

29169

Reestructuración del CONSEJO PROVINCIAL DE EDUCACION de Río Negro
Informe parcial: Diagnóstico
(Resumen)

CATALOGADO

• Consignas:

El Ministro de Asuntos Sociales y el Interventor del Consejo dieron sólo dos directivas:

- Que debían ser respetadas la forma de consejo y el carácter autárquico del organismo, y
- Que debía ser mantenida y perfeccionada la regionalización.

Fue aclarado el sentido de la primera directiva (sesión de trabajo del 14 de diciembre de 1982) en el sentido de que deberá volverse al planteo constitucional, aunque se considere además necesario constituir un Ministerio de Educación. No ha sido posible obtener mayores precisiones sobre el alcance de la directiva: si habrá de reconstituirse el colegiado, si éste tendrá la misma composición, si asumirá las mismas funciones, etcétera.

Tampoco ha sido posible obtener más precisiones sobre la segunda parte de la misma directiva ("respetar la autarquía del Consejo"): si el Consejo mantendrá las atribuciones en materia de manejo de fondos, si administrará su propio presupuesto, si dispondrá de la totalidad de los fondos destinados a educación, etcétera.

Respecto del mantenimiento y perfeccionamiento del sistema de delegaciones zonales, se informa por separado.

• Estrategia del diseño:

Sistémica. Razones: porque el estudio pretende diagnosticar la estructura existente y diseñar e implementar una nueva, a lo que conviene especialmente tal enfoque. Porque, además, el rol previsto para el experto ha sido, amén de actuar como técnico, transferir conocimientos y tecnologías a la organización-cliente, que se reconoció deficitaria en este punto. Porque, asimismo, los productos típicos requeridos han sido no solamente un proyecto de estructura, un proyecto de carta orgánica y manuales de organización, sino el refuerzo de la capacidad existente, la transferencia de conocimientos y técnicas y el trabajo conjunto con los funcionarios del organismo bajo examen. Porque, en fin, el diagnóstico no sólo debe ser efectuado a partir de la información que proporcionen dichos funcionarios sino que ha de serles sometido a consideración, para que en forma participativa concluyan y recomienden la propuesta definitiva. Características, todas, propias de una aproximación sistémica.

0
X1181
V15
III

4

Se ha apelado a una estrategia mixta, que considere por igual todas las variables (tecnológicas, estructurales e interpersonales) en juego y que ayude al organismo a que adapte, mejore o cambie él mismo su tecnología, su flujo de trabajo, su asignación de responsabilidades y sus actividades.

Se tiene entendido que solamente una aproximación sistémica permitirá atender la minimización del esfuerzo de los miembros del Consejo, la maximización de su eficiencia como organización, el compromiso de su personal en un propósito común y el mantenimiento de relaciones satisfactorias ("managerial grid").

Dicho modelo es el que más se adapta, a criterio del experto, a los requisitos del estudio, pues atiende sucesivamente al diagnóstico de los problemas y de los objetivos de la organización, al análisis y la resíntesis de sus elementos estructurales, a la implementación del consiguiente nuevo diseño y a la evaluación de su efectividad.

El modelo sistémico se adapta, por lo demás, al tipo de organización que habrá de tratarse, cuyas características más notorias son, justamente, ser voluntarista y vocacional (más bien que autoritario), aplicar una tecnología en continuo perfeccionamiento y complejización, tener orientada su producción hacia actividades que requieren habilidades y orientaciones profesionales crecientes, y balancear su interés entre la producción de un servicio de alta calidad y atender a sus clientes.

Por fin, el rol del experto ha sido perfilado como el de un profesional, por exigirle así la estrategia adoptada y por preverlo expresamente el Programa: los objetivos del diseño han sido determinados por la organización-cliente, pero en buena medida quedarán librados a criterio del experto el contenido específico del diseño y los métodos para implementarlo.

• Los primeros contactos:

Por vía de anexo se detallan las entrevistas que en mayo de 1982 mantuvo la técnica del sector Modernización del Estado, del C.F.I, señora de Senén González, con funcionarios clave del Consejo Provincial de Educación en procura de detectar cuáles eran las fuentes primarias de información y qué agentes del Consejo eran especialmente sensibles a la problemática por abordar.

• Entrenamiento del equipo y asignación de tareas:

Ambas tareas fueron cumplidas, como lo prueba el acta del 4 de octubre de 1982, a la que se remite.

Se agregan copias de los instrumentos de recolección de datos que fueron utilizados.

También se agregan los resultados de la compilación de datos.

• Descripción del marco orientador de la acción educativa:

Se han considerado normas de fondo la Constitución de la Nación Argentina (especialmente, sus artículos 5, 31 y 67 inc. 16/, la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional No. 22.520 (en particular, sus artículos 4 y 23), la Constitución de la Provincia de Río Negro (con énfasis en su sección quinta, capítulo primero, Régimen Educacional), la Ley No. 227 de la Provincia de Río Negro, el Decreto-Ley 399/63 de la misma Provincia -creación del Consejo Provincial de Educación-y la Ley 369/54, también de dicha Provincia, modificatoria de dicho acto de creación.

No han podido consultarse hasta hoy la Ley de Ministerios de la Provincia, ni la estructura del Ministerio de Asuntos Sociales.

• Objetivos, políticas, planes y programas que orientan la acción del Consejo:

Se procuró determinar cuáles eran dichos objetivos mediante el examen comparativo de la Constitución Provincial, el Decreto-Ley de creación del organismo y la Ley modificatoria de este último texto. Ver el cuadro correspondiente.

Para esclarecer el grado de conocimiento y de difusión de esos objetivos entre el personal de conducción del organismo, se consultó a dichos funcionarios (Preguntas Nos. 1 y 2 del cuestionario autoadministrado). Acompáñase un análisis de sus contestaciones.

A la pregunta sobre cuáles eran (para ellos) los objetivos importantes del Consejo (conocidos y postulados), numerosos encuestados se expidieron en forma genérica respecto de los objetivos existentes, y quienes se refirieron a objetivos de política educativa no estuvieron contestes en alguno o algunos objetivos.

Cuando los opinantes se refirieron a objetivos en materia de educación, hubo la misma oscilación.

Es comprensible tal diversidad: cada consultado optó por señalar como objetivo el principal producto que él esperaba que produjera el Consejo. Diversidad que se multiplicó cuando los objetivos giraron en torno de cuestiones más concretas aún. Esa heterogeneidad se mantuvo cuando los objetivos versaron sobre el centro de interés de la educación. Hubo quienes se pronunciaron por objetivos de mantenimiento, y quienes por verdaderos objetivos sectoriales, más bien que educacionales. Varias contribuciones se refirieron a la educación como sinónimo de socialización. En general, fueron confundidos los objetivos existentes con los postulados. En suma, se entendió que los objetivos más importantes no eran los que eran sino los que los funcionarios consultados desearían que fueran.

En materia de objetivos postulados fue parecido el panorama: hubo quien no contestó, quien hizo propuestas genéricas o elusivas (del tipo de "intensificar los objetivos existentes"). Intere-

san las respuestas que fincaron los objetivos en la política educativa, porque los consultados evidenciaron no estar en claro de cuál sea el papel del Consejo al respecto (si es que debe formular tal política o establecerla, o fijarla y orientarla, u orientarla solamente, o dirigirla, o implementarla). Por lo demás, no hubo mayor rigor terminológico. Apareció una como fantasía del "Consejo-planificador", máxima autoridad provincial en materia educativa. También apareció la tensión entre integrar y descentralizar, entre planificar unitariamente y planificar por zonas, entre hacerlo para el corto o para el largo plazo. Idem de ídem, entre planificar servicio educativo y planificar desarrollo social.

Las oscilaciones subsistieron también aquí cuando las opciones fueron respecto del sistema educativo, tanto cuando se refirieron a la acción educativa, a la educación en general, al fenómeno educativo, al educando, al educador y a la educación.

Un posible balance de las respuestas sería:

- Parte mitad fueron genéricas, elusivas, o se refirieron a lo establecido, sin pronunciarse sobre un o unos objetivos más importantes, a juicio del encuestado, tal como se había pedido.

- La parte mitad restante, si bien se pronunció concretamente, lo hizo a favor de una gran variedad de objetivos.

- Quienes los concentraron en la política educativa, no manifestaron consenso alguno: hubo, pues, opción por objetivos de muy diversa índole, de nivel desparejo y de alcance variado.

Buena parte de dicha falta de acuerdo debe de haber provenido de que unos se refirieron a todo el régimen educacional y otros sólo a los cometidos estrictos del Consejo; de que unos pensaron en el campo educativo y muchos en el social; de que el vocabulario utilizado ("planificación", por ejemplo) no parece ser unívoco y que sus acepciones habrían variado sensiblemente en el tiempo; de que unos se hayan manifestado respecto de la situación fáctica actual y otros se han referido al estado constitucional; etcétera.

Una vacilación similar se evidenció respecto de la índole de los objetivos, pues hubo quienes optaron por objetivos operativos y quienes lo hicieron por objetivos de mantenimiento, y aun dentro de un mismo género de ellos variaron sensiblemente de centro de interés.

Que los funcionarios -componentes, todos, del nivel conducción, aunque en muy diversos niveles- no se hayan puesto de acuerdo en un mínimo de objetivos básicos, lleva a pensar que, o no ha habido suficiente divulgación de cuáles sean los objetivos oficiales; que no los haya; que sean demasiados, y acaso contradictorios; que en ausencia de ellos cada quien postule los suyos; o que los postule pese a su existencia, al no reconocerlos; que, en fin, se confundan los objetivos de la educación provincial (sector privado incluido) con los del Consejo (proveedor del servicio de educación por medios propios).

Un tanto al margen, se advierte que los consultados no parecen tener noticias, en general, de que la situación ha cambiado mucho desde que fueron transferidos los establecimientos educativos nacionales, y de que tanto la Constitución Provincial cuanto la Ley de Educación confían al organismo la dirección técnica y la administración general de la enseñanza, solamente.

Haría falta un dictamen sobre cuál sea la interpretación de estos textos, su prioridad relativa y su vigencia, habida cuenta de tal desinteligencia. Un estudio tal se impone por cuanto hasta ahora no se han traído a examen ni la Ley provincial de Ministerios ni la estructura de la Secretaría provincial de Planeamiento, ni la estructura del Ministerio de Asuntos Sociales de la Provincia, ni la estructura del Consejo Provincial de Salud, elementos que permitirían ver más claro cuáles son las relaciones del organismo de cuya reestructuración se trata con los demás elementos del suprasistema y con los demás subsistemas contribuyentes al desarrollo social.

• Metas:

Con el mismo interés, se interrogó a la muestra de funcionarios sobre qué metas existentes conocían y cuáles postulaban para el Consejo. Agrégase un análisis de sus respuestas.

Sintéticamente, puede decirse que los contribuyentes no atinaron a distinguir entre objetivos y metas; es decir, no advirtieron que éstas debían consistir en logros concretos de aquéllas. Como metas, propusieron más bien subobjetivos, que no necesariamente fueron medios de los objetivos que habían propuesto en su punto. Tampoco distinguieron entre metas conocidas y postuladas. Sólo dos funcionarios cuantificaron logros en cuanto a metas conocidas y uno solo en cuanto a metas postuladas. Muchos encuestados no contestaron o se limitaron a repetir, como metas, los objetivos que habían propuesto ya.

Por sintomáticas se rescatan las contribuciones consistentes en reconocer que se desconocía cuáles eran las metas actuales por no tener acceso a dicha información; haber propuesto una nómina de metas que se pretendía independientes de los cambios políticos o de personas (como queriendo decir que las metas existentes no eran metas institucionales); proponer metas obligatorias (fiándose de la obligatoriedad para que se cumplieran); limitarse a sostener que deberían ser alternativas distintas de las tradicionales, efectivas, reales (como si se dudase de la utilidad y o la vigencia de las actuales).

En general, hubo diversidad de aportes. No se evidenció mayor unanimidad en cuanto a las contestaciones sobre metas conocidas. Fueron, de todos modos, más las metas de mantenimiento que las operativas.

4

En las sesiones finales del 13 al 14 de diciembre último, el nivel conducción propiamente dicho del organismo se pronunció expresamente sobre qué objetivos-meta proponía como horizonte teleológico de la próxima estructura. Ver la síntesis que se agrega. Distinguióse entonces entre metas de servicio, metas técnicas y metas institucionales.

En el cuestionario autoadministrado a 104 funcionarios se incluyó una pregunta -la No. 21- que inquirió por las demandas del entorno que aquéllos conocían y cuya insatisfacción debería promover cambios estructurales. Recomiéndase remitirse al análisis de dichas respuestas, que va aparte. Aquí puede comentarse que, pese a que la pregunta tenía el sentido de canalizar el conocimiento que los funcionarios tuviesen acerca de reclamaciones de la comunidad entendida como el entorno o el contexto del Consejo, no de la propia comunidad educativa, que pudieran ser atendidas por el Consejo, y pese a que se les pidieron sugerencias respecto de los cambios por introducir en la estructura o en la operatoria para atenderlas, pocos contestantes lo entendieron así, pocos sugirieron recomendaciones, y en general, las respuestas se refirieron a cuestiones de mantenimiento, en desmedro de las operativas.

Singularmente sugestiva fue la respuesta de quien manifestó que sólo tangencialmente se habían advertido demandas de la comunidad, pero que no se las había podido evaluar; que sólo en casos aislados se trataba de verdaderas expresiones de deseo de los pobladores; que más bien eran demandas planteadas por el personal docente, por agentes del Consejo.

• Políticas, planes y programas:

Se recomienda la lectura de las contestaciones a la Pregunta No. 31 del cuestionario autoadministrado a la muestra de funcionarios jerárquicos y el examen de las consideraciones que más adelante se formulan, en los puntos relativos a la vinculación con planes globales y/o sectoriales provinciales y con planes y políticas educativos de la Nación.

Uno de los hallazgos de este prediagnóstico, confirmado después por el grupo de alta conducción en las aludidas sesiones de trabajo de los días 13 y 14 de diciembre ppdo. fue que el Consejo recibe sus políticas dadas, que no cuenta con órganos para elaborarlas ni formularlas, que implementa políticas educativas explícitas, propiciadas o recomendadas desde el nivel Nación por el Consejo Federal de Educación; que implementa también políticas educativas implícitas del tipo de las de educación física o técnica; que asimismo implementa políticas sectoriales (sociales) en cuya formulación poco y nada interviene, o que vía la recepción de partidas y subsidios que no conforman su presupuesto atiende expectativas comunitarias, presiones políticas y proyectos exogenerados.

↓

• Vinculación con planes globales y/o sectoriales provinciales:

Han sido considerados como de vigencia "probable" (porque no hay un pronunciamiento inequívoco sobre si se los está teniendo en cuenta, o no, a estos textos) los objetivos orientadores y sectoriales para el trienio 1980-1982 (Decreto No. 1227-79) del Gobierno de la Provincia de Río Negro; el documento denominado Acción de gobierno a mediano plazo, mayo 1981, las Acciones enunciadas por los organismos para 1982-1984 (acciones 1 a 25, en lo que respecta al Consejo Provincial de Educación), y los Objetivos generales del Gobierno I a VII, comparados con las acciones a desarrollar por el CPE.

No se sabe aún quién produjo dichos textos, qué validez tienen hoy, en qué fecha y con ocasión de qué fueron elaborados. Se agregan sus textos. Tan heterogéneos son que resulta difícil compatibilizarlos. No se advierte qué sentido tendría hacerlo, porque no se articulan en el tiempo, ni coinciden con el horizonte temporal y el tiempo político para el que está prevista esta reestructuración.

Se reitera que el nivel conducción del organismo ha considerado ya qué objetivos-meta técnicos, de servicio e institucionales regirán, en su opinión, para la nueva estructura.


Como es posible ver en el punto Grado de adecuación de la estructura, misión y funciones y niveles de conducción..., cabe definir aún qué nivel y qué órgano se ocupan de la planificación sectorial y quién formula la planificación educativa en el Ministerio de Asuntos Sociales y en el propio Consejo, respectivamente. Puede arrojar alguna luz sobre el tema el resumen de las relaciones que mantiene (o desearía mantener) con la comunidad, con la Administración Pública, con el Gobierno Provincial y con el Ministerio de Asuntos Sociales, el Interventor del organismo, en su respuesta a las Preguntas Nos. 11 a 20 del cuestionario autoadministrado.

• Vinculación con planes y políticas educativas de la Nación:

El Consejo viene aplicando, por considerarlas útiles, diversas resoluciones y recomendaciones del Consejo Federal de Educación, que son reseñadas y cuyo texto es agregado. A todas ellas se refieren, profusamente y con insistencia, las respuestas del personal al cuestionario autoadministrado.

• Síntesis:

No se abunda en consideraciones sobre el macrosistema del Consejo porque su dependencia del mismo irá siendo especificada a medida que vayan siendo tratados los sucesivos temas. Se considera suficientemente tratado el punto en la publicación "Perfil del Sistema Educativo Provincial. Consejo Provincial de Educación. Ministerio de Asuntos Sociales. Provincia de Río Negro. 1978." La situación actual



del organismo no difiere sensiblemente de lo expuesto entonces allí. Sólo se discrepa en cuanto a lo expuesto en el Capítulo 2, Estructura y organización del Sistema Educativo Provincial, en cuanto a que, desde hace muchos años, el organismo NO disfruta de la plena autarquía que sus Estatutos previeron. Su dependencia, a través del Interventor, es más que funcional. Le representa un notorio recorte de atribuciones. Le quita representatividad, además.

• Estructura formal actual. Estructura orgánica real:

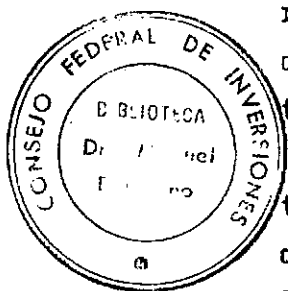
Se tendrá por estructura formal actual exclusivamente la que resulta de los Anexos I, II y III (organigramas) y IV (memorando descriptivo de misión y funciones) de la Resolución 593-CPE-78. O sea, la estructura puntual que el Consejo adoptó cuando se decidió instalar el aparato actual de Delegaciones.

Dicho acto fue una reestructuración. Porque, para entonces (17-5-78), contaba con una estructura en funcionamiento, consagrada por la Res. 1137-CPE-76. Supuso ajustar la organización central existente a la desconcentración que se intentaba mediante la creación de delegaciones. Motivación: adecuar la estructura a la realidad geopolítica de la Provincia. Agilizar el sistema educativo. Adecuar los contenidos curriculares. Y salvar los problemas de distancia. Para lograr estos propósitos, se previó la designación de autoridades superiores que tuvieran suficiente poder de decisión, que se asentaran en cada una de las regionales, y que ejercieran su jurisdicción sobre todas las ramas de la enseñanza que dependen del Consejo.

También la reestructuración orgánico-funcional que ahora se encara tiende a adecuar la organización a los requerimientos de esa realidad sectorial local. Es decir, procura hacerle frente a la previsible complejización que ha venido operándose (crecimiento de la población - asentamiento de grupos familiares en edades fértiles - presión por una demanda de servicios mayor, más selectiva y más específica), todo lo cual habrá de traducirse en una complejización paralela en términos operativos. Ahora como entonces, pues, se trata de mejorar la prestación de los servicios a través de una delegación de funciones técnico-pedagógicas y administrativas, víz regionalización.

Todas estas consideraciones tienen el sentido de acotar cuál será la perspectiva básica desde la que serán examinadas a continuación la estructura formal vigente y la real o fáctica, y desde la que este estudio se expedirá cuando le toque examinar de qué manera ambas sirvieron, o no, y en qué medida, a la regionalización perseguida.

Este examen de la estructura formal vigente habrá de ser fragmentario y superficial porque la Resolución 593 que la consagró, como se estila en las estructuras orgánicas de la Administración Pública, sólo representó la estructura de actividades y, aunque a medias, la de decisiones. Es decir, no configuró la distribución de los recursos, ni planteó cuál habría de ser la red de comunicaciones. Facto-



res estos dos últimos interdependientes con aquéllos y en conjunto con los cuales sí habría sido posible definir acabadamente la estructura total del organismo.

Si a ello se agrega que las solas dos estructuras representadas de ese modo resultaron de documentos ora complementarios, ora contradictorios, como lo son los organigramas de los anexos I, II y III y el memorando descriptivo del anexo IV de dicha resolución, se advertirá cuán aventurado es pretender definir la estructura bajo examen exclusivamente a partir de sólo ambos documentos. (Por qué se sostiene que los anexos de la referencia son en parte complementarios y en parte contradictorios, podrá ser apreciado mejor si se analiza el anexo crítico de la descripción de misión y funciones, en el cual se han detallado algunas de sus imperfecciones formales más notorias.)

Cabe además tener en cuenta que la estructura diseñada fue precisa nada más que hasta el nivel Dirección inclusive, en el organismo central, y hasta el nivel Secretaría técnica y Supervisión zonal, en las delegaciones.

Varias cláusulas, que son detalladas en un anexo especial sobre "márgenes" de organización, previeron la posibilidad de que ciertas unidades de orgánica ejercieran algunas funciones más, compatibles con su respectiva misión, complementarias de éstas, o que facilitasen "su administración". Sin perjuicio de que el Consejo pudiera atribuirles "cuanta otra función entendiere necesaria"...

Aquellas carencias e imprecisiones, estas limitaciones y esos "márgenes" de estructuración flexible, todos juntos, no consienten ahora cerrar nítidamente el diseño. Es decir, no permiten que sean acotadas estrictamente las distintas jurisdicciones. Facilitan, más bien, que las Direcciones generales sean estructuradas o se reestructuren ellas mismas a los niveles inferiores, y/o posibilitan que existan o subsistan zonas "grises" o solapamientos entre unidad y unidad, y hietos, soluciones de continuidad o "tierras de nadie" entre áreas y área, según hayan sido ejercidas esas "otras funciones" cuyo desarrollo se admitió.

En tren de encontrarle alguna explicación a tal laxitud en la discriminación de fronteras administrativas, bien podría ser -aventuro- que el Consejo, cuando dictó su estructura, no deseara pronunciarse aún sobre el tema. O que deferiera deliberadamente a la práctica ir deslindando entre los sectores. O que se reservara resolver los conflictos que aquella indefinición de límites fuera produciendo, a medida que se presentaran.

En el mejor de los casos, la estructura que resultó debe de haber sido -una de dos-, o la mínima que el Consejo requería en esos momentos, o la máxima definible en esas circunstancias. Susceptible, por lo demás, de ser completada, de ser precisada y/o de ser modificada cuando se lo deseara, todas las veces que fuere preciso, por el propio organismo, dada la facilidad que éste recibió de "darse su estructura interna", conforme el artículo 15, inciso b/ de la Ley 369/

64, rectificatoria de sus deberes y atribuciones.

No sorprende que -retaceadas su autonomía y su autarquía, como se verá en su lugar- haya podido estructurarse sin embargo por su cuenta, puesto que ha debido tener una limitación muy fuerte para hacerlo, aun así, la cual ha de haber sido el recorte presupuestario. Se habrá estructurado, arriesgo, como quería pero hasta el límite de su presupuesto, mediante creaciones (y no creaciones) de cargos.

Cabe apuntar que el Anexo IV (descriptivo de misión y funciones) no fue completado hasta hoy con el agrupamiento funcional correspondiente (vulgo "grilla" o "palomar" de cargos), ni con la descripción de tareas y carga de trabajo de las unidades diferenciadas en los organigramas, acaso por lo mismo que se tenía previsto estructurarlas por otra vía, y fundamentando la estructuración en razones otras que una estricta racionalidad funcional.

Lo cierto es que ahora se está en presencia -Anexo IV de la Resolución 593- de toda la definición estructural a que el Consejo se sujetó, de sólo la definición relativa a su nivel "político" y de una definición estrictamente conceptual.

La definición del resto pudo operarse en otro momento, mediante otro recurso. El acto Resolución 593 no previó expresamente cómo habría de hacérselo, ya que ni siquiera habló de que se estuviera estructurando una primera etapa, o hasta un cierto nivel, la estructura total del organismo.

Quedó librado, pues, a la estructuración de detalle validar o invalidar esa primera distribución global; asignar, o no asignar, los pesos que balancearan aquellos elementos estructurales; dar contenido concreto, o no dárselo, a las relaciones insinuadas, etcétera, etc.

Obvio es que se ha corrido así el riesgo de una excesiva flexibilidad: desestructurar el sistema que se había pretendido (?) estructurar, inhibir los elementos que habían sido creados, alterar las relaciones entre ellos propuestas, desequilibrar el equilibrio que se ha había preconizado. Que así fue, que ese riesgo fue corrido, asumiéndolo o no, y que los desequilibrios sobrevinieron, lo prueba la cantidad de medidas estructurantes, de muy diverso nivel de origen, que después se dictó, a las cuales se detalla en un anexo especial.

Será considerada estructura orgánica real la que describen los organigramas Nos. 0 a 8, de fecha Noviembre de 1982, denominados "organigramas de planta funcional", y que el Consejo no ha probado aún que se correspondan siquiera sea con las sucesivas correcciones estructurales que dispuso, a jerarquías inferiores a la de Dirección. En todo caso, no se trata estrictamente de organigramas funcionales, en la medida en que no aparecen absolutamente todas las descripciones de la misión y las funciones de las unidades que allí se diseñan.

↓

Como depuso algún entrevistado, pese a haber sido derogada expresamente la Resolución 1137-CPE-76, que configuraba la estructura inmediata anterior (ver el artículo 3o. de la Res. 593-CPE-78), dicha Resolución 1137 podría estar rigiendo aún como manual de misión y funciones para las unidades de nivel inferior a dirección, a falta de otro actualizado.

Se ha confirmado la sospecha de que podría haber resoluciones con mandato estructural posteriores a la 593. No hay más que ver el anexo sobre Disposiciones y resoluciones del CPE que produjeron cambios en su estructura, que ha producido el propio Consejo, en una lista no exhaustiva aún.

No se tiene la certeza de que esa nómina de decisiones de todo nivel, que importan modificación estructural, esté completa todavía. Peor aún: tampoco hay seguridades de que esas disposiciones despejen absolutamente todas las situaciones. Por ejemplo, no consta la supresión formal de algunos sectores que no existen más.

Por qué se tenga por estructura formal actual sólo la de la Res. 593 deriva de que no puede tenerse por tal la sumatoria de todas las definiciones estructurales existentes, anteriores y posteriores a aquélla:

- Las anteriores deberían haber sido derogadas, en la medida que se le opusieran.
- Subsisten elementos, atributos y relaciones que entran en conflicto con los previstos por la 593.
- No fueron abrogados formalmente elementos, atributos y relaciones que no subsisten ya prácticamente.
- Si bien la organización de detalle a nivel departamental podría no violentar la gran división del trabajo en áreas de nivel Dirección general y Dirección, lo está haciendo, indudablemente, en cuanto a los atributos y relaciones entre esas áreas.

Por qué haya de tenerse por estructura orgánica real la que se describe en los organigramas de planta: a falta de un relevamiento sistemático "in situ" por medios propios, por comodidad, para estar a favor de lo que el propio Organismo ha decidido declarar como vigente, si bien se trata de una descripción que varía de mes en mes, como lo prueban las numerosas modificaciones que sufrió el tal organigrama desde Octubre. Para tener un término de comparación, pues.

Por estructura postulada habrá de considerarse, en una perspectiva de máxima, la que permitiría cumplir los objetivos de ley del organismo (Constitución Provincial + Ley de Educación + Ley de creación) y mantener y perfeccionar la regionalización de actividades que inauguró la Resolución 593.

El pronunciamiento del comité de funcionarios que conducen al Consejo, por positivo que haya sido sobre cuáles habrán de ser en un futuro próximo, y durante el lapso de vigencia presunto de la nueva estructura, los objetivos y metas operativas y de mantenimiento del organismo, no permite formular mayores precisiones de tal estruc_

tura postulada. Sólo puede arriesgarse por ahora, dado el carácter de estructura de transición que se ha pensado darle, para mantener y perfeccionar la hasta ahora existente y para lograr algunos pocos objetivos-meta escogidos, que muy probablemente no contendrá novedades de nota en cuanto a sus grandes elementos, los atributos genéricos y las relaciones primarias entre éstos.

• Observaciones a los organigramas disponibles:

Lo fueron el organigrama general, hasta primer nivel (Dirección General), del Anexo I de la Res. 593-CPE-78; el organigrama de la Organización Central, hasta nivel supervisión de área específica, del Anexo II de la misma resolución, y el organigrama de las Delegaciones Regionales, hasta nivel secretaría técnica-supervisión zonal, del Anexo III del mismo texto.

Además de numerosos problemas formales, cuya consideración in extenso se hace en un anexo especial, pueden ser mencionadas las siguientes imperfecciones: fue graficado el Consejo pero como "Intervención"; tuvieron reflejo estructural sectores que no merecían ser unidades de orgánica; aparecieron numerosas dependencias únicas en línea, y no se advirtió una clara distinción entre órganos sustantivos y de apoyo. Por dar una idea general de aquellas imperfecciones veniales, se trató de problemas de denominación, de nivel, de orden de aparición y de dibujo.

• Comparación entre los organigramas de la Res. 593 y los de planta funcional Octubre de 1982:

(Estos últimos fueron tomados en su momento por representantes de la realidad actual, pues fueron confeccionados expresamente por el Consejo con esa intención.)

Se manifestaron los mismos problemas formales y de fondo que fueron advertidos antes. Pareció haberse estructurado ("dibujado", mejor dicho) como unidades de orgánica desde sectores bien diferenciados de labor, que merecían serlo, con una denominación bien expresiva de su actividad y de su jerarquía, hasta meras comisiones, proyectos, establecimientos, secretarías y puestos individuales de trabajo, con denominaciones menos felices y sin expresión de su jerarquía relativa. Es decir, no hubo un criterio consistente de estructuración.

Que las denominaciones dejaran de desear, en cuanto a su propósito de identificar jerarquía y actividad, y que no hubiera expresión de niveles en todos los casos, complicó la interpretación de los gráficos.

Los criterios de departamentalización, en varios casos, han sido más de uno al mismo tiempo; es decir, al mismo nivel. Por ejemplo, en las Delegaciones Regionales, las supervisiones por zona aparecen a la misma altura que las por modalidad.

2

Lo cierto es que, de una estructura original, u oficial, de sólo 23 grandes unidades a 4 niveles, se pasó así, en el dibujo, a una estructura detallada con 138 unidades y 7 niveles.

En dependencia única en línea aparecieron muchas unidades, siendo que tiene que estar justificada por demás la necesidad de diferenciar unidades a menor nivel, y sólo cuando hay ventaja evidente en diferenciarlas, por aquello de que su apertura comporta tener que disponer de ámbitos físicos separados, registros independientes, jefaturas individuales, etcétera, con lo cual debe serse extremadamente cauto, para no complicar la organización. En esas condiciones se advierte, por ejemplo, que "Financiera-Contable" depende de "Contable-Financiera"; a su vez de ella depende "Tesorería": doble dependencia única en línea. "Licitaciones y Compras" depende de "Suministros". "Evaluación de Experiencias Educativas", lo hace de "Programación y Control". La "Biblioteca del Maestro", del "Centro Provincial de Información Educativa".

Con lo que el alcance del control, de por sí aparentemente amplio -sin entrar a hablar del alcance de la atención- figura como excedido, y con ello también el peso de la coordinación. Por dar un ejemplo, el Interventor tendría 12 dependientes directos, y Técnico-Educativa, 16. En el caso de esta última, las dependencias parecen próximas en el dibujo, cuando en rigor, por ser departamentos, están a una diferencia real de dos niveles. En las Delegaciones, el ámbito del control es mayor aún: 16, 12, 20 y 8 dependientes.

Todo esto, dicho estrictamente desde el punto de vista formal, sin pronunciarse para nada sobre los cometidos intrínsecos de las unidades, y sin referirse al análisis de la división horizontal consiguiente del trabajo; menos que menos, con referencia a la eventual delegación vertical de decisiones, porque, al no haber descriptivo oficial de misión y funciones ni asignación de atribuciones, no resulta posible comprender ambas divisiones.

• Observaciones a los nuevos organigramas (Diciembre de 1982):

Como se tenía la impresión de que los organigramas de planta funcional aportados en Octubre ora describían la situación existente, ora la aprobada, ora la que se pretendía instalar, fueron pedidos organigramas actualizados de aquélla, de cuyo examen resulta ahora la aparición de nuevas dependencias, la desaparición de algunas entonces existentes, y algún cambio de relación. Me remito al anexo respectivo.

• Vigencia de la estructura de la Resolución 593:

Llama la atención que dos años después de ser dictada la estructura, ante un pedido del Ministro de Asuntos Sociales sobre planta funcional vigente, el Interventor haya detallado una estructura sensiblemente diferente de la aprobada, inclusive más detallada, al es=

estructurar más niveles jerárquicos que aquélla, y con diferentes aperturas orgánicas a los niveles que aquélla había detallado (Dirección General y Dirección). Y la llama porque el Secretario General de la Gobernación advierte en julio de 1980 al organismo que, una vez ajustados los organigramas y planteles a las necesidades de funcionamiento, se procurará la aprobación por decreto, de modo que cualquier modificación posterior requiera la intervención del Gobernador.

La pregunta que se impone es: ¿No tiene más el Consejo Provincial de Educación atribuciones para darse por sí mismo (porque está intervenido) su estructura? Se desconoce si hubo tal decreto con validatorio. De haberlo, las nuevas aperturas serían oficiales, y las unidades que no fueran mencionadas en dicho decreto de convalidación habrían desaparecido.

Como novidades respecto de la estructura de la Resolución 593 se registran una Dirección General de Supervisión Educativa, una Dirección de Asuntos Jurídicos y numerosos Departamentos y unidades de menor nivel aún, que en lo fundamental coinciden con los que se denuncian a lo largo de otras informaciones (inventario de cargos y agentes, cuestionario autoadministrado, encuesta). Sólo que entonces no aparece ya la Dirección de Planeamiento Educativo.

Sin embargo, y aun después de 1980, varias resoluciones de la Intervención, y muchas disposiciones de nivel Dirección General, e inclusive de nivel Dirección, producen más innovaciones, tanto en cuanto a crear o suprimir unidades como a desplazarlas de área en la estructura y a modificar sus misiones y funciones. Por vía de anexo las detallo y doy sus textos.

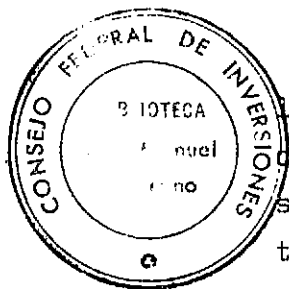
Es el día de hoy que el Consejo prosigue trasladando dependencias de área a área, como si la Intervención hubiese recuperado, o nunca hubiese perdido su atribución de estructurar y reestructurar su orgánica. Lo que se ignora es si tal atribución es plena, para ajustes a todos los niveles.

Por lo demás, no ha podido verificarse si existen otros actos que regulen situaciones pendientes aún, como, por ejemplo, la mencionada "desaparición" de Planeamiento, o la de "Informes y Reclamos".

Todo me lleva a pensar que estoy en presencia de una estructura extremadamente móvil y fluida, cuyos cambios son parciales y afectan tanto a elementos como a atributos y relaciones, sin un programa de modificaciones ni criterios otros que la solución instantánea de problemas de servicio. Este repentismo se transparenta en el pasaje, por modificación en el dibujo, de "Arquitectura Escolar" de un área a otra, que se produjo al prepararse los últimos organigramas funcionales y de puestos, en Noviembre último.

• Algunas reflexiones sobre la estructura presuntamente vigente, anteriores a las sesiones de trabajo del 13 al 14 de diciembre:

Parecería ser que la estructura de la Resolución 593 reguló



la situación exclusivamente en cuanto a una política de desconcentración de actividades que no ha aparecido hasta ahora formulada expresamente, y la cual sólo podría ser colegida si uno pudiera comparar tal estructura con la inmediata anterior que ésta derogó, o sea la que habría sido Resolución 1137-CPE-76. Dicha comparación se cifraría en advertir si, además de la supresión de las supervisiones y de la creación de las delegaciones, hubo otra novedad respecto de elementos estructurales, atributos de éstos o relaciones entre aquéllos.

Aun así, es evidente que la estructura no fue diseñada para cumplir políticas educativas ciertas del tipo de "atender por igual a todos los niveles" o "atender prioritariamente a la enseñanza pre-primaria, primaria y postprimaria con salida laboral, en ese orden, y supletoriamente a los demás niveles". Por lo que sólo una casualidad habrá permitido que dicha estructura haya servido a una cierta política o a cuantas se pretendieron instalar de entonces acá.

Lo más probable debe de haber sido que dicha estructura haya permitido implementar a unas sí y a otras no, que no haya sido particularmente útil a ninguna, o que, si operó a favor de alguna, lo fue en desmedro de todas las demás, porque la eficacia, la eficiencia y la efectividad de una estructura están siempre -huelga decirlo- en función del planeamiento estratégico conforme al cual se las haya previsto.

Específicamente, que no hayan sido estructuradas en tal diseño áreas o modalidades como Direcciones en el sector técnico del organismo central -pero que haya sido posible hacerlo cuando se lo deseara, aunque a niveles inferiores- puede ser interpretado como que no se quiso pronunciarse entonces sobre el punto, se buscó contar con una estructura polivalente, que permitiera llevar adelante una u otra política de las que se tenían "in mente" o en cartera, o que se pretendió una estructura tan versátil que facilitara instrumentar unas políticas hoy otras mañana, o que se haya buscado ganar tiempo para definir estas políticas, o que, contando con ellas ya, se haya pretendido ganar experiencia, viendo cómo se comportaba el sistema, para decidir oportunamente cuáles prosperaban y cuáles fenecían. Tales políticas pudieron estar todo el tiempo en la cabeza de las autoridades, y pudieron haber cambiado cuando éstas cambiaron, o pudieron ser siempre las mismas, objeto de tradición, no obstante los cambios de persona. Desde afuera, imposible asegurarlo, aunque llame sobremangera la atención que uno de los contribuyentes señale al pasar, cuando argumenta a favor de su modalidad, que por indicación del entonces Gobernador no se estructuró la respectiva unidad.

En fin de cuentas, es como si, a sabiendas de que se estaba corriendo el riesgo de que un cambio de personas cambiase dichas políticas, se hubiera optado por plantear una estructura transformable a voluntad, cuya forma fuera reductible fácilmente a otra, cuyos elementos pudieran ser inhibidos o vaciados, y modificadas sus relaciones sin mayor entuero.

En esa línea de pensamiento, pudo haberse manejado todo a través del presupuesto anual, dotando a esta área sí, a aquélla no, cubriendo cargos, o no cubriéndolos (como en el caso de Planeamiento), lo cual significó en la práctica estar optando por una estructura que no estaba en el papel, e irse dando gradualmente una distinta, más y más alejada de lo poco que se había arreglado formalmente.

Prácticas como atender el apoyo escolar por un área distinta de la que lo tenía a su cargo, determinar por otra área que la que lo tenía encargado el otorgar las becas, o transferir el taller de impresiones, todo por cambios en el dibujo de un organigrama, o prever un departamento Vacantes en Administración, o desplazar Arquitectura Escolar, desdoblar Legajos, etcétera, son ejemplos de que, en el fondo, no tuvo mayor importancia si el texto de la norma se adecuaba a la realidad, como que la estructura era lo que se iba construyendo paso a paso, decisión tras decisión, a veces con designio, otras sin él.

Una hipótesis: ¿No habrá sido que se previó una estructura tan lábil para servir mejor a una política implícita, cuyas pautas resultarían de un plan a corto plazo? Ello concedido, si la autoridad del Consejo no fue quien manejó el presupuesto, quien armó esa estructura fantasma fue entonces quien dispuso de los fondos y, a sabiendas o no del efecto que iba produciendo, ejercicio tras ejercicio, compuso el armazón que ahora cuesta tanto visualizar y que tan poco tiene que ver con resolución alguna expresa. De compartirse esta hipótesis, cabría analizar si los presupuestos históricos fueron coherentes en ese sentido, para despejar que todo no haya sido sino marchas y contramarchas sin concierto ni propósito, y que la estructura haya resultado una emergente o consecuencia no querida de aquéllas.

Va la circunstancia de que ciertos agentes se estén desempeñando en cargos calificados de "políticos", a título precario, reteniendo su anterior situación estatutaria y escalafonaria, de que sus puestos de origen estén cubiertos, a su vez, por agentes cuya calificación escalafonaria no parece suficiente, que muchos sectores de nivel pretendidamente departamental sean en rigor unipersonales, que haya tantas dependencias únicas en línea cuya diferenciación de funciones está por verse, apuntan en dirección de que la tendencia fue a mejorar las retribuciones, más bien que a delegar responsabilidades y/o a configurar sectores con funcionalidad propia. Ergo, que los organigramas no describen ni aproximadamente la estructura real, pues son más complejos que ésta, disimulan las relaciones efectivas, etcétera.

Se depositaba entonces alguna esperanza en que las matrices compuestas con las relaciones denunciadas por los puestos de trabajo ilustrasen sobre el punto, según coincidiesen o se alejasen de la forma consagrada, y que las entrevistas sobre intervenciones princi-

pales que estaban siendo relevadas hiciesen lo propio. En definitiva, aunque no pudieron componerse aquellas matrices, estas declaraciones confirmaron que la estructura era otra, y que en ella las decisiones, todo lo más, eran asumidas por un par de niveles.

. Reflexiones sobre la estructura de la Resolución 593, posteriores a las sesiones de trabajo de diciembre de 1982:

Hasta producirse estas reuniones, el experto se inclinaba a pensar que la estructura había regulado la situación del organismo sólo para cumplir una política de desconcentración de actividades; es decir, explicaba racionalmente el hecho estructural. No había aparecido la política expresa correspondiente, pero no desesperaba de que apareciese aún. Confiaba en inferirla, en último caso, por comparación de la Resolución 593 con su antecedente, la 1137. Pero ni se consiguió ese texto ni la comparación hubiera servido de mucho porque está visto que privó bastante la irracionalidad en el cambio de estructuras.

Sigue siendo razonablemente probable que aquella estructura no fue diseñada para implementar política alguna de contenido limitado y concreto. Y se confirma la sospecha de que el no haber estructurado áreas o modalidades en el sector técnico central respondió al deseo de disponer de una estructura versátil.

A todo ello cabe agregar ahora que la inexistencia de órganos de previsión-planificación a nivel Ministerio de Asuntos Sociales (presunta) y la liviandad con que se efectuaron cambios estructurales (probada) hasta por disposiciones de nivel dirección, confirman que las políticas de base cambiaron cuando lo hicieron los funcionarios que debían preverlas.

Sigue antojándoseme válida todavía la presunción de que fue el presupuesto quien moldeó la muy cambiante estructura del Consejo, hasta darle esa forma que tanto trabajo da "fotografiar" hoy.

El organismo no tiene lo que podría denominarse "cultura de estructura", y no creo que la Provincia la tenga tampoco. Las presiones políticas (menudas y mayúsculas, periféricas y centrales) son demasiadas y demasiado agudas como para esperar un comportamiento diferente del organismo. Que buena parte de sus recursos no provengan del presupuesto propio y que concurren a atender sus necesidades no estrictamente educativas partidas de variado origen está apuntando a que tampoco el examen de la tendencia de los presupuestos echaría luz sobre el asunto, a menos que reflejara todos los subsidios, transferencias y aportes.

Lamentablemente, la información aportada hasta ahora sobre cargos y agentes no detalló las situaciones denunciadas de funcionarios de planta permanente que se desempeñarían como funcionarios políticos en categoría superior a la 21 del Escalafón, por lo que no ha podido ser confirmada la presunción anterior en ese sentido.

4

Subsisten las razones para desconfiar de los organigramas de planta funcional: los de Noviembre no son más de fiar que los de Octubre. Como las entrevistas no fueron procesadas sino que se establecieron unos cuantos cursogramas, tampoco fue posible probar cuánto se desviaban aquellos gráficos de la realidad, por lo cual no hay esperanza de reconstruir la estructura fáctica de este modo. Con lo que -de otro modo dicho- la definición de la estructura actual de decisiones sólo a través de los 20 trámites tratados dependerá de la felicidad con que se los seleccionó. Como el diagnóstico que se ha pedido es global, dicha información resultará suficiente, por indiciaria del estado total de cosas existente.

- Comparación de los deberes y atribuciones del Consejo conforme la Ley 369/64 con la misión y las funciones de las unidades de orgánica del mismo Consejo según la Resolución 593-CPE-78:

Me remito al anexo correspondiente.

- Disposiciones y resoluciones del CPE, posteriores a la Resolución 593, que produjeron cambios en su estructura:

Con la salvedad de que la lista no es exhaustiva, se produce una nómina de dichas medida y se acompaña su texto.

- Misiones y funciones formales de las unidades centrales del Consejo hasta el nivel Dirección, y de las Delegaciones Regionales hasta el nivel Secretaría técnica y Supervisión zonal:

Esta parte del informe no ha podido referirse sino, solamente, hasta el nivel Dirección inclusive, porque la estructura vigente las detalló hasta allí, no más. Por ello, aunque resulten de disposiciones formales ulteriores, las misiones y funciones de nivel Departamento -todas- habrán de ser consideradas reales.

Utilizando la misma técnica que se recomendó usar cuando se labraron las entrevistas para detectar intervenciones principales (desentrañando en cada caso cuál podía ser la tarea general o el sistema principal de trabajo, cuál su asunto específico, o subsistema, y cuál el contenido concreto de la intervención), se ha preparado una versión esquemática del memorando descriptivo de misión y funciones, que va como anexo. La lectura del memorando será así compatible con los resultados de las entrevistas a los puestos de trabajo significativos, en procura de establecer qué autoridad ejerzan efectivamente los titulares: si de línea, de asesoramiento o de control, o alguna combinación de ellas.

- Intento de clasificación sistémica (insumos, procesamiento, productos, realimentación) de la misión y las funciones del Consejo conforme la Res. 593:

Como anexo se agrega, para ilustrar sobre la posibilidad de encarar los documentos tradicionales con perspectiva sistémica.

• Examen de congruencia interna entre la misión y las funciones de cada unidad:

Va también como anexo.

• Reflexión sobre los tipos de análisis posibles:

Dos tipos de análisis parecieron viables en un principio: horizontal, para establecer qué criterios de departamentalización o factorización de actividades operativas contenía la estructuración formal global; vertical, para determinar los criterios de descentralización o delegación de decisiones imperantes en esa misma estructura. Aquél tropezó con el inconveniente de que la estructura se agotaba bien pronto, a nivel Dirección; o sea que no podía continuarse la tarea de dividir analíticamente el trabajo hasta nivel operativo. Este, a su vez, tuvo el inconveniente de que había un mínimo de información para ejecutar el análisis. No obstante, se lo intentó.

Era susceptible de dos pasadas sucesivas; a saber: una primera, por ver qué correlación existía por par de niveles entre las unidades, como quien sigue a todo lo largo una cadena de medios a fines, a partir del máximo nivel, hacia abajo. Su sentido: ver si las misiones de una unidad cumplían las funciones de la unidad de nivel inmediato superior de que aquélla dependía. En el caso de las Direcciones Generales, las misiones de éstas debían ser confrontadas con los deberes y atribuciones del Consejo, tal y cual figuraban en la Ley de creación, a falta de una explicitación cierta de objetivos. La segunda, consistía en un examen de la congruencia de misión y funciones de cada unidad, examen referido exclusivamente al texto de la Resolución 593.

A salvo que las previsiones de misión y funciones no son nunca taxativas (o sea, no hay por qué realizar todas las actividades que se enumeran; sólo NO hay que asumir tareas que no hayan sido expresamente previstas, ni extralimitarse en el alcance de la intervención asignada), y a salvo también que las cláusulas que permitieron prever y desempeñar "otras" funciones dieron un margen de actuación por demás interesante, pasible de reglamentación y/o negociación entre las unidades interesadas en su despliegue, resulta a todas luces evidente que, en la práctica, las previsiones de desconcentración hacia las delegaciones no se cumplieron al máximo. Lo reconocen los funcionarios a cargo de ellas, en sus comentarios al cuestionario autoadministrado. En la Resolución 593 no se habló para nada de que las Delegaciones intervinieran en ciertas cuestiones, como, por ejemplo, en planificación. Fueron medradas las facultades que les fueron otorgadas en algunas materias: ejemplo, respecto de información estadística. Hubo intervenciones decisivas que fueron atribuidas a otras áreas, en campos o situaciones en que también pudieron o debieron atribuírsele a las delegaciones; es el caso de la detección de necesidades. Por fin, respecto de otras (los gabinetes psicopedagógicos), la estructura no especuló, directamente, con atribuciones complementarias a órgano alguno del organismo central, sien

do que sí se había previsto que interviniesen respecto de ellas las Delegaciones.

Sólo a título de observación general, cabe anotar que el memorando del Anexo IV es lo bastante genérico como para que no resulten suficientemente discriminadas las intervenciones. De ahí que no se pueda saber a ciencia cierta, a base de él, qué parte de ellas es atribuida -departamentalización de actividades- en cada caso, ni qué tipo de autoridad se ejerce -delegación de decisiones- con motivo de cada actuación. Cuando por azar dichas intervenciones aparecen bien discriminadas, no aparecen atribuidas todas sus partes, sea que el memorando no las detalle por no considerarlas igualmente importantes a todas ellas, sea por mera omisión, sea porque el detalle corresponde a un nivel que no fue estructurado formalmente, a lo menos no por esta resolución.

Ciertos verbos significativos (del tipo de "tramitar"), por lo imprecisos, no permiten apreciar cuál es la profundidad ni cuáles los límites de la intervención de cada quien. Sólo cuando un mismo tema aparece narrado en varias unidades, y lo es en forma coherente, como en el caso de "detectar", referido a la necesidad de crear establecimientos, es posible desentrañar, sí, qué papel cumplen los diversos intervinientes, bien que no quede claro tampoco en ese caso quién decide en definitiva en la cuestión.

• Análisis de las respuestas a la Pregunta No. 5 del cuestionario autoadministrado sobre misión y funciones actuales de su unidad:

En términos generales, como se advierte a través de la lectura del correspondiente anexo, las manifestaciones ante las Preguntas 5 a 10 no se refieren a lo que se pidió en cada caso: en las Preguntas 5, 6 y 7 se pidió por "misiones" y en las 8, 9 y 10, por "funciones". Ni se advierte, en muchos casos, la diferencia entre expedirse sobre una situación normada (preguntas 5 y 8), sobre una situación fáctica o existente (preguntas 6 y 9), o sobre una situación postulada (preguntas 7 y 10).

Resulta evidente que las unidades cuya creación no derivó de la Res. 593 no tienen previstas ni misión ni funciones, o siguen teniendo las que tenían hasta entonces; de otro modo no se explica por qué en las contestaciones a las preguntas 5 y 8 no se contestó directamente diciendo "la fijada" o "las fijadas por Res. 593".

Como capítulos separados se analizan en el anexo las respuestas de los delegados regionales, de los supervisores zonales, de los secretarios técnicos de delegación, de los supervisores de área específica y de los directores de gabinete.

• Organización informal existente:

Va anexo analizando las respuestas a la Pregunta No. 26 del cuestionario autoadministrado. Buen número de las contribuciones se refieren a sectores por crear, cuya creación se reputa necesaria, no a sectores que ya estén funcionando, siquiera sea en forma larvada.

Por otros indicios, como ser la denuncia que los opinantes han hecho de ciertos números de resolución -anteriores y posteriores a la 593-, se infiere que los sectores, los cargos y o los recursos que allí se citan tienen visos de cosa oficial, consentida, consuetudinaria, más bien que ser desviaciones de la estructura formal. Poca o ninguna formalidad ha imperado al respecto, al modificar la estructura por resoluciones parciales, sin una expresa consideración de la estructura total, o al tener por vigentes arreglos anteriores, pese a la derogación expresa que de ellos hizo la 593. Meros ajustes de procedimiento, retoques de funciones, aprobaciones transitorias o a título experimental, han ido cambiando aquel proyecto básico. Las Delegaciones han efectuado una suerte de ejercicio de regularización o puesta al día de sus situaciones de hecho, y postulan sus necesidades, exhibiendo una organización muy detallada que no está consagrada aún por resolución. De donde, extremando la cautela, puede decirse que TODA la organización de la parte de carrera o continua del Consejo (nivel Departamento abajo) es informal aún.

• Misiones y funciones por aclarar, mejorar o prever:

Se acompaña también como anexo el análisis de las respuestas a la Pregunta No. 27 del cuestionario autoadministrado, que ilustra al respecto. Se sugiere crear equipos internos para considerar los aportes del personal.

• Atribuciones y responsabilidades formales y reales de las unidades:

En cuanto a lo formal, la lectura del descriptivo de misión y funciones es por demás ilustrativa: padece de varios defectos formales, que le han quitado precisión, y carece de prescripciones sobre el tipo de autoridad por ejercer. Para aplicarlo haría falta discriminar, respecto del contenido de las decisiones, entre las situaciones que requieren autoridad de control, autoridad concurrente, autoridad de asesoramiento, y autoridad final o de línea.

En la práctica real, la lectura de las respuestas a la Pregunta No. 32, Dificultades para decidir, es muy ilustrativa también. A punto que la falta de precisión o de delimitación de funciones y responsabilidades es un tema por demás recurrente.

Considérase válida la tarea de discriminar los componentes de la autoridad. Puede discutirse la conveniencia de ser más sutiles aún y discriminar más componentes de la autoridad, como los que detallan las definiciones conceptuales que también se glosan, a propósito de la Autoridad organizacional. Sería un buen ejercicio para los integrantes del nivel conducción comenzar ellos mismos a hacerlo respecto de sus relaciones entre sí.

↓

- Dificultades para decidir:

Se agrega un análisis de las respuestas a la Pregunta No. 32 del cuestionario autoadministrado.

- Delegación de la adopción de decisiones:

También se acompaña un análisis de las contestaciones a la Pregunta No. 33 del mismo cuestionario.

- Decisiones impedidas:

Idem, de ídem, para la Pregunta No. 34. Aquí se registró una proporción de respuesta desusadamente baja: solamente se pronunció un 12 % de la muestra. Esta retracción tiene que obedecer a otros motivos que la efectiva inexistencia de impedimentos, aun descontando que buena parte de los respondientes (digamos, la mitad) no tenían atribuciones para decidir.

- Dotación de personal. Clasificación por categorías. Tipos de personal. Cobertura de cargos:

Constan en sendos anexos el inventario de cargos y titulares de éstos hasta nivel jefatura de unidad o a cargo de sector diferenciado de labor, su clasificación por categorías y tipos de personal y la cobertura de los cargos, por unidad.

Es decisivo que el personal de carrera o permanente sólo cubra (?) hasta la categoría 21 inclusive. Es decir, que, presuntamente, las categorías 22, 23 y 24 sean considerados cargos políticos. Algún agente de planta permanente los cubre, pero con retención de su cargo de origen, todo el tiempo que dure un mandato político o intervención, por razones de confianza.

Los cargos no están siendo provistos por concurso de oposición y antecedentes.

Se apunta una rotación periódica muy intensa del personal de conducción. No ha podido probársela más que en el caso de los interventores. Resulta evidente, de todos modos, por los apellidos de las personas que aparecen desempeñándose en algunas dependencias estructuradas y desestructuradas en el entretanto y por la información que el organismo cursó a la Gobernación hacia 1980, cuando se previó convalidar por decreto los cambios habidos.

La categoría escalafonaria de revista no indica necesariamente la jerarquía, puesto que hay numerosas promociones por antigüedad: la mayoría de los funcionarios permanentes del organismo central habrían promovido hacía 4 años y 11 meses, ó 10 meses, a la fecha del relevamiento.

Es muy despareja la cobertura de las jefaturas de unidad o sector diferenciado de trabajo (categorías 21, 19, 18, 16, ...) y no parece tener mucho que ver ni con el mérito del titular ni con la complejidad o importancia relativas de la dependencia.

4

Los cargos de jefatura de departamento están cubiertos tanto por personal Ley 801 como por docentes, y tanto por docentes con cargo como por docentes con horas cátedra.

De la tabulación de los cargos por categoría, según su afectación al organismo central o a las delegaciones, resulta que $3/4$ de la dotación total están afectados al organismo central, que casi el total de la dotación no docente se desempeña en el organismo central, que $2/3$ de la docente lo hacen en las delegaciones, que los reconocimientos de servicios son muchos más en el central, aunque no representen sino un 6 % del total; que la conducción de carácter político significa un 7 % del total de cargos, y que $4/5$ de ella se desempeña en Viedma; que las jefaturas de personal permanente importan más de $2/3$; que por debajo de la categoría 16 se produce un notorio estrangulamiento de la "pirámide", y que la categoría 8, la más baja de todas las cubiertas, es la más poblada: $1/3$ de la dotación se desempeña a ese nivel.

Sobre la cobertura de cargos, aunque haya información de vacantes, no tiene sentido expedirse porque nunca ha habido una planta funcional fija contra qué compararla.

Ni por comparación entre los inventarios de cargos y agentes y esa nómina de vacantes, es posible inferir seguramente cuáles sean las jefaturas de las subunidades.

Resulta más actualizada una nómina ulterior (F. 545 a 563), pero por razones de tiempo no se profundizó su información.

Todo esto en cuanto a cantidad.

Respecto de la calidad, es posible apuntar que sólo existen 3 profesionales universitarios, quienes se desempeñan en funciones de su respectiva especialidad; de los cuales sólo existen 2 especialistas, uno en la Secretaría Técnico-Educativa y otro en una delegación. La proporción de egresados universitarios es desusadamente baja. Donde esa diferencia en menos o carencia es más notoria es en Administración, con sólo 2 profesionales, a la cabeza.

En todo el organismo central las jefaturas de unidad (salvo Técnico-Educativa) están a cargo de personas sin título, y hasta sin estudios secundarios completos.

Distinta es la situación, obviamente, en las Delegaciones, en donde, quien más, quien menos, todos los puestos tienen titular con formación sistemática secundaria completa. Hay uno que otro especialista en organización y administración docente, y sólo 2 especializados en administración pública.

Por el tabulado de edad y antigüedades del personal superior se deduce que se trata de personal más bien joven que maduro, cuya antigüedad en la Administración Pública ronda en los 10 años, transcurrida su mayor parte en la Provincia. Varía un tanto más en cuanto al desempeño en el Consejo, pues la dotación se divide entre quienes están en él desde su creación y quienes tienen entre 5 y 10 años de

4

antigüedad a su servicio. Salvo 3 casos (uno de los cuales, el Interventor), no hay funcionarios de reciente incorporación. A juzgar por la antigüedad en el nivel escalafonario actual, como índice de su experiencia en la función, la mayoría son experimentados. Llama la atención que haya dos tandas de promociones últimas (a 10 meses, una, y a 4 años y 11 meses, la otra), resultado de sendas promociones automáticas acaso. Un tercio se desempeña también como docente, por mitad antiguo y reciente. No hay elementos de juicio que permitan encontrar regularidad alguna en cuanto a que quienes tienen mayor antigüedad docente han sido primero docentes y luego administrativos. Salvo la titular de la Secretaría Técnico-Educativa (docente provincial, primero; funcionario del Consejo, después), los demás agentes no tienen actuación docente o la han cobrado recientemente. Los profesionales universitarios no son docentes o lo son de muy reciente data.

En general, parecería que el Consejo no ha podido reclutar su personal del mismo sistema que orienta, y que tampoco ha podido capacitar aún por medios propios a su personal administrativo.

Lo corto de la carrera real en el Escalafón Ley 801, la cobertura poco escalonada de la dotación, la toma de posiciones altas por personal relativamente joven, la ausencia de "segundas filas" en condiciones de sucederle, la dotación mínima estricta para cada tarea, la escasa rotación en las labores, son indicios de que hay mucho por hacer en materia de política de personal, especialmente en capacitación.

• Grado de adecuación... de la estructura:

Entendido como "grado de cumplimiento de lo previsto", la adecuación o el respeto a ella ha sido total. La estructura orgánica formal ha sido en algún momento efectivamente practicada. Esto hasta el nivel Dirección. No puede entrarse a juzgar qué pasó con la estructura de detalle.

Si por formal se entendiera, en cambio, la muy inconexa, variable y de dispar origen estructura que resulta de la colección de disposiciones anteriores y posteriores a la 593, más esta misma, podría hablarse estrictamente de una continua adaptación de la estructura formal a la estructura fáctica.

Si por "adecuación" se considerara la actuación a satisfacción (en qué medida ambas estructuras, formal y real, se acomodaron a las necesidades del organismo), cabría estar a lo que dijeron los respondientes cuando contestaron la Pregunta No. 24 del cuestionario sobre Adaptabilidad de la estructura a los cambios de política. A su lectura me remito.

El personal ha propuesto innúmeras cuestiones. De las cuales, a pesar de ser casi todas muy atendibles, no pueden ser soslayadas las que se refieren a cuán efectivamente están siendo desconcentradas las actividades a través del aparato de delegaciones, cuán satisfactoriamente está sirviendo la departamentalización administrativa al sistema operativo a varios niveles y con varias modalidades, y en qué medida el subsector Educación (léase, el Consejo) está dotado

de funciones de innovación (léase, planeamiento).

Esto no significa que otras cuestiones, como el sistema de comunicaciones, el digesto o el apoyo escolar, deban ser preteridas, sino que las delegaciones, la conducción técnica y la función de provisión son verdaderas cuestiones sistémicas lo suficientemente graves como para merecer prioridad, máxime que la primera interesa a una de las directivas básicas ("mantener y perfeccionar las delegaciones").

Sobre la problemática general, ilustra el análisis de las respuestas a la Pregunta No. 24.

Por separado se trata el tema de la descentralización administrativa. Idem, el de las Delegaciones como desconcentraciones de actividad. Se transcribe el documento de trabajo que el experto llevó a las reuniones de nivel conducción de Diciembre.

• Adaptabilidad de la estructura a los cambios de política:

Los encuestados no comprendieron que la aparición de las delegaciones, la estructura cíclica, el proyecto EMER, los contenidos mínimos o la implantación del DS.1 eran sólo ejemplos de políticas que la estructura pudo haber asimilado o no. Por ello, se sintieron obligados a opinar sobre dichos cambios. El análisis se limitará a las consideraciones que ellos hicieron sobre la flexibilidad o la rigidez de la estructura.

Las opiniones son muy divergentes: hay quienes hablan de una cosa, y quienes de la otra. Muy sugestiva es la contestación que reza: "la estructura organizativa actual se adapta a tales cambios, ya que ellos, en general, si bien en sus objetivos persiguen fines de mejoramiento, en la práctica no siempre llegan al fondo de la cuestión, pasando a constituirse en elementos burocráticos que dificultan y demoran la obtención de logros, subsistiendo, ya que aparentemente resulta más sencillo dejar las cosas como están que ponerse a trabajar para mejorarlas, con los riesgos que esto último trae apareado. En el caso concreto de la creación de las Delegaciones regionales, pretendió ser un buen cambio político, pero como la racionalización se efectuó parcialmente y no se organizó un trabajo técnico en conjunto, con la participación de todos los sectores del organismo, los resultados no fueron los esperados, ya que se ampliaron los pasos administrativos y se siguieron teniendo los mismos o mayores problemas que antes. Pocos son los sectores que conocen realmente los fines y objetivos que se proponen con cada uno de los cambios que se producen."

Otra contribución señala -siempre a propósito de las delegaciones- que su aparición se basó en la consideración de los problemas de distancia. Que cada delegado regional tiene (sic) suficiente poder de decisión para resolver problemas del sistema. Pero que en la práctica estas atribuciones están supeditadas a la estructura centralizada en Viedma.

• El Consejo como ente descentralizado administrativamente. Las Delegaciones como desconcentraciones de actividad:

Aunque se carezca todavía del texto de la Ley de Ministerios provincial y de la estructura del Ministerio de Asuntos Sociales, por lo sabido de otra fuente puede admitirse que la ejecución de la política sectorial correspondiente a dicho Sector debe estar siendo llevada a cabo a través de todas las instituciones cuyo producto final (desarrollo social) se aglutina en él. Una de ellas, el Consejo.

Queda entendido que aquel Ministerio es quién para formular la política por ejecutar en todo el Sector y por cada una de las instituciones de su dependencia. Una de ellas, el Consejo.

Como la administración es un proceso de gerencia, corresponde en cambio que el Consejo decida sobre la cantidad y la calidad de los productos de línea institucional por producir. En este caso, la educación.

La naturaleza de dicha educación la han fijado ya, y la seguirán fijando, los órganos políticos superiores, respecto de los cuales el Consejo se encuentra en cierto grado de dependencia. A saber:

- el Consejo ha sido descentralizado administrativamente (descentralización propiamente dicha, en los términos de Jiménez Nieto). Porque el Consejo tiene autoridad delegada por el poder político para que su gerencia (el "Consejo" = el Interventor) interprete con alguna flexibilidad la cantidad y la calidad de sus fines (cuya naturaleza fijó genéricamente aquel poder), y para que se ajuste a normas y procedimientos de ejecución y control menos rígidos que los impuestos a las entidades centralizadas para la provisión de sus insumos.

- de esa manera, el Consejo forma parte del llamado Sector Público Independiente.

- sus delegaciones, como órgano auxiliar o de línea, constituyen desconcentraciones, a su vez. Desconcentraciones o delegaciones de autoridad administrativa (siempre en los términos de Jiménez Nieto). Puesto que, por decisión del propio Consejo, en su calidad de gerente institucional, tiene tal autoridad delegada a los efectos pragmáticos de una mayor eficiencia funcional, recomendable por la naturaleza misma de la actividad educacional y por la dispersión geográfica y la disparidad del ámbito institucional en que opera.

- normalmente, los ministerios de Educación operan en ese estilo, desconcentrando su actividad en jefaturas regionales, cuyas cabezas se responsabilizan, en el área de su región, de toda la función de línea relevante para su zona. La labor del centro se limita, en consecuencia, a actividades de planeamiento, coordinación y control.

- como es lógico, cualquiera de los órganos auxiliares del propio Consejo podría desconcentrar selectivamente algunas de sus funciones si su volumen rebasase las posibilidades de una administración eficiente. (Por ejemplo, la oficina de Personal, encargada de administrar a varios miles de funcionarios, podría delegar a las jefa

turas de región la autoridad para clasificar cargos, y o la de reclutarlos, nombrarlos, capacitarlos, evaluarlos o renovarlos.

. en otro plano de análisis: si bien el Consejo es una nueva institución, dotada de personalidad jurídica de derecho público, el poder político central NO le ha concedido la facultad suprema de decidir autoritariamente las prioridades del grupo social. En cambio, la desconcentración que el Consejo ha hecho en sus delegaciones -que son él mismo, como persona jurídica; no otra persona- es algo intra-institucional, microadministrativo, operativo.

. de donde el ministro de Asuntos Sociales puede y debe recomendar, persuadir, estimular o incentivar, aunque no imponer, una política determinada, cuando la formula para todo su sector, a las instituciones con autonomía política -el caso del Gobierno Municipal-; mas frente a las instituciones públicas descentralizadas administrativamente -el caso del Consejo- el ministro puede en cambio forzar en última instancia la imposición de su política, aunque sea arriesgando. De otra manera expresado: la autonomía del Consejo NO es suficiente para que defina por sí solo sus fines últimos. En una eventual confrontación de jurisdicciones, el Gobierno provincial estaría facultado, en teoría, para hacer prevalecer su política.

. ergo: el Consejo está descentralizado administrativamente, no políticamente. La decisión sobre la naturaleza de sus productos finales le es impuesta por la autoridad política sectorial.

. claro está que el ordenamiento jurídico le asegura al ministro de Asuntos Sociales la ejecución de esa, su política. ¿Cómo? Dándole mayoría a sus representantes en el seno del Consejo, sobre todos los demás miembros que en su directorio representen otros intereses. O -como ha venido ocurriendo hasta ahora- atribuyéndole derecho de veto sobre las decisiones del Consejo. O permitiéndole controlar el nombramiento y remoción de sus directores. Aborta así el peligro -dicho Ministerio- de que el Consejo realice sus fines de manera independiente y aun contradictoria de la política provincial.

. en cambio, la mera desconcentración institucional, cuyo es el caso de las delegaciones, no representa obstáculo alguno para que sea ejecutada la política institucional del Consejo, pues las órdenes fluyen por la línea jerárquica, del Interventor o del Colegio do, hacia las autoridades regionales. La ejecución queda garantizada.

. una última consideración: si uno se pone a buscar, en los niveles de gobierno y administración del Ministerio de Asuntos Sociales cuanto corresponde a previsión o planificación, localiza:

- un nivel superior. Al que le corresponde la elaboración de la política sectorial. Compuesto por el ministro. No encuentra su órgano de asesoría y soporte sectorial.
- en el segundo nivel, ubica al subsecretario y a los directorios de las entidades dotadas de personalidad

jurídica (gerencias institucionales) del Consejo de Educación, del de Salud y de la Caja. Encargados de formular y de ejecutar la política institucional. En cuanto al Consejo, como su colegiado no existe, y tampoco, ya, la Dirección de Planeamiento, la inferencia es, a la luz de la información acumulada hasta ahora, que deben de estarse desempeñando como tal el propio Interventor y la Secretaría Técnico-Educativa.

- el tercer nivel está constituido por los órganos auxiliares. Proveedores de los insumos institucionales. En nuestro ejemplo: Técnico-Educativa (que provee la tecnología), Administración (que provee el dinero y los bienes), Personal (el personal), et cetera.
- el cuarto nivel, la función de línea del Sector. Compuesto por las funciones de línea de todas las instituciones. En términos del Consejo, los establecimientos educativos.

Como sistemas administrativos (conjuntos destinados a proveer a las instituciones de los insumos necesarios para que cumplan sus fines institucionales): Administración de Personal, Construcciones Públicas, Sistema Financiero, Racionalización Administrativa, Planificación, etcétera. Sus oficinas centrales, encargadas de gobernarlos, están en la Gobernación. Sus oficinas institucionales, a cargo de su administración, en el sector Centralizado o Gubernamental. En la medida en que el Consejo está intervenido, y en cuanto no cuenta con sistemas administrativos propios, depende de aquéllos (nombramientos, presupuesto, compras y suministros, arquitectura).

Las preguntas que se imponen son:

- ¿Dónde está la oficina institucional de planeamiento de la Gobernación? Respuesta: en la Secretaría de Planeamiento.
- ¿Dónde, la Oficina Sectorial de Asuntos Sociales? ¿Quién asesora al ministro en la formulación y la evaluación de su política sectorial? ¿Cuál es la oficina de planeamiento educacional? La que debería asistir al Interventor en la mejor administración de los recursos del Consejo, para que éste obtenga sus fines...

• Consideraciones sobre el grado de efectividad de la desconcentración de actividades planteada por la estructura vigente:

Para ser consecuentes con el abordaje postulado en un principio, habría que expedirse respecto de en qué medida la estructura formal que se pretendió instalar sirvió al propósito de regionalizar.

Como extremos que debieron de haberse cumplido, en una perspectiva de máxima, podrían ser considerados los requerimientos que se postulan generalmente para una regionalización educativa, tal como los describe Fernández Lamarra en "Reorganización de la adminis-

tración y coordinación del nivel educativo primario por el sistema nuclear", Consejo Federal de Inversiones, Provincia de Formosa. Buenos Aires, junio de 1982. A saber:

1) La adaptación de las bases legales y normativas del sistema anterior, a fin de posibilitar que la estructura por instalarse efectivamente implemente la regionalización.

Habría que preguntarse aquí, por ejemplo, si hubieron descentralización del poder y asignación de facultades y responsabilidades a niveles menores que los de las autoridades centrales. Contestarlas primero en función de las disposiciones del Anexo IV de la Resolución 593. Tener en cuenta, después, las respuestas al cuestionario autoadministrado y las encuestas sobre intervenciones significativas.

2) La previsión de las funciones de supervisión correspondientes a la nueva estructura de conducción, como para que imperase un estilo democrático y participativo.

Aquí cabría preguntarse si fueron constituidos equipos de supervisión conforme a la estructura regionalizada, si se contempló una desconcentración suficiente de facultades y responsabilidades, y si se procuró discriminar entre la supervisión de lo técnico-pedagógico y la supervisión de lo administrativo-financiero.

3) La transformación a fondo de los sistemas y procedimientos administrativos, para que éstos fueran más ágiles, más flexibles y más simples.

¿Previóse, por ejemplo, una gestión y un control eficientes de la administración de los servicios educativos?

4) La previsión de una planificación de corte participativo, a base de problemas, requerimientos e intereses de las poblaciones-metá.

¿Fue prevista microplanificación? ¿Hubo replanteo de metodologías e instrumentos? ¿Se los adaptó y simplificó?

5) La puesta en práctica de estrategias de nuclearización, como medio para ensayar la coordinación e integración de los diferentes niveles y modalidades de servicios educativos destinados a una misma población.

¿Fue prevista la creación de nuevos servicios en estrecha relación con los existentes y con las necesidades de las respectivas poblaciones?

6) La previsión de una reestructuración de los mecanismos de recolección, procesamiento y análisis de las estadísticas de interés para la educación.

¿Fue encarada una investigación-acción de carácter participativo, para descubrir y analizar problemas y para plantear soluciones por las propias comunidades interesadas?

7) El planeamiento del desarrollo del currículum a base de contenidos caros a los intereses y necesidades de las zonas.

¿Hubo la más amplia participación en la formulación de la currícula por parte de los docentes, alumnos y miembros de la comunidad? ¿Se logró equilibrar los requerimientos locales con los derivados de la unidad e integración provincial y nacional?

8) La producción de cambios significativos en las metodologías de enseñanza-aprendizaje.

¿Fueron adoptadas metodologías didácticas no verticales ni autoritarias? ¿Se crearon sistemas permanentes de capacitación y actualización de los docentes?

9) La redistribución de los recursos humanos, físicos y financieros de las regiones.

¿Se operó una reversión de la tendencia a beneficiar a los grupos sociales y regionales más influyentes en los niveles de definición de las políticas educativas? ¿Se operó la descentralización y responsabilización por la gestión y el control a los nuevos niveles descentralizados?

10) El establecimiento de nuevas modalidades organizativas que apoyasen el funcionamiento de los nuevos esquemas de conducción y supervisión.

¿Se interrelacionaron los niveles docentes con los niveles superiores y con las comunidades en que aquéllos se desempeñaban?

11) El aprovechamiento, al máximo posible, de la planta física y del equipamiento disponibles.

¿Se evitó la subocupación o la sobreocupación de los locales? La comunidad local, ¿participó en la construcción, el mantenimiento y el equipamiento de la planta física?

12) La transformación de las metodologías y técnicas presupuestarias, con miras a que los planes y proyectos regionales y locales fueran dotados de los recursos financieros requeridos para su implementación.

¿Hubo control de la ejecución presupuestaria por las regiones? ¿Fueron incorporados nuevos recursos financieros y de servicios provenientes de las comunidades?

13) El análisis de la eficacia y la pertinencia de las estructuras social, cultural y económica global y regional.

¿Se lograron definiciones regionales de objetivos, oportunidades y recursos, dentro de un proyecto nacional?

14) El replanteo de la relación educación - sociedad - desarrollo, a base de una reflexión profunda y sistemática de todas las vinculaciones posibles entre los términos de esa relación y del papel que les cupiese cumplir a los distintos agentes intervinientes en el proceso educativo, tanto formal como no formal, ahora.

Puede aventurarse, a título de hipótesis, y por las expresiones de los respondentes al cuestionario autoadministrado, que durante los dos años de experimentación de la nueva estructura habría habido en ese campo mucho más de conducción que de administración, y, a su vez, mucho más de administración que de planeamiento, conforme los poderes delegados por estructura.

La integración intrasectorial (salud, comunidades, vivienda) no sería aún todo lo intensa que debería ser.

Idem, la coordinación de los sectores público y privado.

Se habría tratado, más bien, de un intento parcialmente fallido de regionalización, fincado en la creación de delegaciones, que de una planificación regional. De una intercalación de las delegaciones en la cadena de actividades, en la periferia, más bien que de una auténtica administración regional. Lo más que se habría obtenido sería servicios educativos regionalizados.

El aire general del documento que se comenta -la Resolución 593- es el de un estatuto pensado de arriba hacia abajo.

Por fin, los encuestados que pertenecen a las delegaciones se refieren a la organización central como al "Consejo", como si no formaran parte de él.

Como anexo se agrega un resumen de la comparación de lo actuado en materia de delegaciones con los criterios de regionalización óptima propuestos por el Lic. Fernández Lamarra.

. Grado de adecuación de los recursos humanos al cumplimiento de los objetivos, políticas, planes y programas del área educativa:

Para apreciar la cantidad y la calidad de los recursos a disposición del Consejo, se relevó al personal hasta la categoría de jefe de departamento o que estuviera haciendo sus veces, al frente de sector diferenciado de trabajo, en la organización central y en las delegaciones. Se supuso que el personal de categorías inferiores tendría menor preparación formal y menor experiencia que dicho personal encuestado. Por lo que, conocidas las condiciones de las jefaturas, podrían ser presumidas las de la dotación total. La muestra estuvo constituida por unos cien agentes, incluido el Interventor, y fueron los mismos que colaboraron contestando el cuestionario autoadministrado.

El relevamiento indagó cuál era la antigüedad en servicio (excluida la docente) discriminada en Administración Pública en general, en Administración Pública provincial, en el Consejo y en la última categoría escalafonaria.

También inquirió por la antigüedad docente, discriminada en antigüedad en el Consejo, fuera de él, en la Provincia y total, con expresión de ciclo, modalidad, etcétera, del último desempeño.

Se averiguó, además, cuál era la mayor formación sistemática recibida, con expresión de título, especialidad, año de graduación e institución.

Contribuyeron a la evaluación de este aspecto las contestaciones que la misma muestra de funcionarios dio a los ítem 35, 40, 41 y 47 del cuestionario, en los cuales se les preguntó respectivamente por la disposición a colaborar, la capacidad para interpretar y ejecutar decisiones, y la suficiencia o insuficiencia de la capacitación recibida por los subordinados, así como cuáles eran las expectativas de trabajo y de carrera de los propios respondentes.

Fueron tenidos en cuenta como elementos de juicio algunos aspectos formales como la ortografía, la sintaxis y la corrección del tipeado, y la lógica, el sentido común, la capacidad analítica o la felicidad de expresión de las respuestas al cuestionario. Cuando la respuesta no fue manuscrita, se optó por atribuir bondades y defectos formales al subordinado, y bondades o defectos de contenido al jerárquico.

• Grado de adecuación... de las misiones y funciones:

No se consideró juicioso opinar sobre este punto porque no podía hacerse fe de las manifestaciones de los contribuyentes al cuestionario, ya que no todos los funcionarios consultados se expresaron sobre el tema, su manifestación fue parcial y en general no fueron discriminadas las misiones y funciones normadas de las reales ni de las postuladas.

El lapso disponible no alcanzó para que el Consejo pudiese atender el relevamiento por medios propios de las encuestas secundarias que habrían permitido determinar cuál era el trámite completo de las secuencias de trabajo que los funcionarios entendían eran sus intervenciones más relevantes. Por razones de tiempo y de capacidad técnica, el equipo de la Universidad Nacional del Comahue que colaboró en esa labor reconstruyó los cursogramas de 20 cadenas de trabajo, lo que restringió aún más aquel relevamiento. En lugar de encuestar en todos los casos a los funcionarios, se completó la información por agentes conocedores del trámite, mediante la compulsa de las normas vigentes, etcétera. Corre un anexo con los cursogramas.

• Grado de adecuación de los recursos humanos:

Durante las reuniones del elenco de conducción, la Directora General de Administración expuso la alternativa que se presentaba:

- Incrementar la dotación;
- Computarizar las labores, y
- Capacitar al personal.

A contrario imperio, el diagnóstico podría ser que el personal ha sido insuficiente y que no se adecua todo lo que debería a los requerimientos actuales.

Para mayor información, cabe remitirse al anexo que contiene las conclusiones de las antes referidas sesiones de trabajo de Noviembre.

• Grado de adecuación de los recursos presupuestarios:

La misma Directora General de Administración absolvió también este punto, durante esas mismas sesiones.

Como anexo, figura un resumen de sus dichos.

Depuso asimismo sobre el tema al expedirse respecto del criterio 12. de descentralización óptima de Fernández Lamarra. Cabe remitirse a lo que entonces expuso.

En términos generales, los recursos del Consejo han proveni-

do del presupuesto propio y de otras partidas.

Dicho presupuesto ha evolucionado desde 1978 a la fecha en el sentido de un aumento de las erogaciones corrientes, a expensas de las erogaciones de capital: de un 84,54 % han pasado a ser, aquí llas, un 92,25 %.

El presupuesto propio es dedicado a acciones puramente educativas programadas por la Secretaría Técnico-Educativa, a las cuales la Dirección General de Administración se limita a valorizar. En su mayor parte, permite atender gasto en personal. Este representa actualmente un 82,03 % del presupuesto total.

Las restricciones de partidas, la irregularidad en el flujo de los fondos, la dilación en los libramientos y la inflación han conspirado para que solamente se cumpla en forma parcial lo programa do, como se informa aparte.

Las otras fuentes de financiación son de difícil evaluación y control. Proviene del PRODE, de la Lotería, de la Quiniela, de la Dirección Nacional de Educación Física, etcétera. Se aplican a construcciones, reparaciones y apoyo.

El mayor deterioro ha sido experimentado justamente en cuanto a tales fuentes.

El Consejo estaría disponiendo de alrededor de un 20 % del presupuesto provincial, aunque no hay acuerdo sobre cómo calcu larse ese porcentaje de rentas generales.

Porque se pierde el rastro de esas otras fuentes, no hay transparencia en los recursos.

Además, los que provienen de fuentes no propias están fuertemente condicionados por su origen: los municipios y las comunidades han presionado para obtenerlos y su destino es fijo; conseguidos los fondos, debe utilizárselos ineludiblemente en dichos requerimientos locales. De donde la política en cuanto a edificios y ayudas es objeto de puja política, resulta exógena al Consejo y no necesariamente se compatibiliza con la programación de éste. El Consejo se limita a administrar lo mejor que puede cuanto le es provisto, y en ocasiones ni siquiera ejecuta directamente las acciones: lo hacen por él aquellos municipios y cooperadoras.

Se evidencia una fuerte dependencia -aunque no pueda cuantificársela- respecto de tales subsidios y transferencias.

El presupuesto propio permite atender sólo los gastos de fun cionamiento, preferentemente el gasto en personal.

No hay contribución (o no hay percepción ni valorización) de la ayuda comunitaria privada.

Por separado son detallados quiénes -de entre los órganos del Consejo- han sido los principales afectados por dicha penuria pre supuestaria. Asimismo, se dan las cifras del Presupuesto 1982, dis-

criminado en Erogaciones corrientes y de capital. También se informa sobre cuál ha sido el grado de cumplimiento de las acciones programadas en dicho ejercicio.

• Síntesis y conclusiones:

Respecto del diagnóstico, puede decirse que se ha seguido en un todo el modelo que propicia Vollmer (Ver Vollmer, Howard M. et al. "Organizational Design. An exploratory study" y "Organizational Design. Process and concepts", del Stanford Research Institute, Menlo Park, Ca., Años 1967 y 1968, respectivamente.

En este momento se está en la transición hacia la re-síntesis de los elementos estructurales detectados. Es decir, se han producido ya el acceso a las fuentes primarias de información, la compilación, el análisis y la categorización de dicha información, su verificación y la realimentación a través de sesiones de trabajo por los interesados. Mediante este documento se la pone en conocimiento de la conducción del organismo.

En el diagnóstico de objetivos y problemas de la organización ha habido conciencia (entre el personal cuya es la responsabilidad de participar en este estudio) de la necesidad de discriminar entre lo operacional y lo infraestructural, de la necesidad de superar los conflictos entre objetivos, de la necesidad de distinguir entre síntomas y perturbaciones de fondo y entre paliativos y soluciones sistémicas, y de la necesidad de observar al organismo, cada uno desde su perspectiva, pero también desde la que tengan de la misma organización los mandos intermedios, los supervisores de contacto y los usuarios.

Se glosan a continuación documentos que expresan cuál era la actitud del experto inmediatamente antes de la reunión de trabajo de diciembre, con el elenco directivo del Consejo, de las conducciones de dichas sesiones y una evaluación personal del diagnóstico.

• Reflexiones del experto antes de las reuniones de trabajo de los días 13 y 14 de diciembre de 1982:

La compulsa de objetivos y metas entre el personal de jefatura que llenó el cuestionario autoadministrado fue fructífera en cuanto a cantidad de respuestas, mas evidenció que en el agregado no hay suficiente consenso o mayoría respecto de objetivos institucionales.

Demasiados contestantes se refirieron a objetivos genéricos.

Los objetivos explícitos versaron sobre muy variados temas, de muy diferente nivel, que enfatizaron muy distintos centros de interés.

Hubo mayor número de objetivos técnicos que de servicio, y mayor número de éstos que de objetivos institucionales o de apoyo.

Sólo 3 contribuciones se refirieron a verdaderas metas.

Los respondientes se pronunciaron también aquí por objetivos, los mismos que habían indicado ya.

Esto se dio tanto para objetivos existentes como para objeti

vos postulados.

Por ser tan amplia la muestra -prácticamente cubrió todo el nivel conducción, toda la dirección intermedia y buena parte de la supervisión de contacto-, es explicable la confusión y la ambigüedad de las respuestas, presumible ya que los respondientes tienen muy dispar fecha de incorporación al sistema, muy diferente grado de conocimiento de las normas, etcétera.

Se impone una clarificación, ahora que va a ser discutido el punto con los integrantes del nivel conducción.

Una primera evaluación apunta lógicamente a una mayor cohesión, una mayor información y una mayor precisión entre los integrantes del nivel conducción. Las contestaciones desmejoran a medida que disminuye la jerarquía.

De todos modos, no parece suficiente concentrarse en los objetivos. Por lo que se llevará al seno de las reuniones la necesidad técnica de definir la misión del organismo para el tiempo que se supone regirá la nueva estructura (Vollmer) o, como lo tiene dicho Martínez Nogueira, será planteada la necesidad también técnica de identificar una situación problemática, evaluar el presente o el futuro de la organización respecto de sus atributos, recursos y potencialidades, y definir cuáles metas específicas habrán de orientar el programa de reforma.

. Objetivos-meta propuestos durante la sesión de trabajo del 33 de diciembre de 1982:

El experto propuso especular con un horizonte temporal (4 años?) de vigencia presunta para la próxima estructura.

Indujo a los asistentes a postular también unos pocos objetivos, importantes, tanto de mantenimiento como operativos.

Pidió se pensara en objetivos-meta. Que fueran metas de servicio, técnicas e institucionales.

Asimismo, que les fuera fijada alguna prioridad.

Además, que se determinara cuáles serían los problemas u obstáculos con que se esperaba tropezar en aquel horizonte temporal.

El Interventor propuso mantener y mejorar, en cantidad y calidad, lo existente, racionalizando los recursos y capacitando a los recursos humanos. Se lo dejaría para quienes viniesen. ¿Obstáculo? Los recursos. Además de la actitud mental (no dijo de quién, pero se presume que de parte de padres y alumnos, quienes se resisten a las nuevas especializaciones; ejemplos: artística y formación laboral). Atender a grandes núcleos escolares, no a la unidad aislada. ¿Enfasis relativo? Primero, los objetivos técnicos; 2o., los objetivos de servicio; 3o., los objetivos de apoyo. A la pregunta de si se había pensado en prioridades por región, en modalidades por región, el Interventor contestó: modalización por regiones. Adecuación de especialidades según la actividad productiva de cada zona.

Cuando el experto manifestó que de las respuestas al cuestionario surgía que el personal de conducción daba como objetivos

"los de las leyes vigentes", el Interventor dijo que "había que ir hacia la Ley". "Nunca se cumplió." (Refiriéndose a los Consejos Escolares Electivos.) Sugirió trabajar sobre cooperadoras. Tienen interés directo. Conocen la escuela. Son una forma de representación.

• El diagnóstico propiamente dicho:

Consecuente con la estrategia de diseño y con el rol adoptado por el experto, se ha atendido al diagnóstico conforme el Programa y con sujeción a las consignas. Es decir:

• Se ha obtenido del equipo de conducción del Consejo que diagnosticara cuáles eran, a su juicio, las metas o misiones hacia las cuales esperaban que el Consejo orientara su actividad en un futuro inmediato relativamente acotado en el tiempo.

• No ha habido un pronunciamiento expreso de ese mismo equipo de conducción sobre cuán extenso haya de ser dicho marco temporal. Si bien se ha estado de acuerdo en que fuera suficientemente prolongado como para que valiera la pena reestructurarse y no tan extenso que entretanto cambiaran las variables de contexto que se suponían constantes durante el lapso de vigencia, finalmente se especuló con un lapso de unos 4 años, contados a partir de la instalación de la nueva estructura.

• En todo momento se ha trabajado con las definiciones a la vista de qué se considera "objetivo" y de qué se considera "meta" y de en qué consistan los objetivos y/o metas "operativos" y de "mantenimiento". Asimismo, ha sido consultada la clasificación entre "metas de servicio", "metas técnicas" y "metas institucionales".

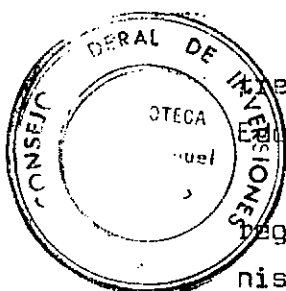
• El equipo ha sido instado a seleccionar unos pocos objetivos: en lo posible, metas. Importantes, priorizados, combinados. Que no supongan conflicto entre sí, ni comporten mayor riesgo de conflicto con las expectativas de progreso y de carrera de los miembros de la institución.

• El equipo ha considerado cuál fue el tipo general de respuesta que al respecto dieron los 104 funcionarios de la muestra.

• El equipo se ha pronunciado respecto a cuáles son o serían los principales problemas sistémicos que afectan y/o que afectarían la capacidad del organismo para conseguir dichos objetivos-meta postulados.

• Fueron prevenidos asimismo en el sentido de que debían referirse a auténticos problemas sistémicos, no a síntomas superficiales de desórdenes organizacionales, para que fuera posible, tras identificar las perturbaciones de fondo, considerar los correspondientes remedios sistémicos, no meros paliativos.

• El acceso a las fuentes de información primaria fue logrado merced a que la técnica del CFI señora de Senén González, en sus entrevistas con los entonces Interventor y con la plana mayor del Consejo, del 12 al 15 de mayo de 1982, detectó otros puntos de sensibilidad exquisita a los aspectos sistémicos por cambiar, mediante en-



entrevistas a funcionarios clave, exceptuada la Secretaría Técnico-Educativa.

. Este panorama fue completado mediante el examen de registros documentales, la contestación a un cuestionario autoadministrado por todos los jefes, entrevistas a esas mismas jefaturas respecto de sus intervenciones más significativas y observación de la interacción entre los componentes del equipo de conducción y colaboradores durante las sesiones de trabajo. La atención estuvo permanentemente enfocada tanto hacia lo que se manifestaba expresamente cuanto hacia lo que se silenciaba u omitía.

. Se espera poder categorizar ahora los problemas denunciados según afecten a los recursos, a los procesos o a los productos, y conforme perturben o inhiban el cumplimiento de los objetivos-meta, en el marco de una teoría del Consejo fundada en sus fines, resultados y razón de ser.

. Los datos preliminares de diagnóstico de los problemas han sido corroborados mediante el acopio de información adicional, replicación de entrevistas y examen de las intervenciones individuales de los funcionarios, inducidas durante las sesiones de autodiagnóstico.

. En el curso de estas reuniones han sido presentados ya a consideración algunos de los hallazgos, para generar un buen "rapport" y a título de ejemplos. El mayor énfasis ha sido colocado en que sean los integrantes del equipo de conducción quienes manifiesten sus propios hallazgos.

. Se ha creado un clima en que se refrenó toda intención de que los funcionarios del CPE recaben desde ahora las recomendaciones del experto, así como toda maniobra tendiente a considerarlo un funcionario más en línea del organismo. Por el contrario, los integrantes de la conducción de aquél se han mostrado muy dispuestos a aportar, con espontaneidad y franqueza, sus recomendaciones.

. Respecto del modelo:

Viene funcionando bien, acaso por ser muy adecuado a la situación.

Los principales problemas del Consejo como organización son aproximadamente los que prevé el modelo:

. Cómo compatibilizar las necesidades de los miembros (sobre todo, las de los docentes) con las del organismo;

. Cómo lograr una organización que no "consume" el talento de su personal sobreutilizándolo o permitiendo su obsolescencia funcional y profesional;

. Cómo evitar que la organización disipe la capacidad de su personal no utilizándola, no suscitando todo su potencial, no regenerándola, no reponiéndola;

. Cómo promover -como organización- un comportamiento altamente innovador y que se canalice en una dirección constructiva.

La perspectiva metodológica del modelo, de corte estructural -funcionalista, y tendiente a identificar las funciones básicas manifiestas y latentes del Consejo, así como qué formas estructurales le permitirían realizarlas de manera efectiva y eficiente, ha sido captada plenamente por la dirección.


La correlativa perspectiva ideológica (democrática, centrada en el individuo y pluralista) ha sido asimilada también por el nivel conducción. Se basa en el supuesto de que el CPE haya de seguir siendo un ordenamiento para la libertad. Es decir, un medio para que los fines últimos de los individuos a quienes sirve y que lo componen se autoexpresen y se autodesarrollen, sin perjuicio (antes bien, en pro y en beneficio) de los objetivos de la organización formal.

Como no podía ser menos, ya que las etapas de un diseño sólo metodológicamente son escindibles, y cumplen una secuencia lineal, vienen anticipándose ya y manejándose entre el personal jerárquico ciertas soluciones de diseño que el modelo previene para proveer un balance entre la seguridad y el riesgo de sus agentes y del organismo, para evitar el desperdicio de recursos humanos y para responder al desafío de la innovación. Dicho personal de dirección piensa ya en términos de sistema, homogéneamente. Así lo ha evidenciado durante las sesiones de trabajo.

La estrategia adoptada, -sistémica- y el perfil del experto -profesional- han sido admitidos sin mayor resistencia.

Los criterios de diseño (máxima efectividad, máxima eficiencia, viabilidad, parsimonia, inclusividad y adaptabilidad: es decir, que se cumpla el propósito del Consejo, que se satisfagan simultáneamente las necesidades individuales de sus miembros, que haya posibilidad efectiva de manipular variables de cambio, que sólo sean efectuados los cambios que resulten indispensables, que no se descuide variable o interacción importante alguna, y que el diseño sea flexible como para que la reestructuración empalme con la estructura anterior y permita hacer frente a los cambios del entorno) han sido compartidos por cuantos colaboran en el estudio.

Han sido asimiladas, además, las restantes necesidades del diseño; a saber: proponerse metas (y no sólo objetivos), balancear las metas (de mantenimiento con las operativas), prioritar unas pocas de ellas (para un horizonte temporal cierto), no detenerse en las meras representaciones bidimensionales (de sólo las estructuras queridas de autoridad), distinguir entre todas las posibles variantes de ésta (de línea, de asesoramiento, de control), utilizar todas las posibilidades técnicas disponibles (herramientas de análisis y síntesis estructural), e implementar el diseño que resulte (cuidando que no produzca o que compense sus efectos colaterales de pérdida de posiciones, prestigio o comunicación entre los miembros afectados), mediante un enfoque no directivo, monitorizando su proceso y evaluando su efectividad



(logro de los objetivos), su eficiencia (minimización de los costos psicológicos y económicos del cambio de estructura) y su oportunidad (acompañamiento a los demás cambios simultáneos en el contexto.

Buenos Aires, 19 de diciembre de 1982

A handwritten signature in dark ink, consisting of stylized, cursive letters, likely 'P. A. Vega', followed by a horizontal line.

Lic. Pedro A. Vega