una conveniente y adecuada regionalización”.

Llama la atención que la Provincia dicte la Ley General de Educación en 1993, cuando en las disposiciones transitorias, cláusula tercera, establece: “Todas las leyes que deben dictarse en conformidad con lo dispuesto por esta Constitución, deben ser sancionadas dentro del plazo de dos años contados a partir de su vigencia”.

La pregunta es: ¿La Ley Orgánica de Educación no forma parte de las leyes, que según la cláusula tercera, deben dictarse en el plazo de dos años?

Si efectivamente la Ley de Educación se encuentra encuadrada dentro de esta disposición transitoria, cabría otra pregunta relacionada con lo dispuesto en el cap. IV, art. 63 inc. 2): ¿No era deber de los funcionarios de turno “observar estrictamente la Constitución”?

¿Y por qué no cabría otra: ¿No era deber del señor Gobernador “ejercer en forma exclusiva el derecho de iniciativa en lo referente a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de las que crearen, modificaren o extinguieran entidades descentralizadas (cap. II, art. 137, inc. 3) como las mencionadas en el art. 68, inc. 1)?

El artículo 68 en el inc. 2) dispone: “El gobierno de la educación estará a cargo de un organismo general de Coordinación, Planeamiento y Política Educativa, integrado en conformidad con lo que establezca la Ley Orgánica de la Educación”. Recién en 1993 (Ley 4731) se dispone en el título V, cap.I, art. 49 a 73, como estará organizado el gobierno y administración de la educación. Efectivamente (aún teniendo en cuenta el vencimiento de los plazos constitucionales) se organiza la educación según los preceptos de los incisos transcritos, en el sentido de que la Ley prevé la descentralización y la conformación del un Consejo Provincial de Educación, cuyas funciones (art.56) contemplan en síntesis las previstas en el art. 68 inc. 2) de la Constitución. Por otro lado se prevé los “Representantes Electivos Docentes”, tanto a nivel de Delegaciones Regionales como en las Unidades de Gestión Educativa.

En el Título VII, art. 78, se dispone que el Poder Ejecutivo debe reglamentar la presente Ley en el plazo de un año a partir de su promulgación. A casi seis años de dictada la Ley, no ha sido reglamentada.

Del mismo modo, se vencieron los plazos para poner en funcionamiento la nueva estructura (dos años) y para dictar el Estatuto del Personal del Sistema Provincial de Educación (un año y medio).

El Estado, en vez de cumplir con las disposiciones de la Constitución como norma superior, y de la Ley de Educación como norma específica, ha dictado diferentes instrumentos mediante los cuales desarma la anterior estructura del Ministerio de Educación (Dcto. 3140/97), y la reemplaza por una a la que llama “Estructura Orgánica Funcional desagregada del Ministerio de Educación y Cultura” (Res. 560-0EC-97).

Cabe aclarar que ya en 1995, por Res. 60, se habían creado las Delegaciones Regionales y las Áreas de Gestión Educativa y Planes Programas, más la Coordinación Provincial de Regímenes Especiales y Educación no Formal.

Estos decretos y resoluciones no hacen más que reproducir la anterior estructura bajo una apariencia de regionalización y descentralización, que en realidad

PATRICIA DI LELLA-ALEJANDRO DI PIETRO-L.M. LOUYS-M.B. QUINTANA-M.A. VALDÉZ
no es más que la misma organización verticalista con responsables cuyas denominaciones han sido “reconvertidas” y en donde se advierte una fuerte ingerencia en las designaciones de una “**política de partido**” más que de una “**política de Estado**”, y en la que los docentes no tienen participación ni están representados.

Aún la unificación del Consejo Provincial de Educación y la DIGEMAS en lo administrativo es un supuesto, ya que ambas continúan manteniendo sus organismos separadamente en relación, por ejemplo: liquidación de haberes, licencia, salario familiar, Junta de Clasificación y Disciplina , departamentos administrativos, etc.

EJEMPLOS DE LA PROBLEMÁTICA EDUCATIVA ACTUAL

El propósito de esta parte del trabajo es ejemplificar algunas de las situaciones que trajo aparejado el proceso de transformación educativa en la provincia, derivadas tanto de la falta de normativa que clarifique su implementación, como del incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Constitución Provincial y la Ley General N° 4731-93.

Las mismas han sometido a la docencia, en sus diferentes niveles, a un estado de tensión e incertidumbre difícil de entender a una mirada ajena.

EJEMPLO I: ESTABILIDAD LABORAL

En primer lugar, queremos plantear la problemática referida a la ESTABILIDAD LABORAL.

Resulta complicado para cualquier persona, y en este caso para un docente, suponer que debe “**transformarse**” si, previo a ello, lo que está en discusión es su permanencia en el sistema y aún creyendo que permanece, desconoce en qué condiciones.

Muchos actores han denunciado que las nuevas leyes de educación esconden un despido encubierto. Si realmente el sistema no clarifica el futuro de algunos niveles docentes, posiblemente los detractores tengan razón ya que la implementación de la Ley General, supone que con anterioridad, se han tomado los recaudos necesarios para que los agentes puedan insertarse en la nueva estructura en mejores o iguales condiciones que las actuales.

El artículo 5to inc. f) de la Ley 4731, hace alusión a “La reconversión de la función docente en sus distintos niveles y modalidades”.

Sabemos que el acento de la reforma está puesto en el reemplazo de la antigua escuela primaria por la Educación General Básica, que al incorporar un ciclo más, absorbe los anteriores 1ro y 2do años del Nivel Medio convirtiéndolos en 8vo y 9no de la EGB.

La transformación de la estructura básica plantea una disputa no resuelta aún en relación con quienes pueden desempeñarse en este nuevo ciclo si los maestros de primaria, los profesores de Media.

Ambos sectores tienen la sensación que, a favor de unos u otros, la fuente laboral ha sido recortada.

Las escuelas de Educación Media, debido al desgranamiento propio del Nivel, históricamente, se estructuraron en forma piramidal: la base más ancha de la pirámide correspondía a los antiguos 1ro y 2do años. Consecuentemente, eran estos dos cursos lo que representaban la mayor oferta laboral para los docentes, no sólo por la cantidad de horas cátedras requeribles, sino también por la diversidad de asignaturas, al ser partes de un ciclo básico general y casi común a todas las modalidades.

La nueva EGB plantea profesores por **AREA** y no por **ASIGNATURAS**. En este caso, la problemática es doble:

1. Varias asignaturas son absorbidas por un solo docente "el Profesor del AREA", justamente en las franjas de la pirámide que tradicionalmente absorbieron la mayor cantidad de docentes.
2. La Provincia no ha implementado a la fecha los IFD encargados de formar profesores por AREA, lo que implica que los actuales docentes tampoco tengan donde "**RECONVERTIRSE**".

También no resulta claro el tema de la remuneración: ¿será equiparable a la de la escala primaria o a la del Nivel Medio?.

Por otro lado, y para complicar más aún la situación, el Ministerio de Educación (haciendo caso omiso a que no cuenta con la Sanción del Estatuto, el que coherentemente con la Ley debe legislar sobre la carrera docente, condiciones laborales, etc) acordó con los gremios a fines de 1998 la Titularización Masiva de Docentes Secundarios.

A estos docentes: ¿los titularizamos en una escuela inexistente?, ¿por qué la titularización es en la situación que el agente reviste al momento de disponérsela?

No debemos olvidar que en 1998 la EGB 3 sólo se aplicaba a determinados establecimientos como experiencia inicial, por lo tanto, la situación de revista de la mayoría de los docentes es, en los antiguos secundarios, inexistentes a la fecha.

EJEMPLO II: LA NORMATIVA, UNA ASIGNATURA PENDIENTE.

El Sistema Educativo Argentino atraviesa un profundo proceso de transformación, en el que la descentralización y transferencia de los servicios a las provincias, constituyeron el inicio de la reforma.

El traspaso de los servicios y la necesidad de adecuar las estructuras existentes a las exigencias de la Ley Federal Nº 24195/93, trajeron aparejado cambios en la organización del Sistema Educativo Provincial, muchos de los cuales fueron dándose por inercia, sin una normativa que acompañe el proceso (situación que por otro lado no es nueva, solo que actualmente se visualiza con más fuerza).

Para ejemplificar esta situación, consideramos útil realizar un estudio de caso, el del Bachillerato a Distancia, que además de posibilitarnos revisar el proceso normativo, nos ayuda a analizar el diseño de algunas estructuras en el plano formal y cotejarlo con el que se desenvuelve en la práctica.

Desentrañar cómo funciona la organización del Sistema y cómo evolucionaron los distintos canales de dependencia implica, al decir de Ada Abraham (1986), una verdadera "**experiencia laberíntica**". Las actuales estructuras fueron

PATRICIA DI LELLA-ALEJANDRO DI PIETRO-L.M. LOUYS-M.B. QUINTANA-M.A. VALDÉZ
configurándose como un laberinto en movimiento, cuyos vacíos legales provocaron que las organizaciones construyeran en la práctica sus propias leyes, las que el Sistema legitimó en forma tácita.

El propósito de esta parte del trabajo, es explicitar “**el laberinto**”. Creemos que conocerlo, nos ayudará a interpretar las redes que intra e interindividualmente se tejen y funcionan; por eso la necesidad de indagarlo y revisarlo en su continuo histórico, a fin de poder describirlo, explicarlo e identificar las cuestiones que deben resolverse, modificarse, etc.

Sabemos que muchas veces, las reformas sucumben cuando se estrellan contra los “**viejos modos de hacer**”. La falta de cuestionamiento de lo que **no se hace**, pareciera ser uno de “estos modos”, dado que (con algunas excepciones), la ausencia de un proceso normativo que clarifique, unifique y acompañe la evolución de las estructuras, ha sido una constante dentro del Sistema, **una política**. Parafraseando a Cox (1993), “una política como decisión, puede consistir en lo que **no se está haciendo**”, y paradójicamente, lo que no se está haciendo, es aquello que la Ley General de Educación de la Provincia en el Título 1- art. 4º, explicita como condiciones de funcionalidad y eficiencia: “los organismos de aplicación de la presente Ley, asegurarán la funcionalidad y eficiencia del Sistema Provincial de Educación mediante: “La centralización normativa y la descentralización operativa...” (inc. h)

Es indiscutible que la normativa constituye una valiosa herramienta que permite dar forma y comprender cómo funcionan las diversas articulaciones del sistema y cuáles son las reglas de juego que determinan las relaciones que se establecen en el mismo.

Coincidimos con Frigerio, Poggi y Tiramonti (1992), en que “las reglas abren el espacio para que se pueda cumplir con la función específica..., no se justifican por sí mismas, sino en la medida que hacen posible la realización de una actividad significativa” (6)

En nuestro sistema pueden advertirse, tanto vacíos normativos como la convivencia de normas contrapuestas (por ejemplo, la aplicación para la mayoría de los establecimientos de Nivel Medio del Régimen de Evaluación, calificación y promoción contenido en la Resolución 45- EC-95, y para otros, la aplicación del Decreto 2766-EC-94, que en el artículo 15 del anexo reglamentario dispone el régimen de recursantes, superado en el instrumento citado anteriormente).

Estos vacíos han producido diferentes situaciones que pueden generalizarse por lo menos, en dos posturas relevantes:

1. Que la tarea quede librada a las posibilidades organizativas de determinadas personas o grupos (el éxito de la misma dependerá de sus fortalezas y/o debilidades)
2. Individuos o grupos que aprovechan estos vacíos y los toman como estrategias para usar sus recursos de poder e influencia y promover sus intereses.

Ambas posturas son preocupantes y nos indican la importancia de revisar el tema (más aún si tenemos en cuenta que los instrumentos legales son los que

refrendan las partidas presupuestarias). Muchos autores coinciden en afirmar que el conocimiento de la normativa es una de las tantas fuentes de poder, y la ausencia de ella puede ser usada como fuente de poder por los que tienen el control de la información.

Otro asunto que puede abordarse desde esta óptica, es el de los modelos de gestión que se perciben al analizar los organigramas, dado que no sólo representan la forma en que se dividen la tarea, si no también el estilo de gestión que se propicia.

Kaminsky (1994) aporta de una manera clara el concepto de **“transversalidad”**, que debiera construirse en meta de todas las instituciones. Lo aborda de este modo: “Las instituciones son un vasto sistema de relaciones y comunicaciones, organizadas en torno a sus reglas formales y también a las informales; existen aquellas que se encuentran más bien ceñidas a su disposición vertical según su organigrama y jerarquías, pero también aquellas que dan lugar a las formas horizontales de relación y comunicación. El coeficiente y producto de la ecuación vertical/horizontal, nos aproxima al nivel de transversalidad de cada institución”.

Tradicionalmente las instituciones se estructuraron siguiendo un modelo verticalista (tendencia que aún subsiste sobre todo en los organismos públicos). En cada área o departamento, las funciones o responsabilidades son asignadas por puestos y jerarquías y los que generalmente no aparecen representados son los destinatarios. Sólo se muestra cómo se agrupan los empleados y cuáles son las relaciones de subordinación e información; el **“para quién se hace”** está desdibujado.

A diferencia del modelo verticalista, el horizontal prioriza la información que suministran e impulsan los destinatarios (en influjo más ascendente que descendente). La tarea del Estado, consiste en elaborar e instrumentar las políticas públicas que van a orientar la acción de los distintos organismos; es decir: el Estado debe definir políticas específicas, ejecutarlas y controlar su implementación, teniendo en cuenta que toda actuación organizacional se desarrolla en un entorno político, económico y social determinado, el que debe analizar e interpretar las necesidades de la población.

La identificación de los modelos de gestión, desde la creación del Bachillerato a la fecha, la realizaremos desde el análisis de los conceptos de verticalidad y horizontalidad. Para ello, seguiremos el esquema del gráfico I (ver anexo).

OBSERVACIONES

El análisis realizado supone la descripción de distintas normas que se dictaron desde la creación del Establecimiento, objeto de nuestro ejemplo.

Queremos aclarar que la lectura de esta normativa debe hacerse con una salvedad: la mayoría de ellas contravienen el principio jurídico de “Supremacía Constitucional”.

Para la concreta aplicación de las normas jurídicas, hay que tener en cuenta que éstas se establecen siguiendo una gradación jerárquica. Hans Kelsen (1958) llama a esta gradación **“pirámide jurídica”** y la hace en estos términos:

PATRICIA DI LELLA-ALEJANDRO DI PIETRO-L.M. LOUYS-M.B. QUINTANA-M.A. VALDÉZ
“.....resulta que de la creación de una norma - la de grado más bajo – está determinada por otra – de grado superior, cuya creación es determinada, a su vez, por otra todavía más alta” (7)

Siguiendo este principio, todas las normas dictadas por los distintos órganos del Estado Provincial deben guardar absoluta concordancia con la Constitución.

Al modificarse en 1986 la Constitución de Jujuy, en el artículo 68 se establece cómo se organizará el gobierno de la educación en todos sus niveles y modalidades, sin que en las disposiciones transitorias se determine que hasta tanto se dicte la Ley orgánica de la educación, los organismos existentes con anterioridad continuarán en vigencia (salvedad que sí se hizo por ejemplo en relación a la estructura de las Municipalidades y Comisiones Municipales y a la Ley Orgánica N° 4055 del Poder Judicial – cláusulas novena inc 1 y décima – respectivamente).

Por lo expresado, cuando el artículo 80 de la Ley 4731 dispone la “vigencia de los organismos residuales”, se está refiriendo a organismos inexistentes suprimidos ya al momento de dictarse la Constitución Provincial. Consecuentemente las normas a las que haremos alusión y que supuestamente van modificando la estructura del Área de Educación, están modificando también una estructura inexistente.

Hecha esta salvedad, nos referiremos a los distintos decretos y resoluciones, con el objeto de mostrar cuales fueron los objetivos perseguidos por ellos.

La gravedad de esta problemática se aclara gracias a las observaciones y orientaciones del **Doctor Vicente Cicarelli**, en reunión de consulta.

GRÁFICO I: ORGANIGRAMA MACRO

El Bachillerato a Distancia (B.D.) fue creado por Decreto N°4692-G88, cuyo artículo 1° establece:

“Créase en forma experimental el servicio de Bachillerato a Distancia dependiente de la Dirección General de Enseñanza Media, Artística y Superior, el que funcionará a partir de 1989”

Al momento de dictarse el Decreto no existía el actual Ministerio, sólo una Secretaría de Educación y Cultura dependiente del Ministerio de Gobierno, y de ésta, dependían la DIGEMAS y el Consejo General de Educación.

Reglamentaba el funcionamiento de la DIGEMAS el Dcto. 5024-G-88. El organigrama contenido en su anexo, muestra áreas desconectadas entre sí y con una línea de mando que asciende directamente al responsable de la organización (ver anexo-cuadro I), proponiendo una relación verticalista y un modelo de gestión centralizado en el Director General, que se percibe sobre todo en algunas disposiciones referidas a las áreas de Supervisión General y Departamento Pedagógico. (El art.3°inc.5) determina: “El Supervisor General es el único conducto entre los Supervisores Técnicos y la Dirección General”; y el art. 5 expresa: “el Asesor Pedagógico tiene como superior inmediato al Director Gral.”

El B.D. quedó bajo la jurisdicción del Dto. Pedagógico. La dependencia no de encuentra formalizada en ningún instrumento; en la investigación no hemos encontrado resoluciones de la entonces Secretaría ni disposiciones internas de la

DIGEMAS que refrenden esta situación. Fue una dependencia supuesta, aceptada y convalidada por el equipo que se designó para la implementación del mismo. Algunos de sus miembros expresan que la dependencia, pudo deberse a que el proyecto del B.D. le fuera encomendado al Dto. Pedagógico y a que en él se estableciera que el mencionado Departamento ejercería la coordinación.

Cabe aclarar que el Decreto de creación no hace mención al proyecto, ni aprueba la estructura y reglamentaciones que en él se proponen. Lo que llama la atención, es que aún sin aprobación alguna, lo sustancial del funcionamiento del BD, se haya regido por lo dispuesto en el mismo.

En el año 1992, por Ley 4636, la Secretaría de Educación se convierte en Ministerio, pasando la DIGEMAS y el Consejo de Educación a depender de éste.

En 1993, se produce el primer intento de eliminar el modelo unipersonal de gestión, y por Resolución Ministerial Nº18-EC-93 se modifica el organigrama de la DIGEMAS

La resolución en los art.2º y 3º, asignaba el gobierno de las nuevas áreas creadas al Inspector General y a algunos Supervisores Técnicos (esta modificación no pudo ser implementada debido a la oposición de los restantes integrantes del cuerpo técnico de la DIGEMAS, quienes argumentaron que el anterior organigrama estaba establecido por Decreto y por lo tanto no podía ser anulado por una Resolución).

En 1994, por Dcto. Nº1706-EC-94, se reemplaza definitivamente el sistema unipersonal del gobierno por un sistema colegiado, el que según los considerandos, posibilitaría “un avance más fluido, gradual y no traumático hacia las estructuras del Sistema Provincial creado por Ley 4731”. De este modo de creaba, como organismo de transición, una Junta Directiva integrada por un Presidente y dos Vocales..

El Decreto no afecta la composición del Departamento Pedagógico, quien mantiene su estructura pero esta vez con una variante: la renuncia de su jefe y la imposibilidad de cubrir la vacante debido a las disposiciones derivadas de la situación de emergencia de la provincia.

Este hecho afectará al BD en cuanto al nombramiento de los Tutores, dado que la Resolución Nº 3961-D-92 dispone en el art. 4º del anexo reglamentario: “Serán seleccionados conjuntamente por el jefe del Dto. Pedagógico y el Coordinador Gral.”. Este tema lo traemos a colación, porque a la fecha representa uno de los vacíos legales que no se han subsanado.

La organización descrita precedentemente tiene vigencia hasta el 12 de Diciembre de 1995, en que se dicta el Decreto Nº 60 por el que se aprueba la nueva estructura funcional del Ministerio de Educación y Cultura.

El Decreto constituye la primera acción clara tendiente a unificar el sistema. Con él se inicia un proceso de disolución de los distintos sectores cuyo personal va transfiriéndose a los nuevos organismos. Paralelamente a su implementación, se produce una jubilación masiva en el orden provincial, por la que casi todo el Cuerpo Técnico de la DIGEMAS pasa a situación pasiva. Los pocos agentes que quedaron, fueron ubicados dentro de la nueva estructura y hacia el 1996, la DIGEMAS se reduce al sector Administrativo Contable al igual que el Consejo General de Educación (ver la Ley 84/78).

PATRICIA DI LELLA-ALEJANDRO DI PIETRO-L.M. LOUYS-M.B. QUINTANA-M.A. VALDÉZ

El Dcto. 60 dispone la creación del Área de Regímenes Especiales y Educación No Formal (REENF). El mismo no aclara cuáles son los servicios educativos que conformarán el Área, la que suponemos se organiza siguiendo lo establecido en la Ley Federal 24195 y la Provincial 4731 que expresan respectivamente: Cap. VII: Regímenes Especiales, integrados por: Educación Especial (art. 27 a 29); Educación de Adultos (art. 30); Educación Artística (art. 31); Educación a Distancia (art. 33 inc. b) y en el Título IV, art. 35º la Educación no Formal. Ley Provincial: Título IV, Cap. 1, art. 16º: "...se consideran Regímenes Especiales: 1) Educación Especial; 2) Educación de Adolescentes y Adultos; 3) Educación Artística y 4) Otros Regímenes Especiales: Educación a Distancia".

El listado con los servicios que se transferían a REENF no fue documentado. No podemos alegar que no hacía falta por expresar la Ley quienes debían ser parte de ellos, puesto que en el caso de los Establecimientos Nocturnos de Nivel Medio para jóvenes y adultos, algunos quedaron bajo la dependencia de las Delegaciones Regionales y otros pasaron a REENF; en ambos casos, no existe instrumento que clarifique y refrende cuáles debieran estar en las Regiones y por qué, y cuáles en Regímenes Especiales.

El Bachillerato a Distancia pasó a la jurisdicción de REENF y al no existir el Departamento Pedagógico, el Coordinador de esta Área se constituyó en su superior inmediato.

SITUACIÓN ACTUAL

En junio de 1997, por Decreto N° 3140 desaparecen definitivamente la DIGEMAS y el Consejo de Educación. La función de estos organismos fue eliminar los cargos de Delegados Ministeriales y en su lugar se crearon los de jefes de las Áreas de: Gestión Presupuestaria; Recursos Humanos; Auditoría y Control de Gestión y Logística.

También en junio de 1997, se dicta la Res. N° 560-EC- mediante la que se aprueba la "Estructura Orgánica Funcional desagregada del Ministerio de Educación y Cultura aprobada por Dcto. 3140-EC-97" y sus respectivos responsables.

En Regímenes Especiales se prevé, entre otros, un Responsable de "Jóvenes y Adultos" (no aclara si estará a cargo de un área, departamento, oficina, etc.).

Dado que REENF no ha elaborado desde la creación a la fecha el organigrama, ni explicitado en algún documento cómo está conformada la organización y cuáles son sus pautas de funcionamiento, (a lo que debemos sumar la ambigüedad de la Resolución), la Coordinación de entonces, decidió que "Jóvenes y Adultos" sería un Departamento que abarcaría las escuelas primarias y secundarias nocturnas más el BD. El nuevo Departamento fue creado en forma verbal y los servicios también se le adjudicaron verbalmente, por lo que la dependencia de los mencionados establecimientos es "**de hecho**".

En la actualidad, el Departamento no abarca a los establecimientos primarios nocturnos (también por disposición verbal), mientras que el Bachillerato a Distancia continúa con la dependencia "**de hecho**".

CONCLUSIONES

Se advierte, que al ser el proceso normativo una asignatura pendiente, estamos construyendo “lo nuevo” con los instrumentos del modelo que queremos superar; un claro ejemplo es el del Estatuto del Docente. Los plazos establecidos en la Ley 4731 (art. 81) para elaborar el Estatuto acorde a sus exigencias, vencieron hace años, por lo que continúa aplicándose la Ley 3520 del año 1978.

La Ley General no ha sido reglamentada ni se han puesto en funcionamiento los órganos de gobierno previstos en ella: Consejo Provincial de Educación, Delegaciones Regionales integradas también por docentes electos, etc.

En síntesis, la provincia luego de la descentralización repitió en la práctica el modelo centralista, priorizando las conducciones unipersonales. Los establecimientos para Adultos de REENF no cuentan ni siquiera con Vice Directores, lo que dificulta cualquier intento de construcción de un modelo más horizontal de gestión.

Quizás sea Graciela Frigerio (1992) quien mejor represente la situación de estos directores y en el caso del BD, la de Coordinador General:

“La complejidad de la gestión educativa se relaciona con el hecho de que la misma se encuentra en el centro de tres campos de actividades necesariamente articulados e intersectados: el político, el administrativo y el profesional ... generalmente estos tres campos conciernen a tres agentes o actores diferentes, pero en las escuelas convergen en el que tiene a cargo el Establecimiento”.(8)

Pensamos que, tal vez, la demora en abordar suficientemente el proceso normativo pueda deberse, entre otras causas, a la falta de aceptación que desde los órganos de gobierno aparece en relación en la estructura aprobada en la Ley General.

Significativamente el Dcto. 60, además de evidenciar en los considerandos la política post-ajuste (“... simplificación de la gestión administrativa, **contención y racionalización** del gasto público...”), expresa: “... no es conveniente en esta instancia y hasta tanto se dicte la reglamentación o se **evalúe la necesidad de su reforma**, cubrir en su totalidad los órganos de gobierno previstos en ella”.

De esta forma, el modelo verticalista de organización sustentado históricamente es actualizado mediante un Decreto que:

- a) Justifica la no cobertura de los órganos de gobierno (participativos) previstos en la Ley.
- b) Repite el modelo unipersonal, solo que con otras denominaciones (Ejemplo: los Delegados Regionales son a la Región, lo que la figura del Director General era a la DIGEMAS).

NOTAS

- 1) ARISTÓTELES, (1946), *La Política*, Espasa Calpe Argentina SA.
- 2) Ibid.

PATRICIA DI LELLA-ALEJANDRO DI PIETRO-L.M. LOUYS-M.B. QUINTANA-M.A. VALDÉZ

- 3) MONDOLOFO, (1980), *El Pensamiento Antiguo*, T.I, Edt. Losada, Bs. As.
- 4) Ibid.
- 5) Ibid.
- 6) FRIGERIO, POGGI Y TIRAMONTI, (1992) *Las Instituciones Educativas. Cara y Seca: elementos para su comprensión*, Ed. Troquel, Bs.As.
- 7) KELSEN HANS (1958). *Teoría general del derecho y del Estado*. Imprenta Universitaria, México.
- 8) FRIGERIO, POGGI Y TIRAMONTI, Ibid.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAHAM, A y otros (1986) *El Enseñante es también una persona*. Ed. Gedisa, Barcelona.

COX, C (1993) *Políticas de Educación Superior. Categorías para su análisis*. En: *Políticas de Educación Superior en América Latina*, FLACSO. Chile.

FRIGERIO, POGGI y TIRAMONTI (1992) *Las Instituciones Educativas. Cara y Seca: elementos para su comprensión*, Ed. Troquel, Bs.As.

KAMINSKY, G (1994) *Dispositivos institucionales. Democracia y Autoritarismo en los problemas institucionales*. Lugar Editorial. Bs. As.

Ley Federal de Educación N° 24.195

Leyes, Decretos y Resoluciones Provinciales.

MENA, M (1996) *La Educación a Distancia en el Sector Público*. Instituto Nacioanl de Educación Pública. Bs. As.

MONDOLOFO (1980) *El Pensamiento Antiguo*, T.I, Edt. Losada, Bs. As.

OSZLAK, O. (1993) *Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras*. En :Kliksberg,B. (compilador): *El rediseño del Estado una perspectiva*. ENAP: México.

PLATÓN (1988) *La República*. Edit.Universitaria, Bs. As.

POSTIC, M (1982) *La Relación Educativa*. Narcea S.A. de Ediciones. Madrid.
Proyecto del Bachillerato a Distancia.