
INFORME FINAL DE AUDITORIA

PROYECTO N° 2.03.03

CAPACITACION DOCENTE.
SECRETARIA DE EDUCACION.

AUDITORIA DE GESTIÓN

PERIODO AÑO 2002

Buenos Aires, mayo de 2004

**AUDITORÍA GENERAL
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE
BUENOS AIRES**

Av. Corrientes 640 piso 5º Capital Federal

Presidente

Dr. Matías Barroetaveña

Auditores Generales

Dra. Alicia Boero

Dr. Vicente Brusca

Dr. Rubén Campos

Dr. Nicolás Corradini

Dr. José Luis Giusti

Dra. Josefa Prada

CÓDIGO DE PROYECTO: 2.03.03

NOMBRE DEL PROYECTO:

**Capacitación Docente. Secretaría de Educación.
Auditoría de Gestión.**

PERÍODO BAJO EXAMEN: Año 2002

EQUIPO DESIGNADO:

**Dr. Leandro Veiga (Supervisor)
Dra. Verónica Catovsky
Lic. Arturo Armada
Aud. Mara Bustamante
Aud. Luciano Fonrodona**

OBJETO: Jurisdicción 55 – Programa 5513

OBJETIVOS:

Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos del programa en términos de eficacia y eficiencia.

INFORME DE AUDITORIA
Proyecto Nº 2.03.03

Sr. Presidente
De la Legislatura de la Ciudad
Autónoma de Buenos Aires
Lic. Jorge Telerman
S / D

En uso de las facultades conferidas por el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y por la Ley 70, artículos 131, 132 y 136, la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires procedió a efectuar un examen en el ámbito del Centro de Pedagogías de Anticipación, dependiente de la Secretaría de Educación, con el objeto que a continuación se detalla.

1. Objeto

Jurisdicción 55 – Secretaría de Educación; Programa 5513; Unidad Ejecutora Centro de Pedagogías de Anticipación.

Crédito Original	\$3.971.444
Crédito Vigente	\$4.186.856
Devengado	\$3.651.204

Fuente: Cuenta de Inversión 2002.

2. Objetivo

Controlar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos del programa, en términos de eficacia y eficiencia.
Auditoría de gestión. Ejercicio 2002.

3. Alcance

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aprobadas por la Ley 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los procedimientos realizados fueron los que a continuación se detallan:

1. Relevamiento y análisis de la normativa aplicable al Centro (ver Anexo I).
2. Relevamiento y análisis de la estructura orgánico funcional del Centro (Anexo II).
3. Relevamiento y análisis de los circuitos y procedimientos administrativos de formulación de la oferta de capacitación.
4. Elaboración de instrumentos de recolección de información en campo.
5. Relevamiento y análisis de contratos de capacitadores.
6. Relevamiento y análisis de la oferta de cursos.
7. Análisis de legajos de capacitadores.
8. Entrevistas con funcionarios del Centro.

Las tareas de campo se llevaron a cabo entre el 12 de febrero y 15 de julio de 2003.

El alcance de las tareas se ha visto limitado por el carácter de provisoria de la base de datos de cursos confeccionada por la Unidad de Información. Entre las limitaciones más salientes, algunas se encuentran incompletas y, de las columnas referentes a docentes capacitados, la correspondiente a inscriptos contiene datos estimados, dado que la Unidad de Información no había recibido todas las planillas de inscripción. Los casos en que la cantidad de inscriptos fue estimada, en base a cursos similares o de años anteriores alcanzan el 12%. Esto implica que los indicadores basados en la información contenida en esta base de datos, pueden arrojar resultados que no sean exactos.

4. Comentarios

Estructura presupuestaria

Se muestra a continuación la apertura presupuestaria por objeto del gasto hasta el nivel de Incisos.

Inciso	Concepto	Cr. Vigente (\$)	Devengado (\$)
1	Gastos en Personal	2.772.291	2.772.291
2	Bienes de Consumo	26.450	26.450
3	Servicios no Personales	1.356.239	829.097
4	Bienes de Uso	1.875	1.874
5	Transferencias	30.000	21.490
Total		4.186.855	3.651.202

Fuente: Cuenta de Inversión 2002.

El 94% del crédito vigente para el Inciso 1 corresponde a los haberes de la planta transitoria. En el Inciso 3, el 82% corresponde a servicios técnicos y profesionales.

Antecedentes

La “Escuela Superior de Capacitación Docente” fue creada el 17 de enero de 1980 mediante el Decreto 230/80 y comenzó sus acciones el 11 de marzo de ese mismo año.

En mayo de 1984, el organismo pasó a denominarse Escuela de Capacitación, Perfeccionamiento y Actualización Docente y se mudó al barrio de Belgrano. Hacia fines de ese año, pasó de la Dirección General de Planeamiento Educativo a depender directamente de la Secretaría de Educación.

Durante 1985 la Escuela habilitó cuatro sedes. Se acercaba la oferta de capacitación a los espacios donde los docentes desarrollaban sus actividades.

También en ese año se sancionó el Estatuto del Docente Municipal, que dedica su capítulo XXIV al “Perfeccionamiento y la Capacitación Docente”. En él se contemplan cursos obligatorios que no otorgan puntaje, y optativos que sí lo otorgan.

Sucesivamente han aparecido en el organismo formas más innovadoras y/o participativas que las anteriores y que responden a criterios de organización flexibles. Las formas de capacitación que se han ido presentando a lo largo del tiempo fueron:

- La Capacitación en Servicio. Iniciada en 1986, se sumaba a las actividades previas de cursos de ascenso y capacitación fuera de servicio.

- Entre los años 1989 y 1996 se dieron conferencias y seminarios para los capacitadores, a cargo de destacados pedagogos.

- Se implementaron los “Ateneos Didácticos” entre 1990 y 1994. Fueron retomados en el 2001.

- Desde fines de 1993 se comenzó a realizar un tipo de capacitación a distancia llamada Cursos Semi-presenciales, que permitían mayor flexibilidad a los inscriptos.

- En los últimos años ha tomado importancia la llamada Modalidad Mixta, que combina la modalidad fuera de servicio con la modalidad en servicio.

A lo largo de los años, cada vez hubo más capacitadores, más docentes capacitándose, más modalidades, etc. El número de inscriptos aumentó sostenidamente desde 1992. Así por ejemplo, entre 1993 y 1995 ese número pasó de 6.982 a 23.429. En cursos semi-presenciales, a partir de 1994, se incorporaron al universo de cursantes los profesores de media transferidos. Esos 23.429 alumnos cursantes en 1995 fueron en realidad 14.886 personas físicas, que representaban el 20% del total de docentes estatales y privados de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, de atender en pocas sedes a pocas escuelas, se pasó a 21 sedes (en 2002 había 14) y a trabajar con la totalidad de los niveles educativos.

En 1997, finalmente, la Escuela se mudó a su actual sede y adquirió el nombre de Centro de Pedagogías de Anticipación, dependiendo de la Subsecretaría de Educación.

Estructura orgánica

El Centro no tiene estructura formal aprobada y su máxima autoridad tiene un rango inferior al de Dirección. Depende directamente de la Subsecretaría de Educación.

Según el organigrama real aportado por la Coordinación General (ver Anexo II), la estructura se divide en dos funciones sustantivas y una de soporte.

La primera de las funciones sustantivas es la de Producción y Servicio Pedagógico Sistemático, la que consta de una Coordinación de Gestión (organizada por núcleos de formación y por niveles educativos) y una Secretaría Técnica, que integra a los orientadores y a los responsables de sede.

La segunda de las funciones sustantivas es la de Producción y Servicio Pedagógico de Exploración, que incluye las nuevas propuestas que el CePA desarrolla. En este marco se encuentran las propuestas de Centros de Recursos para Docentes, Apoyo a los nuevos Planes de Estudios en Institutos de Formación Docente, Transformación del oficio de enseñar, y Programas de Postitulación.

La función de Soporte Administrativo está a cargo de la denominada Unidad Administrativa, de la que dependen el Área de Recursos Humanos y el Área de Administración.

Finalmente, funcionan, en relación directa con la Coordinación General, la Secretaría Privada, Asesorías, Unidad de Comunicación, Unidad de Información, y la Unidad de Política y Financiamiento de la Red de Formación Docente Continua.

Recursos Humanos

El Centro cuenta con una planta permanente y una transitoria. La planta permanente está compuesta por 23 personas, 14 de las cuales tienen, a su vez, horas cátedra asignadas en la planta transitoria en funciones de jefe de departamento, responsable de sede, secretaria.

La planta transitoria estuvo compuesta, en el año 2002, por 576 personas (que corresponden a 1.016 designaciones a lo largo de todo el año). Toda esta planta está designada bajo el régimen de horas cátedra, aún aquellos que realizan tareas de carácter permanente, como coordinadores, responsables de sedes y administrativos (que representan aproximadamente el 14% de las personas y concentran el 40% de las horas cátedra y del gasto total de la planta transitoria).

En el siguiente cuadro se observa la distribución de la planta transitoria, según la base de datos de personal transitorio suministrada por las autoridades del Centro:

	Cargos		Hs. Cát		Sueldo anual	
	V.A.	V.R.	V.A.	V.R.	V.A. (\$)	V.R.
Capacitación	750	73,82%	25.454	42,95%	1.007.945,26	45,30%
Informática	127	12,50%	9.142	15,43%	337.573,25	15,17%
Coord y resp. sedes	56	5,51%	12.355	20,85%	462.038,34	20,77%
Adm., U. Inf., Postf.	83	8,17%	12.307	20,77%	417.304,34	18,76%
TOTAL	1.016	100,00%	59.258	100,00%	2.224.861,19	100,00%

Del cruce con la base de datos de cursos realizados, surge que 45 personas que figuran como capacitadores en la base de personal transitorio (casi el 10% del total de capacitadores) no estuvieron al frente de cursos. Según información suministrada posteriormente por las autoridades del Centro, 42 de estas personas fueron asignadas a tareas varias como apoyo, relevamiento, colaboración, diseño y desarrollo, entre otras. Sobre las 3 restantes no se obtuvo información de las tareas que realizan.

Finalmente, se contrataron 117 personas, por un monto de \$624.917. De éstos, 3 correspondieron a coordinadores, y otros 3 a fortalecimiento de cabecera, por un total de \$52.300. El resto de los contratos fueron de docentes capacitadores.

Legajos del personal de planta transitoria

En los legajos consta la información referida a la designación de los docentes (aunque no así copia de la Resolución) y otros antecedentes personales. No están previstos mecanismos de notificación a los docentes de las Resoluciones que los designan.

Los formularios de contratación, no se encuentran agregados en los legajos, sino que están archivados en forma conjunta con un ordenamiento alfabético. Además, las constancias de CUIL tampoco estaban incorporadas, situación que se normalizó, al menos para los legajos analizados, en el curso de las tareas de campo.

Del cruce con la base de datos de horas liquidadas, pudieron observarse algunas inconsistencias entre los antecedentes de las contrataciones y la información relativa a los cursos. Entre estas inconsistencias pueden citarse: diferencias en el período (en horas cátedra) de la contratación y el curso; pagos de horas por programación y cierre de curso en algunos casos y en otros no; pagos por curso completo en casos en los que cierran.

Además de las mencionadas horas por programación y cierre de cursos, también se realizan reuniones periódicas, por las que se pagan horas cátedra. De estas reuniones no se deja constancia escrita.

Administración de Fondos

El Centro de Pedagogías de Anticipación cuenta, para atender gastos menores y/o urgentes, con un caja chica de \$5.000.

Presentó, durante el ejercicio 2002, 5 rendiciones por un total de \$24.531,62, según el siguiente detalle:

Fecha	Actuacion	Importe
26/07/2002	Nota N° 610.455-SED-02	5.000,00
27/09/2002	Nota N° 610.620-SED-02	5.000,00
06/11/2002	Nota N° 610.791-SED-02	4.531,63
12/12/2002	Nota N° 610.852-SED-02	4.999,99
30/12/2002	Nota N° 610.909-SED-02	5.000,00
Total		24.531,62

Con estos fondos se realizaron gastos en concepto de Bienes de Consumo, Servicios no Personales y Bienes de Uso. Respecto de los últimos, cabe mencionar que sólo hubo partida presupuestaria para Equipo de Oficina y Moblaje, razón por la cual compras de libros y videos educativos hubieron de ser imputados a esta partida, o a otros bienes de consumo.

Por Decreto 5254/81 y modificatorios, se fijan los límites para los gastos menores y urgentes que en la actualidad son de \$500 y \$1.000, respectivamente (los últimos, con debida justificación).

Se observaron dos grupos de comprobantes (uno del mismo día en el mismo comercio y otro en el mismo día y del mismo ramo y lugar geográfico) que totalizan, cada uno, más de \$500 (y menos de \$1.000), no constando la justificación correspondiente. Asimismo, otros 4 grupos de comprobantes de gastos (3 de ellos, cada uno en el mismo día y en el mismo comercio y el cuarto en el mismo comercio en una semana) totalizaron, cada uno, más de \$1.000, sin que conste justificación. Estos casos arrojan un total de \$7.333,24 que se encuentra en situaciones que exceden los topes establecidos, sin su debida justificación, y representan el 30% del total de gastos realizados bajo el régimen de caja chica.

Por otra parte, según surge del cuadro de rendiciones, el Centro esperó a gastar el 100% de la asignación (95% en la 3° rendición), antes de realizar la rendición correspondiente. El lapso transcurrido entre la rendición y el reintegro de los fondos alcanzó, en promedio, los 20 días, durante los cuales el Centro no contó con fondos para atender gastos menores y/o urgentes. Esto significó 82 días en total (un 32% del período comprendido entre la primera recepción de fondos, el 17 de abril, y el último gasto, el 30 de diciembre).

Del análisis de los comprobantes surge que el Centro realizó gastos en los períodos en que no contó con fondos, presumiblemente a cuenta de los futuros reintegros.

Al respecto, la Disposición 152/DGC/01 dispone, en su Anexo IV, que la solicitud de reintegro de fondos podrá realizarse "...cuando la inversión alcance como mínimo un 50% de la asignación." Esto implica que las rendiciones podrían haberse realizado con antelación, acortando los períodos en que el Centro no contó con fondos y evitando realizar gastos a cuenta de futuros reintegros.

Finalmente, entre las compras realizadas destacan aproximadamente \$4.000 en afiches (no se hicieron en la imprenta de la Ciudad por razones de tiempo), \$1.700 en servicios de transporte (para entrega de material didáctico), \$2.000 en productos alimenticios (por la participación en un evento de un programa de Z.A.P., coordinado por el CePA) y casi 200 resmas de papel por un importe aproximado de \$2.000. Estos gastos suman cerca de \$10.000 (el 40% del total rendido).

Estructura de la Oferta Educativa

La oferta de cursos se articula en torno a cuatro grandes clasificaciones:

- Por Modalidad de Cursada
- Por Núcleo de Formación
- Por Distribución Geográfica
- Por Nivel de Enseñanza

Las modalidades de cursada son:

- **En servicio:** esta capacitación se realiza en horario y lugar de trabajo. Es la capacitación práctica y es brindada en función de la demanda. El recorte temático lo realiza la escuela solicitante en base a sus necesidades. No otorga puntaje para la carrera docente.
- **Fuera de servicio:** esta capacitación se realiza fuera del horario y lugar de trabajo y sus certificados otorgan puntaje para la carrera docente. La oferta de cursos es diseñada por la Escuela - CePA. A esta modalidad pueden acceder todos los docentes inscriptos en la educación pública.
- **Mixta:** es combinada y tiene instancias en horario de trabajo y fuera de éste. Sus certificados otorgan puntaje sólo por las horas de capacitación fuera del horario de trabajo.

La propuesta pedagógica está organizada en base a tres núcleos de formación. Mediante éstos, se busca "...construir nuevos horizontes educativos y

atender tanto a la renovación y actualización de los contenidos como a las peculiaridades de quienes pueblan nuestras instituciones...”, según las cartillas de ofertas de cursos. Estos núcleos son:

- **Currículum, saberes y conocimiento escolar.** Esta es la concepción clásica de la capacitación. El CePA busca acercar respuesta a diferentes problemas que aparecen cotidianamente en la tarea de enseñar, desde una diversidad de planteos: desde dónde pensar el currículum y la enseñanza; cómo incluir lenguajes no habituales y nuevas tecnologías; cómo ofrecer experiencias educativas significativas; cuáles son los desarrollos y las preguntas que realizan las didácticas específicas, entre otras.
- **Sociedad y cultura contemporáneas.** Parte de la hipótesis de que la sociedad del nuevo siglo es el fruto de profundas transformaciones del mundo en el que los docentes se forman: crisis de las ideologías del siglo XX, nuevas tecnologías y lenguajes. El CePA plantea que estos y otros cambios afectan la práctica docente y que reflexionar sobre ellos es una tarea urgente.
- **Sujetos e instituciones educativas.** Es un espacio que busca fortalecer la reflexión sobre las escuelas y construir nuevos sentidos para enfrentar los desafíos del siglo XXI, en el que hay numerosos interrogantes: cómo se expresa la desigualdad en la escuela; cómo renovar la autoridad del docente; qué sentidos tiene educar hoy. Se propone discutir sobre las dinámicas institucionales, los procesos por los que se construyen las identidades de quienes hoy habitan las escuelas y los vínculos que se tejen con otras instituciones de la sociedad.

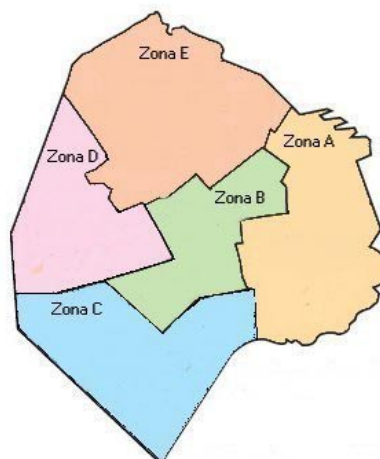
Existen otros dos núcleos con características específicas: Educación Especial – Atención a la Diversidad (cursos fuera de servicio), y Función Producción y Servicio Pedagógico de Exploración (cursos en servicio).

La propuesta del CePA está organizada en cinco zonas geográficas, en las que se encuentran las diferentes sedes de cursada (14 en total). El objetivo es el de garantizar una distribución equilibrada de las temáticas abordadas por cada núcleo de formación. La distribución geográfica de las zonas y los distritos escolares que incluyen se muestran a continuación:

Zona	Orientación	Dist. Escolares	Cant. Sedes
A	Este	1, 3, 4, 5 y 6	2
B	Centro	2, 7, 8 y 11	2
C	Sur	13, 19, 20 y 21	4
D	Oeste	12, 16, 17 y 18	2
E	Norte	9, 10, 14 y 15	4

Total sedes	14
--------------------	-----------

En negrita los DE en los que hay sede CePA (en el DE 9 hay 2).
Los DE 4, 5, 19, 20 y 21 son Zonas de Acción Prioritarias (ZAP)



Según las cartillas de ofertas de cursos, las propuestas se encuentran distribuidas equitativamente en cada zona con el objetivo de garantizar una distribución más equilibrada de las temáticas abordadas por cada núcleo de formación.

Finalmente, el CePA diagrama la oferta de capacitación en función de las necesidades particulares de cada nivel educativo (inicial, primario, medio, superior, especial, adultos, no docentes).

Trayectos

Los educadores que participan en las diferentes actividades de la Escuela de Capacitación – CePA tienen la posibilidad de diseñar un recorrido propio, a través de una serie articulada de cursos que atiendan a sus expectativas y necesidades de formación. La secuencia elaborada constituye un trayecto.

Es necesario presentar una selección inicial de cursos y la fundamentación del recorrido elegido. Una vez aprobado el conjunto, es necesario realizar un trabajo final de integración que lo acredite.

Los docentes que opten por esta modalidad cuenta con orientadores pedagógicos en las sedes del CePA, que también brindan información y asesoran acerca de los fundamentos de cada curso.

Para completar un trayecto de formación se requiere haber aprobado 180 horas cátedra en un tiempo mínimo de 1 año y máximo de 2, en cualquiera de las actividades que acrediten puntaje. Además de la asignación de puntaje de los cursos que lo integran, la acreditación de un trayecto otorga un plus por trabajo autónomo.

Generalidades

Durante el año 2002, la Escuela ofreció 1.773 cursos o acciones de capacitación. Según la base de datos de cursos que mantiene el CePA, se inscribieron a estos cursos 41.734¹ docentes, haciendo un promedio de 24 docentes inscriptos por curso.

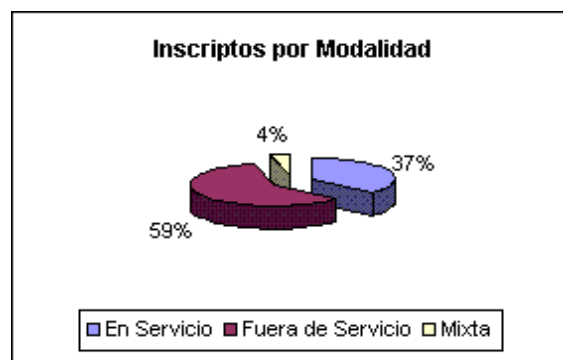
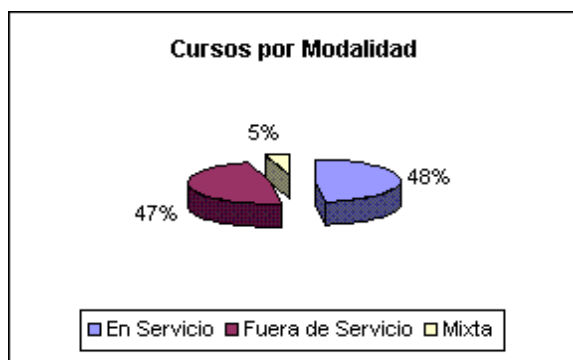
Si se tiene en cuenta el gasto total devengado de \$3.651.204, se obtiene un promedio de \$2.059 por curso y \$87,50 por docente inscripto.

Debido a que la información relativa a los aprobados no se encuentra completa (y a que en algunos tipos de cursos no se realizan evaluaciones), no puede realizarse este tipo de cálculo para determinar costos por docente efectivamente capacitado.

A. Respecto de las modalidades de cursada, la distribución de cursos fue la siguiente:

Modalidad	Cursos	Inscriptos
En Servicio	854	15.256
Fuera de Servicio	833	24.805
Mixta	86	1.673
Total general	1.773	41.734

72 cursos fuera de servicio y 1 de modalidad mixta, fueron cerrados.



La mayor proporción de capacitados fuera de servicio respecto de la proporción de cursos, responde a que los cursos en servicio, por sus características, incluyen a menos docentes que las otras modalidades.

¹ Se aclara que en 11 casos no figura en la base de datos la cantidad de inscriptos. Esto representa el 0,6% del total de cursos. Se estima que la carencia de estos datos no afecta significativamente los cálculos y las relaciones realizadas.

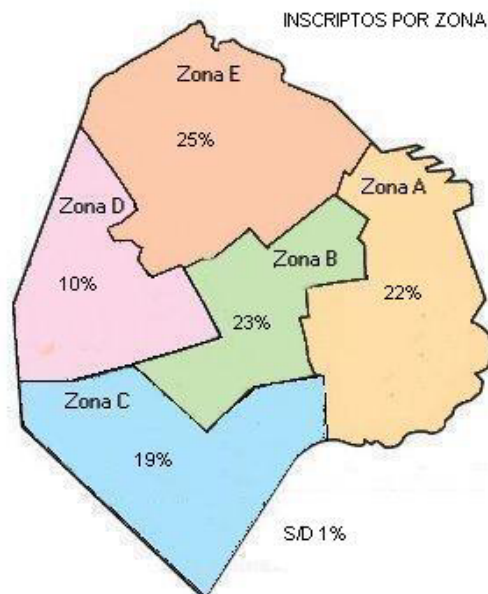
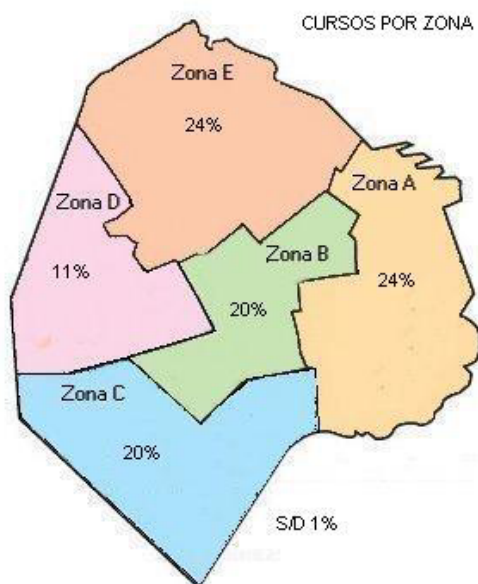
B. Los cursos e inscriptos por Núcleo de Formación se distribuyó según el siguiente cuadro:

Núcleo	Cursos		Inscriptos	
	V.A.	V.R.	V.A.	V.R.
Curriculum, saberes y conocimiento escolar	1.322	75%	29.138	70%
Sujetos e instituciones educativas	306	17%	7.612	18%
Sociedad y cultura contemporáneas	66	4%	2.220	6%
Función producción y servicio pedagógico de exploración	42	2%	1.376	3%
Educación especial - atención a la diversidad	35	2%	1.388	3%
S/D	2	0%		
Total	1.773	100%	41.734	100%

Se observa aquí que la distribución proporcional entre cursos y cantidad de inscriptos por Núcleo, resulta más pareja.

C. La distribución por Zona Geográfica, fue de la siguiente manera:

Zona	Cursos	Inscriptos
A	427	8.972
B	359	9.668
C	355	7.908
D	192	4.044
E	422	10.517
S/D	18	625
Total	1.773	41.734



En cuanto a esta distribución, se observa una baja proporción de cursos en la zona D, a favor de las zonas A y E. Por otra parte, se mantiene la proporcionalidad de inscriptos por curso.

Teniendo en cuenta el objetivo propuesto por la Escuela, de distribuir equitativamente las propuestas temáticas en las distintas zonas, si bien se observa que la proporción de cursos en cada Núcleo de Formación, es similar a la proporción general que muestran los gráficos precedentes, los cursos que se dictan más de una vez en distintas zonas, no son numerosos.

D. Respecto de la discriminación de cursos por nivel educativo, existen algunos que fueron dirigidos a más de un nivel y otros a todos los niveles. En el siguiente se muestran los exclusivos de cada nivel y el total de los cursos de que cada nivel fue objeto:

Nivel	Exclusivamente	Total
Primaria	613	791
Medio	331	428
Inicial	242	308
Especial	43	65
Superior	38	41
Todos los Niveles	291	N/A
Otros (*)	N/A	31

(*) Adultos, Formación Profesional, No Docentes.

El 67% del total de cursos realizados por la Escuela durante el ejercicio 2002 (1.186 cursos) fue orientado a las áreas de Inicial, Primaria o Media exclusivamente. Asimismo, otro 9% (152 cursos) fue orientado a dos de estas áreas o a las 3. Si se tiene en cuenta que un 16% fue orientado a todos los niveles, queda un 8% (144 cursos) que fue orientado a otras áreas (Especial, Superior, Adultos, etc.).

Respecto de la modalidad de cursada, en los cursos en servicio, los exclusivos para alguna de las tres áreas mencionadas precedentemente, alcanzaron el 87% del total (741 de 854). La totalidad de cursos exclusivos de alguna de las áreas alcanzó el 96% (824 cursos). Esto se explica por la propia especificidad de la modalidad. Los 86 cursos dictados bajo la modalidad mixta fueron exclusivos del nivel inicial (21 cursos) y primario (65). En cambio, en la modalidad fuera de servicio, los cursos exclusivos de inicial, primaria y media, alcanzaron el 43% (359 de 833), y los exclusivos de cualquiera de las áreas el

45% (377 cursos), quedando el 55% restante orientados a más de un nivel educativo (456 cursos, de los cuales más del 50%, 282 cursos, estuvieron orientados a todos los niveles).

Desagregación y Articulación de la Oferta Educativa

Los cursos en servicio se distribuyeron en los siguientes tipos de capacitación:

En Servicio	Cursos		Inscriptos	
Tipo de Capacitación	V.A.	V.R.	V.A.	V.R.
Distrital	311	36%	5.932	39%
Institucional	288	34%	3.286	22%
Formación Continua Personal Directivo	77	9%	1.520	10%
Jornadas	71	8%	2.001	13%
Otros (*)	107	13%	2.517	16%
Total	854	100%	15.256	100%

(*) Actualización Curricular de Educación Superior, Cursos Básicos de Ascenso, Conferencias, Seminarios.

Las diferencias entre los promedios de inscriptos por cursos se explican por las mismas características de los tipos de capacitación. Así, el menor promedio se registra en los cursos institucionales, y los mayores en las Jornadas, Conferencias y Seminarios. El promedio general de inscriptos por curso es de 18 personas.

Los cursos fuera de servicio, a su vez, se distribuyeron en los siguientes tipos de capacitación:

Tipo de Capacitación	Cursos		Inscriptos		Inscriptos x curso
	Cantidad	%	Cantidad	%	
Regulares	544	65%	16.292	66%	30
Intensivos	86	10%	3.660	15%	43
Institucional	84	10%	1.451	6%	17
Distrital	52	6%	1.084	4%	21
Otros (*)	67	8%	2.318	9%	35
Total general	833	100%	24.805	100%	30

(*) Capacitación Escuelas Técnicas, Actualización de Programas, Conferencias, Seminarios.

Se observa, tal como en los cursos en servicio, un menor promedio de inscriptos en los cursos Institucionales y Distritales, que es compensado por los Intensivos y algunos de los incluidos en "Otros" (especialmente Conferencias y Seminarios). Por esta situación, y por el propio peso de los cursos regulares, el promedio general es igual al de este último tipo de capacitación.

La capacitación intensiva es una instancia de formación cuyos cursos son de una semana de duración, en encuentros diarios de cuatro horas y media, y cuyas temáticas se articulan con los cursos regulares cuatrimestrales. La época de dictado de estos cursos se establece en los tiempos no coincidentes con el trabajo escolar docente rutinario, en los meses de febrero, receso escolar de invierno, y diciembre. Estos cursos otorgan 0,12 puntos para la carrera docente (el máximo anual reconocible es 0,60, con la posibilidad de acumular otros 0,15 reconocibles al año siguiente)².

Los cursos regulares constituyen la oferta central y normal de capacitación fuera de servicio. Representan el 65% de la oferta fuera de servicio, y el 31% de la oferta total de capacitación del CePA (66 y 39%, respectivamente, de los inscriptos fuera de servicio y totales). Esta propuesta abarca 13 encuentros semanales con un total de 60 horas cátedra, y están organizados cuatrimestralmente (abril-julio y agosto-noviembre). La oferta es difundida en una publicación llamada Cartilla de cursos, que se emite cuatrimestralmente.

Estos cursos otorgan 0,24 puntos para la carrera docente, lo que implica que con un curso en cada cuatrimestre y otro intensivo, un docente alcanzaría el máximo anual reconocible.

A continuación, se muestra la articulación de los cursos regulares con el resto de los troncos estructurales de la oferta educativa.

Cursos Regulares por Zona Geográfica				
Zona	Cursos		Inscriptos	
	Cantidad	%	Cantidad	%
A	91	17%	2.464	15%
B	97	18%	3.412	21%
C	149	27%	4.116	26%
D	64	12%	1.704	10%
E	143	26%	4.596	28%
Total	544	100%	16.292	100%

Se observa un menor porcentaje de cursos en las zonas A y B, a favor de la zona C, respecto de la proporción general de cursos por zona.

Cursos Regulares por Núcleo de Formación				
Núcleo	Cursos		Inscriptos	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Currículum, saberes y conocimiento escolar	378	69%	10.900	67%
Educación Especial - Atención a la diversidad	31	6%	1.168	7%
Sociedad y cultura contemporáneas	57	10%	1.852	11%

² El máximo puntaje al que puede aspirar un docente en la carrera es de 24 puntos; 6 por capacitación (como se dijo, 0,60 por año), 9 por Título y otros 9 por antigüedad.

Sujetos e instituciones educativas	78	14%	2.372	15%
Total	544	100%	16.292	100%

Se observa que la participación proporcional de los Núcleos de Formación en cursos regulares se corresponde con la participación en el total de cursos. Sólo el Núcleo Sociedad y Cultura Contemporánea tiene una participación mayor debido a que los cursos regulares de este núcleo, representan el 86% y 83% del total de cursos e inscriptos, respectivamente, totales para ese núcleo, mientras que los núcleos con mayor cantidad de cursos e inscriptos no superan el 40% de sus respectivos totales.

Cursos Regulares por Nivel Educativo			
Nivel	Exclusivamente	Total	Participación en el total
Primario	73	435	80%
Medio	52	362	67%
Inicial	38	299	55%
Todos los niveles	222	N/A	N/A
Otros (*)	17	N/A	N/A

(*) Educación Especial, sólo 2, Adultos y Formación Profesional

El total de la primer columna es de 402 cursos. Los 142 restantes corresponden a cursos en los que participó al menos un nivel; en todos los casos participó uno o más de los mencionados en el cuadro. Sólo en los 17 mencionados como otros (3% del total de cursos regulares) no participaron docentes de los tres principales niveles educativos.

También surge del cuadro (segunda y tercer columna) que los docentes de cada uno de los tres principales niveles tuvieron la posibilidad de optar por más de la mitad de la oferta de cursos regulares.

Apertura y cierre de cursos

Cursos abiertos con menos de 15 inscriptos

Según surge de las entrevistas realizadas con los coordinadores del CePA, los cursos no comienzan si no alcanzan un mínimo de 15 inscriptos. En casos excepcionales podrían empezar con 10. Asimismo, los cursos que se levantan, implican la baja de las horas que el docente tiene a cargo, y su consecuente no pago.

Del total de cursos o acciones realizadas por el CePA, el 31% (558) fueron abiertos con menos de 15 inscriptos. El 37% de éstos (208 cursos) fueron abiertos con menos de 10 inscriptos. No se tuvo conocimiento de los criterios por los que estos cursos abrieron aún sin alcanzar el mínimo de inscriptos requeridos.

La distribución zonal de estos cursos es la que sigue:

Zona	Totales	< 15 inscr.	%
A	427	156	37%
B	359	109	30%
C	355	118	33%
D	192	62	32%
E	422	107	25%
S/D	18	6	33%
Total	1773	558	31%

Surge del cuadro precedente que la proporción de cursos abiertos con menos de 15 inscriptos es similar en todas las zonas, siendo un poco más elevada en la A y menos en la E. Cabe destacar que la Zona A contiene dos Distritos considerados Zonas de Acción Prioritaria (ZAP).

Teniendo en cuenta que los cursos dictados en las modalidades mixta y en servicio se realizan con el personal del establecimiento, podría resultar razonable la apertura con menos de 15 inscriptos. En este sentido, de los 558 cursos mencionados, 118 (21%) fueron de la modalidad Fuera de Servicio (lo que representa un 14% del total de esta modalidad).

La distribución zonal de estos 118 cursos indica que el 40% (48 cursos) correspondieron a zonas que incluyen Distritos ZAP, lo que representa una proporcionalidad con el resto de las zonas, no mostrando que se haya dado, en efecto, prioridad a los cursos realizados en esas zonas.

De todos modos, cabe aclarar que sólo 17 de estos 118 cursos fueron abiertos con menos de 10 inscriptos.

Cursos cerrados

Del total de cursos realizados por el CePA, el 4% (73 cursos) fue cerrado sin concluirse. No se conocieron los criterios por los cuales se tomaron las decisiones.

De los cursos que cerraron, 8 (el 11%) lo hizo con 15 o más inscriptos, y 18 (el 25%) con entre 10 y 14 inscriptos. De estos 26 cursos, sólo 6 correspondieron a zonas que incluyen Distritos Escolares ZAP, mientras que el 46% correspondió a la Zona E (Norte).

En cuanto a las modalidades, 72 de los 73 cursos eran fuera de servicio (mixto el restante), y 69 de aquellos (95% del total) eran cursos regulares, que representan el 13% del total de cursos regulares.

Respecto de los Núcleos de Formación, la distribución de cursos cerrados por Núcleo es la que sigue:

Núcleo	Totales	Cerrados	%
Currículum, saberes y conoc.	1.322	47	4%
Sujetos e instituciones educ.	306	13	4%
Sociedad y cultura contemp.	66	13	20%

Otros	79	0	0%
Total	1.773	73	4%

Resulta llamativo que uno de cada cinco cursos del Núcleo Sociedad y Cultura Contemporáneas, no haya podido llevarse a cabo. Uno de los 13 cursos cerró con 12 inscriptos, y otros dos con 15 o más (15 y 22). Estos últimos 2 correspondían a la Zona E. Al respecto, cabe aclarar que de los 53 cursos restantes de este núcleo, uno abrió con 7 inscriptos y otros 5 con 13 (siendo estos 6 cursos, regulares).

5. Observaciones

1. Todo el personal transitorio de la Escuela está contratado bajo el régimen de horas cátedra, incluso aquellos que cumplen funciones de conducción, administrativas, de apoyo y otras específicas (cómo charlas y cátedras abiertas). Esto implica que la cantidad de horas designadas no se condice con las realmente trabajadas sino con el importe contractual convenido.
2. No consta la existencia de criterios de definición de la oferta educativa.
3. La falta de criterios mencionada en el párrafo anterior, y la renovación automática de una parte importante de la planta docente, permiten inferir que la oferta educativa se configura en función del plantel docente, en lugar de ser a la inversa.
4. Los legajos del personal de la planta transitoria no contienen toda la información y antecedentes referidos a los agentes. Por ejemplo, las designaciones de este personal se encuentran archivada por separado.
5. El 30% del gasto erogado bajo el régimen de caja chica corresponde a comprobantes, o grupos de comprobantes consecutivos o muy cercanos en el tiempo, que exceden los topes establecidos para ese tipo de gastos, sin la debida justificación.
6. Todas las rendiciones de cajas chicas, y solicitudes de reintegro, se realizaron luego de utilizar el 100% de los fondos (95% en la 3° rendición). Si se tiene en cuenta que la normativa permite solicitar el reintegro al erogar el 50% de la asignación y que los reintegros demoraron, en promedio, 20 días, se observa que no se optimizó la tenencia de efectivo para gastos menores y/o urgentes. Esto implica que, de haberse realizado las rendiciones con antelación, podrían haberse acortado los períodos en los que la Escuela no contó con recursos para atender estos gastos.
7. Se observó que el presupuesto no contaba con las partidas presupuestarias necesarias para atender las necesidades de la Dirección. Así, por ejemplo, compras de videos y libros debieron ser imputadas a Equipos de Oficina y Moblaje o a Otros Bienes de Consumo.
8. Las bases de datos de cursos no se encuentran completas, impidiendo la confección de indicadores que permitan medir la gestión.

9. No se deja constancia de las reuniones pagas en que participan los docentes capacitadores.
10. No se verificó que existieran criterios formalmente establecidos para la apertura y cierre de cursos. Así, se observaron cursos abiertos con menos de 10 inscriptos y otros cerrados con más de 15.
11. Se verificaron casos en que, a pesar de haberse dado de baja el curso, el docente a cargo fue remunerado por su totalidad, y otros en que un docente que dicta un curso más de una vez, cobra, también más de una vez, las horas de programación.

6. Recomendaciones

1. Evaluar la posibilidad de regularizar la situación contractual del personal que no cumple tareas docentes.
2. Definir criterios para la diagramación de la oferta educativa.
3. Evaluar la posibilidad de designar o contratar a los docentes en función de las necesidades derivadas de la programación de la oferta educativa.
4. Tender a centralizar en un único legajo la información y antecedentes del personal de la planta transitoria.
5. Justificar debidamente la urgencia en las compras por caja chica que superen los \$500.
6. Analizar la posibilidad de presentar las rendiciones de cajas chicas con antelación a la erogación del 100% de la asignación, de manera tal de contar aún con fondos en el lapso que demore el reintegro.
7. Prever las partidas presupuestarias necesarias para atender las necesidades de la Dirección.
8. Tender a mantener constantemente actualizadas las bases de datos, a efectos de posibilitar la rápida obtención de información que permita medir la gestión y la toma de decisiones.
9. Dejar constancia de las reuniones que realicen los docentes y por las que perciban remuneración.
10. Establecer criterios para la apertura y cierre de cursos, en función de cupos u otros parámetros.
11. Evitar remunerar horas por las que no se haya recibido servicio alguno, o que no estén debidamente justificadas.

7. Conclusión

Del análisis realizado en la Escuela de Capacitación CePA, surgen dos puntos salientes. Por un lado la falta de una relación contractual apropiada con los agentes que realizan tareas de conducción, administración y apoyo, siendo remunerados bajo el régimen de horas cátedra, por un lado. Por el otro, la diagramación de la oferta de cursos en función de los recursos humanos disponibles (principalmente en la modalidad Fuera de Servicio) y sin criterios alineados en una política de capacitación, en lugar de ser diagramada en función de la demanda y/o de relevamientos de necesidades del universo docente.

ANEXO I MARCO NORMATIVO

Norma	Número	Publicación	Fecha	Síntesis
Normas sobre estructura				
Decreto	230/80	BM 16202	29/01/1980	Crea la Escuela Superior de Capacitación Docente dependiente de la Secretaría de Educación. La Secretaría de Educación deberá proponer las normas pertinentes de organización y funcionamiento de la Escuela que iniciará sus actividades el 11/3/80.
Resolución SE	11/98	N/A	N/A	Modifica el nombre de la Ex Dirección de Capacitación y Actualización Docente, debiéndose en los sucesivos incluir la especificación "Centro de Pedagogías de Anticipación -CePA" debiendo figurar en la documentación como "Escuela de Capacitación - CePA-"
Decreto	317/94	BM 19.746	18/03/1994	Establece que los docentes de la Dirección General de Planeamiento Educación serán designados con carácter transitorio conforme el Régimen de Planta Transitoria establecido por Dec. 297/91.
Decreto	327/00	BOCBA 912	29/03/2000	Créase para el año 2000 la Planta Transitoria Docente para atender las actividades que tiene a su cargo la Secretaría de Educación. Faculta al Secretario de Educación a designar y cesar al personal.

Decreto	236/01	BOCBA 1150	12/03/2001	Créase para el año 2001 la Planta Transitoria Docente para atender las actividades que tiene a su cargo la Secretaría de Educación. Faculta al Secretario de Educación a designar y cesar al personal. La designación del personal es de carácter transitorio.
Decreto	575/01	BOCBA 1190	11/05/2001	Modifica el Decreto 236/01 en cuanto a la consideración de hora cátedra en el área de Educación No Formal.
Decreto	798/01	BOCBA 1221	27/06/2001	Amplíase la Planta Transitoria Docente aprobada por Decreto 236/01 para atender las actividades que tiene a su cargo el Programa Zonas de Acción Prioritaria. La designación de los docentes es de carácter transitorio.
Decreto	1417/01	BOCBA 1284	26/09/2001	Crea a partir del 1 de julio de 2001 y hasta el 31 de diciembre de 2001 la Planta Transitoria Docente para atender las actividades que tiene a su cargo la Secretaría de Educación. La designación de los docentes es de carácter transitorio.
Decreto	2188/01	BOCBA 1361	17/01/2002	Prorroga para el año 2002 de las Plantas Transitorias Docentes para atender los diferentes programas y proyectos de las distintas áreas educativas dependientes de la Secretaría de Educación creadas por Dec. 236/01 y modificatorios Dec. 575, 798 y 1417/01

Resolución SE	803/01	N/A	N/A	Traslada la Cabecera Jurisdiccional de la Red de Formación Docente Continua de la Dirección General de Educación Superior, a la Escuela de Capacitación - CePA. La Coordinación de la Escuela ejercerá las funciones que fueron asignadas originariamente a la Dirección General de Planeamiento y la Dirección de Formación Docente Continua y que fueron trasladadas a la Dirección de Educación Superior.
Resolución SE	1193/01	N/A	N/A	Créase en el ámbito de la Subsecretaría de Educación la Comisión Asesora de la Calidad de la Formación docente continua" integrada por miembros de las Direcciones Generales de Educación Superior, Planeamiento, de Educación de Gestión Privada, de la Escuela de Capacitación - CePA- y la coordinación de Formación Profesional dependiente de la Dirección de Área de Educación del Adulto y del Adolescente
Resolución SEC	1361/91	N/A	N/A	Apruébase el reglamento interno para el funcionamiento de la D. Capacitación, Perfeccionamiento y Actualización Docente.
Ordenanza	16301	BM 35831	26/03/1980	Régimen básico para la contratación de profesores de la Escuela Superior de capacitación docente. La contratación la realiza el Sec. Educación. Forma de

				contratación: régimen de horas cátedra.
Resolución SE	1354/00	N/A	N/A	Designación de Alejandra Birgin como Coordinadora de la Escuela de Capacitación - CePA-a partir del 22 de agosto de 2000.
Otras normas Ciudad de Buenos Aires				
Decreto	1704/01	1309	01/11/2001	Módulos para el personal del GCBA, establece régimen común para la prestación de servicios extraordinarios. Deróganse el art. 15 del Decreto 2388/92 y Decreto 207/95. Se reconocerá bajo la modalidad de módulos de carácter remunerativo, de dos horas de duración y con un valor de \$ 10 cada uno. La autorización para habilitar las prestaciones remuneradas mediante el sistema de módulos será dispuesta en cada caso por el Jefe de gabinete, Secretarios del Poder Ejecutivo y titulares de Subsecretarías con dependencia directa de la Jefatura de Gabinete. El tope por agente es de 25 módulos mensuales y 275 módulos anuales.
Normas generales del área educación				
Ordenanza	40593	BM 17.590	06/08/1985	Estatuto docente
Normas generales sobre capacitación				
Constitución de la CABA	art. 24	N/A	N/A	La Ciudad es responsable de la formación y perfeccionamiento de los docentes

Decreto	7775/84	BM 17.406	09/11/1984	Crea la Comisión permanente de Anexo de títulos y cursos de capacitación y perfeccionamiento docente dependiente de la Secretaría de Educación. La Comisión determina la bonificación correspondiente de los cursos conforme el art. 25 ED.
Decreto	1205/86	BM 17863	08/09/1986	Aprueba anexos de títulos y cursos.
Decreto	1621/89	BM 18503	03/04/1989	Aprueba anexos de títulos y cursos.
Decreto	371/01	BOCBA 1165	03/04/2001	Modifica el Estatuto Docente. En lo atinente al puntaje de los cursos de actualización establece el tope de 6 (seis) puntos, con un tope de 0,45 anual.
Decreto	1.040/01	BOCBA 1252	10/08/01	Modifica el Decreto 371/01. Modifica el Estatuto Docente. Establece un tope anual de 0,60 para cursos de actualización y cuando se supere dicho tope, se podrá acreditar hasta 0,15 de punto adicionales para el año inmediato superior.
Resolución SE	1605/02	BOCBA 1501	09/08/2002	Autorizase al CePA el dictado de estudios de postítulos docentes, de carácter voluntario y gratuito, para los docentes que se desempeñan en el ámbito de la Sec. Educación.
Normas de aprobación de cursos				
Resoluciones SE	2015/02, 2016/02,	N/A	N/A	Aprueba Planes de Estudio de "Especialización en Literatura Infantil y Juvenil", "Especialización superior en Nuevas Alfabetizaciones".

Resoluciones SE	794/02, 1103/02, 1870/02, 3057/02, 3518/02, 3782/02, 3783/02, 37/03	N/A	N/A	Aprueban con carácter de Específicos los cursos de perfeccionamiento que se dictan en el CePA (incluyen anexos los listados)
Resolución SE	3716/02	N/A	N/A	Rectifica Res. 1870/02, los cursos CePA en la escuela computarán del total de 60 hs. cátedra, 40 hs. cátedra que son realizadas fuera de servicio, las 20 restantes corresponden a trabajo en servicio (incluye anexo).
Resolución SE	76/02	N/A	N/A	Reconoce asistencia en establecimiento a docentes que concurren a las Jornadas de actualización curricular para el cambio de Plan de Estudios de la Formación Docente organizadas por el CePA.
Normas sobre caja chica				
Decreto	5254/81	BM 16.629	12/10/81	Dispone el Régimen de caja chica.
Decreto	524/96	BOCBA 74	18/11/1996	Modifica el Dec. 5254/81. Establece los gastos permitidos por el régimen de caja chica
Decreto	1074/99	BOCBA 706	06/02/99	Modifica el Dec. 524/96.
Decreto	1572/99	BOCBA 774	9/10/99	Modifica el Dec. 524/96.
Resolución SHyF	2857/96	N/A	N/A	Establece topes de gastos para el régimen general de caja chica.
Disposición DGC	152/01	N/A	N/A	Establece el Procedimiento General para cajas chicas comunes.