



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Regulación y autonomía en las organizaciones: el caso del Plan Social Educativo en el GCBA

Isuani, Fernando J.

1998

Cita APA: Isuani, F. (1998). Regulación y autonomía en las organizaciones: el caso del Plan Social Educativo en el GCBA. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

Col 1502/84

TESIS DE MAESTRÍA

**Regulación y Autonomía en las Organizaciones
(El caso del Plan Social Educativo en el GCBA)**

V. 120 (2001)
I4R

Autor: Fernando J. ISUANI

Tutor: Francisco SUÁREZ

- 1998 -

TRABAJO DE TESIS

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

REGULACIÓN Y AUTONOMÍA EN LAS ORGANIZACIONES

(El caso del Plan Social Educativo en el GCBA)

Autor: Lic. Fernando J. Isuani

Director: Dr. Francisco Suarez

Marzo 1998

A mis padres Ernesto y María,
con todo mi amor.

Agradecimientos

Este trabajo de investigación ha requerido de la colaboración de un conjunto de personas e instituciones, quienes con su significativo y generoso esfuerzo permitieron llevarlo a cabo. Quisiera entonces, hacer público mi agradecimiento hacia ellos.

En primer lugar, debo destacar el importante papel desempeñado por el director de este trabajo, el Dr. Francisco Suarez. Sus consejos y referencias me orientaron permanentemente y despejaron el camino en la elaboración de esta investigación. Brindo así, mi más sincero agradecimiento a quien admiro y aprecio profundamente, no sólo por sus reconocidas cualidades intelectuales y profesionales sino, particularmente, por su calidad humana.

Por otra parte, agradezco a la Universidad de Buenos Aires por haberme otorgado un beca de perfeccionamiento para la realización de esta investigación. Quiero agradecer especialmente al Dr. Eduardo Scarano y a la Dra. Emma Perez por su apoyo permanente desde la Secretaría de Investigación y Doctorado de la Facultad de Ciencias Económicas.

Agradezco también a mi hermano Aldo y a Sergio Agoff y Fabian Repetto por sus comentarios y críticas, lo que ha permitido enriquecer este trabajo en sus diversas etapas. Al mismo tiempo, agradezco a María Victoria y a Cati por todo su afecto y apoyo en estos años. A todos ellos, quiero agradecer su incondicional amistad.

También agradezco la colaboración prestada por las autoridades del Plan Social en el Ministerio de Educación de la Nación, especialmente a la Lic. Irene Kit.

Por último, quiero resaltar muy especialmente la valiosa contribución realizada por la Coordinación Provincial del Plan Social Educativo, en el ámbito de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en especial por su Coordinador General Arq. Juan Carlos Rey, quien facilitó enormemente mi tarea, tanto en la entrega de material como en el acceso a los establecimientos educativos. Del mismo modo, resaltar la buena voluntad de las Directoras de escuela, las cuales se brindaron generosamente a brindar sus testimonios. A todos ellos, mi más profundo agradecimiento.

A todos, muchas gracias.

INDICE

Página

Introducción.....	3
-------------------	---

CAPÍTULO I MARCO TEORICO-CONCEPTUAL

1- Consideraciones preliminares.....	7
2- El origen de las regulaciones organizacionales.....	9
2.1- El proceso de estructuración organizacional.....	9
2.2- Diferenciación e Integración como principios estructurantes.....	11
3- Las regulaciones organizacionales.....	20
3.1- Un producto interno de y externo a la organización.....	20
3.2- Tipos de regulaciones organizacionales.....	23
3.2.1- Las regulaciones formales.....	24
3.2.2- Las regulaciones informales.....	28
3.2.3- Otros tipos de regulaciones.....	34
4- Funciones de las regulaciones organizacionales.....	37
5- Concepciones acerca de la relación entre las regulaciones y los miembros organizacionales.....	44
6- La autonomía en las organizaciones.....	52
7- Conclusiones preliminares.....	57

CAPITULO II LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS REGULACIONES

8- El Plan Social Educativo y las Políticas Públicas.....	59
8.1- La regulaciones en el marco de la Políticas Públicas.....	63
8.2-La concepción organizacional en las Políticas Públicas.....	69
8.2.1- Diversas concepciones organizacionales.....	71
9- Conclusiones preliminares.....	78

CAPÍTULO III
EL CASO DEL PLAN SOCIAL EDUCATIVO EN LA
CIUDAD DE BUENOS AIRES

10- Algunas consideraciones sobre del sistema educativo....	79
11- El Plan Social Educativo.....	88
11.1- Descripción del Plan Social Educativo.....	88
11.2- Los programa: Objetivos y contenidos.....	89
11.3- Instancias involucradas y distribución de competencias: su Articulación.....	95
12- Análisis del caso.....	99
12.1- El PSE y su influencia en la estructuración del sistema educativo.....	99
12.2- Conflicto entre regulaciones.....	101
12.3- Lo escrito y lo hecho.....	108
12.4- Tipos de adaptación.....	115
12.4.1- A nivel establecimientos.....	116
12.4.2- A nivel Jurisdicción.....	127
12.4.3- A nivel supervisores.....	129
12.5- La adhesión a las regulaciones: Tres hipótesis en juego.....	130
12.6- La regulación y la autonomía en los establecimientos educativos.....	145
13- Conclusiones preliminares.....	150
14- Conclusiones Generales.....	152
15- Bibliografía.....	156

ANEXO I: TIPOS DE ADAPTACIÓN DE MERTON

ANEXO II: GUIAS DE ENTREVISTAS

Introducción

Las organizaciones, en tanto ámbito de acción colectiva, existen y cobran vida gracias a la actividad de sus miembros, quienes las disfrutan o las padecen según la posición que en ellas ocupen, los recursos de los que disponen y del tipo de organización de que se trate. Pero esa actividad no supone libre albedrío ya que está sujeta, de manera voluntaria o no, a un conjunto de condicionamientos que la influyen. Estos condicionamientos o regulaciones organizacionales involucran a todos quienes forman parte del ámbito organizacional, aunque de diferentes maneras, según el poder con el que cuenten. Dicho poder es, al mismo tiempo, lo que los dota de la capacidad necesaria para imponer o enfrentar a aquellas regulaciones.

En el presente trabajo nos proponemos, por un lado, explorar y describir el fenómeno de la regulación organizacional y su relación con la autonomía de los miembros organizacionales. Por otro lado, observar en un ámbito organizacional concreto, cómo se da la relación entre un conjunto de regulaciones determinadas y los actores organizacionales que deben observarlas.

Para ello, hemos desarrollado el trabajo a lo largo de tres capítulos. En el Capítulo I se indaga, en primer lugar, acerca de cómo y por qué se generan las regulaciones en el ámbito organizacional. De esta manera, se revela la influencia que tienen los procesos de diferenciación e integración en la conformación de dichas regulaciones. En segundo término, se avanza sobre el carácter endo y exogenerado de las mismas, revelando así, el impacto que tiene el contexto sobre la vida organizacional. Tercero, se establece la existencia de tipos

de regulaciones, haciendo un alto en aquellas que, en particular, van a ser tratadas en nuestro caso de estudio. En cuarto lugar, se analizan las funciones que pueden cumplir las regulaciones organizacionales, y su vinculación con el ejercicio del poder. Por último, se propone observar la capacidad de las regulaciones para condicionar la acción de los miembros a partir de analizar la capacidad de estos para reinterpretarlas, aceptarlas o rechazarlas.

El Capítulo II cumple el papel de nexo entre el marco teórico desarrollado en el capítulo I y nuestro caso de estudio, por cuanto, al haber escogido a las organizaciones del sistema educativo público, y de él, a una determinada política -el Plan Social Educativo-, hemos consideramos conveniente desarrollar en este capítulo, algunas consideraciones que introduzcan la temática de políticas públicas, tomándolas como macro-regulaciones y vinculándolas al impacto que producen en las organizaciones sobre las que operan, en particular, a la hora de su implementación. Al mismo tiempo, mostramos diversas concepciones organizacionales, analizando cómo los supuestos que éstas encierran sobre los modos de operar de las organizaciones, influyen en el impacto que se cree van a tener las regulaciones establecidas, durante la etapa del diseño de la política, sobre los actores organizacionales.

El análisis empírico de las regulaciones en el campo educativo adquiere particular relevancia por dos razones: por un lado, contribuye a aumentar el conocimiento sobre el funcionamiento del aparato de gestión¹ del sistema, y por otro, aporta al debate actual dado en términos del reclamo de

¹ La existencia de pocos trabajo que intentan reflexionar sobre el aparato administrativo de la educación es tomado como un hecho preocupante, dado que en él se materializan las políticas públicas, y por lo general, esto resulta desconocido. Paviglianitti, Norma. Diagnóstico de la Administración Central de la educación. Estudios y Documentos 1. Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología educativa. Ministerio de Educación y Justicia. Buenos Aires. 1988.

mayor autonomía por parte de las unidades escolares respecto de las instancias centrales de conducción del sistema. En este sentido, el trabajo podría aportar a una serie de investigaciones que analizan el aumento de la autonomía de las unidades escolares como estrategia enmarcada en los procesos de descentralización educativa llevados a cabo en la región².

Para el desarrollo del estudio del caso escogido, en el Capítulo III comenzamos con una caracterización del sistema educativo, para luego adentrarnos en una descripción del Plan Social Educativo que permita comprender sus aspectos más generales. Posteriormente se presentan los principales resultados obtenidos de las entrevistas realizadas en una serie de instancias organizativas: 6 escuelas beneficiadas con el plan (3 de primaria y 3 de inicial), el Ministerio de Cultura y Educación, la Coordinación de Plan Social en el ámbito del GCBA, y a 2 supervisores del sistema, también en dicho ámbito³.

Los resultado que se presentan en este capítulo se vinculan particularmente al análisis de la aceptación o no que tuvo el Plan Social Educativo entre directivos, supervisores y la jurisdicción. Para realizar tal análisis, se apeló a los tipos de adaptación de Merton, a los efectos de poder detectar diversas formas posibles de aceptación. Al mismo tiempo, se desarrolla, por un lado, el impacto que produjo el plan sobre la estructura de cada una de las instancias involucradas y sobre el sistema educativo en su conjunto, y por otro lado, las consecuencias que esto generó en términos del desempeño de dicho plan.

²Namo de Mello, Guiomar: Autonomía de la escuela: Posibilidades, Límites y Condiciones. Boletín 26, diciembre 1991 / Proyecto principal de Educación.

³En el Anexo II se presentan las guías de preguntas que se utilizaron en las entrevistas realizada a los diversos actores del sistema.

Por último, en este capítulo, se desarrollan algunas hipótesis que intentan dar cuenta de las razones por las que se dieron los tipos de aceptación detectados en las entrevistas que fueron llevadas adelante.

Al término de cada capítulo se desarrollan algunas conclusiones preliminares, finalizando la investigación con una serie de conclusiones finales.

CAPÍTULO I

MARCO TEORICO-CONCEPTUAL

1- Consideraciones preliminares

Comenzando con el desarrollo del trabajo, quisiéramos realizar una serie de consideraciones que creemos importantes, por cuanto expresan algunos supuestos sobre los que ha sido elaborado, sirviendo, al mismo tiempo, para establecer el sentido en el que se utilizan ciertos conceptos.

De esta manera, partimos de un planteo general en el que se asume que toda organización es un constructo social a partir del cual sus miembros intentan satisfacer una serie de objetivos (individuales y/o grupales, formales y/o reales, internos y/o externos), y cuya concreción esperan alcanzar a lo largo de la existencia de la misma.

Dicho constructo implica la estructuración artificial y contingencial⁴ de la acción colectiva, estructuración que se expresa y apoya en un conjunto de regulaciones -originadas en la propia organización y en su contexto- y en las acciones que realizan sus miembros.

Por regulaciones organizacionales entendemos el conjunto de condicionamientos que influyen sobre las decisiones y comportamientos profesionales o personales de los integrantes de una organización. Estas regulaciones conforman un marco que recubre la vida de la organización, actuando como referencia

⁴ La acción organizada, sostienen Crozier y Friedberg, no es un hecho de la naturaleza, sino por el contrario implica la acción deliberada de un grupo de personas dispuestas a resolver un cierto problema. Crozier, M. y Friedberg, E. El actor y el sistema. Alianza Editorial Mexicana. 1990.

para la toma de decisiones y los comportamientos de sus miembros y, por lo tanto, afectando su desempeño.

Al mismo tiempo, entre los miembros de la organización hay quienes aceptan y adhieren totalmente a las regulaciones vigentes, y otros que no lo hacen o lo hacen sólo en parte. Esto se debe al manejo de ciertos grados de autonomía por parte de dichos miembros.

Por autonomía entendemos la capacidad que tienen los miembros de una organización, cualquiera sea el lugar que ocupe en la misma, para decidir y actuar en ella a partir de sus intereses profesionales o personales.

Así, señalamos que regulación y autonomía se disputan el campo de las decisiones y acciones de los miembros de la organización, teniendo dicha disputa consecuencias directas sobre el rendimiento organizacional.

El conjunto de regulaciones vigentes, a la vez que provee a los miembros organizacionales una serie de referencias para sus acciones y decisiones, permite que éstas cobren sentido en el conjunto. Por otra parte, este marco de regulaciones no es inmutable, ya que la autonomía que los miembros poseen constituye una de sus principales fuentes del cambio.

Como podemos observar, las consideraciones y definiciones recién presentadas contienen un conjunto de ideas generales, las que serán desarrolladas con mayor detalle por cuanto constituyen los ejes centrales del presente estudio, y por lo tanto, nos acompañarán a lo largo del mismo.

A continuación, siguiendo con el desarrollo del trabajo analizaremos un primer aspecto, cual es el origen de las regulaciones organizacionales.

2- El origen de las regulaciones organizacionales

2.1- El proceso de estructuración organizacional

Un primer planteo sugerido, postula que las organizaciones suponen la estructuración de la acción de los miembros que las componen, y que en ésta se constituye el marco regulatorio imperante en las mismas, siendo las regulaciones que lo integran, una de las formas de expresión y soporte de la mencionada estructuración. De tal manera, el análisis del mencionado proceso no puede ser soslayado a la hora de intentar explicar cómo es que las regulaciones organizacionales cobran vida y constituyen dicho marco regulatorio.

Para el desarrollo de tal análisis, comenzamos destacando que el proceso de estructuración organizacional se pone en marcha a partir de las definiciones que realizan los actores organizacionales sobre una serie de orientaciones u objetivos a seguir. Así, por ejemplo, se decide producir automóviles, promover una determinada religión, brindar atención médica, construir una cárcel, etc. Estas definiciones generan el estímulo que va a dar lugar a la conformación, en el ámbito organizacional, de una trama de relaciones en la que se combina una dimensión social, representada entre otras, por las relaciones de poder, odios, expresiones de solidaridad, diversas percepciones sobre la realidad y las fantasías que se desarrollan en un grupo humano, con una dimensión tecnológica⁵, con la que se pretende resolver el cómo alcanzar tales objetivos.

⁵ Siguiendo a Suarez, entendemos por tecnología el conocimiento utilizado o utilizable para transformar elementos materiales y/o simbólicos en bienes y servicios. Suarez, F. y Felcman, I. Tecnología y organización: un aporte para el análisis de la tecnología administrativa. Editorial el Coloquio, 1975.

De esta manera, una organización se constituye en un sistema socio-técnico⁶, a través del cual va adquiriendo y definiendo sus rasgos particulares, hecho que le valdrán para distinguirse de otras. Esta particularidad se refleja, entre otros aspectos, en su tamaño, el grado de complejidad alcanzado, los niveles en que se encuentran formalizadas sus acciones, la forma en que se encuentra distribuido el poder entre los miembros que la componen⁷, el tipo de tecnología adoptada para la realización de sus actividades, la manera en que se encuentra diseñado su modo de producción y en la cultura que en su seno se desarrolla. De la misma manera, la articulación de sus relaciones con el contexto u órbita organizacional, hace a la personalidad que definirá a una organización determinada.

Resumiendo, las organizaciones se construyen o estructuran en forma contingente a partir de los objetivos que definen sus miembros, las relaciones sociales y técnicas que los ligan y de la particular relación que los vincula con su entorno⁸, constituyendo estos hechos, aspectos que permiten establecer elementos de distinción entre ellas.

Una mirada más detallada nos mostrará cómo las orientaciones definidas por un conjunto de actores organizacionales, ponen en juego dos fuerzas que no solamente influyen y son influidas por la trama socio-técnica que se teje en la organización, sino que, también, determinan las principales características particulares que adquirirá la misma, tanto en su dimensión formal como informal, constituyendo esas fuerzas verdaderos principios

⁶ La idea de organización como sistema socio-técnico es tomada de Schlemenson, A., quien hace mención a la misma en su libro Análisis organizacional y empresa unipersonal. Paidós, 1988

⁷ Hall menciona a la complejidad, la centralización y la formalización como las tres características específicas de las estructuras. Hall, R. Organizaciones, estructuras y procesos. Prentice-Hall Hispanoamericana, SA, 1983.

⁸ En muchos casos, son actores del contexto quienes imponen sus propios objetivos a las organizaciones.

estructurantes. Nos referimos a la diferenciación y la integración⁹.

2.2- Diferenciación e Integración como principios estructurantes

La diferenciación

Una de las fuerzas a las que queremos aludir esta asociada con la determinación de diversas actividades organizacionales y la asignación de una cierta jerarquía a las mismas, dentro de un ámbito organizacional determinado. Esto se realiza a partir de la fijación de criterios basados en una racionalidad técnica que indican cuál es la manera más conveniente de realizar el trabajo¹⁰; en definitiva, se trata de establecer la cantidad, calidad y relevancia de las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la organización y la forma en que deben ser llevados adelante.

⁹ Lawrence y Lorsch utilizan los términos de diferenciación e integración. Por diferenciación entienden a la diversidad en la formalidad estructural y en la orientación de los miembros de la organización. A su vez, definen a la integración como a "la cualidad del estado colaborativo entre departamentos, requerida para lograr la unidad que exigen las demandas del entorno" (Lawrence, P. y Lorsch, J. "La empresa y su entorno". Plaza & Janes. 1987. pag. 31), agregando además, que la integración refiere al estado de relación entre los departamentos, pero también, refiere al proceso por el cual se llega a ese estado y a los mecanismos que la organización usa para conseguirlo.

¹⁰ Como veremos más adelante, estas fuerzas, que en principio se presentan como portadoras de una racionalidad técnica, no quedan exentas de ser impulsada a partir de una racionalidad política.

Estas dos fuerzas o principios estructurales, con pequeñas variaciones, han sido tratadas en la literatura administrativa y organizacional, por lo que se cuenta con amplias referencias de las mismas. Así, por ejemplo, Mintzberg, H., destaca que "toda actividad humana organizada (desde la formación de piezas de barro hasta el envío del hombre a la luna) plantea dos requisitos, a la vez fundamentales y opuestos: la división del trabajo en distintas tareas que deben desempeñarse y la coordinación de las mismas", señalando, además, que la "estructura organizativa puede definirse simplemente como el conjunto de todas las forma en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo luego la coordinación de las mismas" (Mintzberg, H. 1993, pag.26)

Lo anterior se concreta cuando se definen un conjunto de tareas que deben desarrollarse, los modos en que deben ser puestas en práctica, la forma de agruparlas en unidades organizativas, tales como departamentos, áreas o gerencias (por ejemplo, una empresa que cuenta con la gerencia de producción, el departamento de comercialización, la sección de mantenimiento, etc.) y se asigna un cierto grado de importancia a cada una de dichas unidades.

Esta división se da en dos sentidos: uno horizontal, y tiene que ver con la asignación de las diferentes actividades entre los miembros de la organización (v.g. en el sistema educativo las denominadas Direcciones de Nivel: Inicial, Primario, Medio y Superior); otro vertical, que asigna distintas cuotas de poder, prestigio y recursos entre las diversas actividades (v.g. un jefe de departamento respecto de un viceministro).

El proceso de división del trabajo se verifica en aquellas organizaciones que funcionan en un solo espacio físico, como así también en aquellas, que por razones de demanda, de producto o de insumos, requieren la creación de sucursales o dependencias separadas física y geográficamente entre sí. En este último caso, la diferenciación se refleja en los diversos papeles que cumple cada una de las instancias organizacionales que integran el que podríamos denominar "sistema organizativo complejo". Así, por ejemplo, el sistema sanitario está compuesto por una serie de instancias organizacionales mediante las cuales se pretende llevar adelante el conjunto de políticas del sector. En este caso vemos que el sistema intenta cumplir sus objetivos mediante una instancia central -el Ministerio de Salud- y un conjunto de instancias menores -hospitales, centros de salud, centros de investigación, etc.-. Éstas integran la red sanitaria en un determinado territorio y su articulación hace a la conformación de un sistema de salud global. Al mismo tiempo, estas instancias organizacionales replican en su

interior los procesos de división horizontal y vertical antes señalados¹¹.

Cada unidad¹², surgida por el principio de diferenciación, cumplirá un determinado papel dentro del conjunto, otorgándosele cierta autonomía de decisión y acción (autonomía asignada) para que pueda cumplir con el mismo. La importancia de dicho papel variará en relación a la cantidad y calidad de aportaciones que ésta realice al conjunto. Como señala Argyris, estas unidades "contribuyen a las actividades centrales suministrando una o más funciones esenciales. Su grado de esencialidad con respecto al conjunto está relacionado con la medida en que contribuyen a las actividades centrales. La contribución puede ser diversa, y consiguientemente también será distinto su grado de esencialidad" (Argyris, 1979, pag. 399).

En el mismo sentido, Hickson señala que el poder de las unidades en una determinada organización o sistema organizativo complejo, está en función de: 1) su capacidad de controlar una determinada fuente de incertidumbre para la organización, 2) la mayor o menor posibilidad de sustitución de esa capacidad, 3) la mayor o menor centralidad en la organización de que se trata¹³. Así, es importante destacar a los efectos de nuestra investigación, que el grado de centralidad que puedan alcanzar dentro del conjunto, le reportará mayores cuotas de poder, hecho que le permitirá ampliar los márgenes de autonomía que le fuera previamente asignada (autonomía ganada).

¹¹ Otro ejemplo lo constituyen los bancos. En ellos, a parte de existir una sede central que contiene a diversos departamentos y secciones, sus sucursales, aunque se encuentran geográficamente dispersas por cierto territorio por motivos de mercado, forman parte de un mismo complejo organizacional.

¹² Cuando hacemos referencia a unidades, nos referimos tanto a las que surgen al interior de una organización determinada (gerencias, direcciones, áreas, aulas, talleres, etc.), como a las diversas instancias organizacionales que constituyen un sistema organizativo complejo (Ej. en el sistema educativo: los diversos ministerios, escuelas, etc.)

¹³ Tomado de Crozier, M. y Friedberg, E. op. cit. pag. 66

Es bueno destacar que la existencia de diversas tareas a realizar y la jerarquización de las mismas, asociado a la centralidad de cada una de ellas, genera una serie de efectos en el conjunto organizativo, entre los que destacamos la diversidad de objetivos, las distintas formas de percibir la realidad organizacional y de establecer sistemas de premios y castigos. Estos tendrán consecuencias fundamentales, sobre las que hablaremos con posterioridad.

En síntesis, nos interesa remarcar, por un lado, que la diferenciación implica un conjunto de referencias para los miembros organizacionales por cuanto define lo que se debe hacer, la forma en que debe hacerse y el grado de importancia de lo que se hace. En este sentido, condiciona las decisiones y comportamientos de los miembros que componen cada unidad organizativa. Por otro lado, vemos que producto de la diferenciación se les impone a las diversas unidades el cumplimiento de una serie de objetivos, para lo cual se les asigna una serie de funciones, responsabilidades y recursos, es decir, cierto grado de autonomía para que desarrollen su actividad y cumplan con los objetivos que le fueran fijados.

La integración

La otra fuerza o principio estructurante a la cual hacemos referencia, se relaciona fuertemente con la anterior y resulta de la necesidad que tiene la organización de evitar que tal diferenciación conduzca a un estado de anarquía y desmembramiento organizacional. Para evitarlo, se diseñan y establecen una serie de mecanismos de coordinación que intentan integrar y dar unidad y coherencia al conjunto de las decisiones y acciones desarrolladas por los miembros de la organización y, a través de ellos, a las diversas unidades constituidas.

La integración en las organizaciones, que por otra parte se encuentra fuertemente vinculada con los procesos de control y comunicación organizacional, se fundamenta no sólo en la necesidad de dar unidad al conjunto, sino también, en la necesidad de evitar duplicación de funciones y de esfuerzos que pongan en riesgo la supervivencia de la organización.

Según Mintzberg, la integración da lugar a la existencia e implementación de diversos mecanismos¹⁴ a los que señala como "aglutinantes que mantienen unida a la organización" (Mintzberg, 1993. pag, 27), siendo diversas las formas que adquieren los mismos, lo que depende de los objetivos y demás atributos que caractericen a la organización (tamaño, cantidad de subunidades, calificación del personal, modos de producción, tecnología, tipo de liderazgo, tipo de producto, etc.).

Así, por ejemplo, los partidos políticos logran tal integración implementando acuerdos ideológicos o metodológicos que, formal o informalmente, sellan la voluntad entre sus dirigentes y afiliados acerca de los caminos a seguir en el futuro. Por su parte, la organización carcelaria logra uniformidad en base al manejo férreo de la autoridad y a la existencia de un conjunto de mecanismos cuya transgresión esta amenazada con la violencia física o psíquica.

Es interesante destacar que la búsqueda de integración afecta la autonomía de las unidades organizativas desde el momento que supone el establecimientos de ciertos condicionantes que deben ser tenidos en cuenta a la hora de actuar. Se espera que los miembros ajusten sus comportamientos a lo dispuesto, por consenso o por la fuerza, a fin de lograr tal integración. Esto lleva a que en las organizaciones se

¹⁴ Mintzberg, H. señala 5 mecanismo de coordinación: Ajuste mutuo; Supervisión directa; Normalización de los procesos de trabajo; Normalización de los resultados; Normalización de las habilidades.

instale un conflicto caracterizado por los miembros subordinados que, como señalan Salaman y Thompson "procuran aumentar, o retener sus áreas de arbitraje, y por lo tanto su poder organizacional, y por los intentos (...) para reducir la incertidumbre que causa ese arbitraje a través de la creación e imposición de las reglas" (Salaman y Thompson, 1984, pag. 166)

Como señala Salaman, es claro que, en términos generales, los miembros organizacionales no operan en la organización dentro de un estilo puramente autónomo. Más bien están restringidos por ciertas reglas que son obligatorias para todos los miembros. (Salaman, 1984, pag. 129).

La mencionada tensión no excluye la existencia de situaciones en las que la pérdida de autonomía sea tomado como algo beneficioso por parte de ciertas unidades y los miembros aparentemente afectados¹⁵; si bien ello es posible, cierto es también que tal tensión suele generar situaciones tales como, por ejemplo, el rechazo, la evasión o alteración de las regulaciones por parte de los miembros de las unidades organizativas, haciendo uso de las cuota de poder con las que cuentan.

Esto último es posible pensarlo si se asume que, aunque de manera desigual, el poder se encuentra distribuido en toda la organización, que hay actores dispuestos a ponerlo en juego y que éste permite independizar decisiones y comportamientos más allá de las regulaciones establecidas para integrarlos y la autonomía previamente asignada.

Lo anterior puede ser visto y explicado con mayor claridad si tenemos en cuenta la idea que invita a pensar a las organizaciones como "sistemas débilmente acoplados"¹⁶. La

¹⁵ En los casos en que no se quieren manejar ciertas responsabilidades, no afecta que se quiten las atribuciones para hacerlo.

¹⁶ Weick, K. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, March, 1976

misma hace referencia al hecho de que las diversas unidades que han sido creadas en el marco de ciertas diferenciación, desarrollan y mantienen una identidad propia a pesar de los esfuerzos que se realizan para dar unidad y coherencia al conjuntos. De esta manera, se puede hablar de la existencia de una unión débil entre las partes que componen una organización.

Es importante tener en cuenta, por lo tanto, que los esfuerzos de integración producen efectos diferentes según la unidad organizativa de que se trate, pudiéndose encontrar algunas más sumisas y otras más reactivas frente a tales esfuerzos. Al mismo tiempo, la idea de "unión débil" alude también al hecho que las relaciones que se encuentran establecidas entre las diversas unidades no alcanzan para permitir que una determinada situación planteada al interior de una de ellas, repercuta de manera inmediata y directa sobre las restantes. De esta forma, cada una de éstas podría existir y evolucionar independientemente de las restantes, dándose la coexistencia de algunas con procesos y metodologías que sean arcaicas, y otras en las que el nivel de actualización sea muy elevado.

En otros términos, puede señalarse que la idea de "unión débil" ayuda a pensar en que los esfuerzos de integración chocan con la identidad de las unidades constituidas a partir de que cada una de ella pueden alcanzar lógicas de acción diferentes en función del tipo de actividad que desarrollan, de sus objetivos, su poder, los intereses de sus miembros, etc.

Aún tomando en cuenta lo anterior, no podemos dejar de admitir que los condicionamientos que la integración establece, constituyen una referencia que los miembros de la organización no pueden dejar de tener en cuenta a la hora de tomar ciertas decisiones o llevar adelante determinadas acciones.

Como resumen de lo expuesto, importa resaltar, en primer lugar, que los procesos de diferenciación e integración implican una serie de condicionamientos a las decisiones y comportamientos de los miembros organizacionales. De esta manera se edifica la estructura organizacional¹⁷, en cuyos límites se dará cita la acción colectiva de los miembros. En segundo término, estos límites no son geográficos, dado que son las acciones y decisiones individuales, como así también las interrelaciones que se establecen entre los miembros, lo que dibuja a los mismos. Tercero, esas regulaciones son una de las formas mediante las cuales se puede acceder al conocimiento respecto del estado que, en un momento histórico determinado, han alcanzado los mencionados procesos y por tanto, la estructura organizacional. Finalmente, a la vez que los expresan, dichas regulaciones constituyen el respaldo para justificar las acciones y decisiones que se llevan adelante en el seno de la estructura establecida.

De esta manera, hemos dado cuenta de la forma en que el proceso de estructuración se constituye en el origen de las regulaciones organizacionales y del papel y consecuencias que diferenciación e integración juegan en ello. A continuación,

¹⁷ Hall, R. apunta que "la estructura organizacional desempeña tres funciones básicas. Primero y fundamental están para producir resultados organizacionales y alcanzar objetivos organizacionales. Segundo, las estructuras están diseñadas para minimizar, o al menos regular, la influencia de las diferencias individuales sobre la organización. Las estructuras se imponen para garantizar que los individuos se adapten a las exigencias de la organización y no al contrario. Tercero, las estructuras son el medio en el cual se ejerce el poder (las estructuras conforman también o determinan que posiciones tienen poder); en el cual se toman decisiones (el flujo de información que se requiere para tomar una decisión está determinado, en gran medida, por la estructura) y en el cual se llevan a cabo las actividades de la organización" (Hall, R., 1993, pag 53).

Señalamos entonces, tomando en cuenta la segunda función apuntada por el autor, que la estructuración organizacional es un proceso en el que se determinan las pautas o patrones para la toma de decisiones y los comportamientos, a las cuales se supone deben ajustarse quienes forman parte de la organización, plasmando y expresando las relaciones de poder - formales e informales, implícitas y explícitas- imperantes en su seno y limitando el libre albedrío de sus miembros.

nos abocaremos a profundizar en el conocimiento de aquellas, según sean endo o exogeneradas.

3- Las regulaciones organizacionales

3.1- Un producto interno de y externo a la organización

Como hemos mencionado anteriormente, las regulaciones organizacionales son expresión y soporte del proceso de estructuración de la acción colectiva, al tiempo que conforman el denominado marco regulatorio vigente en cada organización, moldeando y dando sentido a las interacciones entre los miembros.

Éstas actúan como guías que condicionan a todos los miembros de la organización -directivos y empleados-, constituyendo en sí mismas el producto de las relaciones sociales y técnicas presentes en la organización en un momento determinado. En términos de Crozier, podríamos señalar que dichas guías o condicionamiento constituyen

"limitaciones que en determinado momentos se le imponen a todos los miembros de la organización, incluyendo a los dirigentes que las han creado; pero por otro lado, no son en sí más que el producto de relaciones de fuerza y de regateos anteriores. De alguna manera constituyen la institucionalización provisional y siempre contingente de las soluciones que algunos actores relativamente libres, con sus limitaciones y con sus fuentes, es decir, sus capacidades de negociación del momento, han encontrado al difícil problema de su cooperación dentro de un conjunto finalizado, y en tanto solución, no son ni neutras ni indiscutibles" (Crozier, 1990, pag. 89).

También, hemos hecho mención a que si bien las restricciones aludidas afecta a todos los miembros, no todos ellos son afectados de igual manera, dado que en las organizaciones el poder no se encuentra igualmente distribuido entre todos sus miembros, sino que, por lo general, se puede establecer la existencia de una distribución diferencial del

mismo a partir del manejo de ciertas fuentes de poder por parte de algunos actores, en detrimento de otros.

De lo expuesto hasta el momento, podría derivarse que el conjunto de regulaciones organizacionales es solamente una producción que se origina en el interior de la organización, o que únicamente la acción de los miembros que en ellas actúan es lo que da lugar a su surgimiento. Suponer esto es pensar que las organizaciones son sistemas cerrado que pueden prescindir o aislarse totalmente de la trama mayor de relaciones sociales a la cual pertenecen y del marco institucional general que se deriva de dicha trama, estos es, de su contexto.

Evidentemente nada más alejado de la realidad el suponer a la organización y al contexto como independientes el uno del otro. Creemos importante, por tanto, incorporar el papel que el contexto juega en la trama organizacional por cuanto suele ser considerado como un mero acompañante de la organización, un mero paisaje del cual ésta sólo constituye un agregado más.

Para tal cometido, un concepto que puede ayudarnos a ver cómo se plantea la relación aludida y cómo el contexto impacta o influye fuertemente en el marco regulatorio organizacional, es el de "atravesamiento institucional". Este concepto pone en evidencia la existencia de un entrecruzamiento de instituciones o regulaciones sociales que atraviesan a las organizaciones y que condicionan su estructuración y funcionamiento¹⁸.

También significa, como señalan Etkin y Schvarstein,

"que el tipo de vínculo que existe en la sociedad global, determinados modos de hacer y de pensar también se instalan entre

¹⁸ Para profundizar en el análisis de la relación organización-contexto, sugerimos la lectura de Suarez, F. et al. La inserción de las organizaciones en los procesos sociales. Ed. El coloquio. Buenos Aires, 1976. Asimismo, recomendamos Evan, W. La órbita de la organización: Hacia una teoría de las relaciones interorganizacionales. En Thompson, J. Teoría de la organización. Buenos Aires. Omeba, 1968.

los modos de relación instituidos entre participantes de diversas organizaciones. Por ejemplo, en la relación supervisor-operario o en el vínculo médico-paciente se encuentra el concepto de autoridad (como institución), el derecho de propiedad, la prevalencia del Estado, la obligatoriedad de las leyes, la sanción por incumplimiento. Estas reglas y estos valores no están explícitos en el contrato de trabajo o en la admisión a un hospital, pero se enseñan y se respetan más allá de las actividades desarrolladas" (Etkin y Schvarstein, 1994. pag. 114.).

El propio Schvarstein señala que

"por ejemplo, un hospital no sólo materializa los aspectos prescritos por la institución salud, sino que se centran en él también cuestiones relativas a la institución trabajo (un salario para sus trabajadores, un horario), la institución tiempo libre (qué hacen en sus horario de descanso o si deben estar disponible para emergencias aún cuando no trabajen), la institución sexualidad (en tanto habrá salas de hombres, salas de mujeres y/o salas mixtas)", agregando luego que "es este atravesamiento institucional el que permite comprender cómo determinados modos de hacer y de pensar se produce y se reproduce en una sociedad(...). Esta dimensión vertical impone límites y condiciona la capacidad de la organización de darse sus propias normas, o sea, relativiza su autonomía" (Schvarstein, 1992. pag. 28).

Sin duda, esta última referencia expresa en forma clara la influencia que adquiere el contexto sobre la vida organizacional. De esta manera queda establecida la idea por la cual, si bien el proceso de estructuración organizacional -en tanto producto de los procesos de diferenciación e integración- da lugar a la conformación de una serie de regulaciones que afectan las decisiones y comportamientos de sus miembros, existen otras influencias, provenientes de una trama de relaciones sociales más amplia, que también originan o imponen condicionamientos¹⁹ sobre la propia estructura, en la medida

¹⁹ En muchos casos, la organización da alguna particularidad a dichas regulaciones más generales. Así, por ejemplo, si hablamos de la institución

que afecta a los procesos de diferenciación e integración²⁰ y a los actores organizacionales.

A continuación, avanzaremos en el análisis de las regulaciones organizacionales a partir de procurar distinguir una tipología de ellas que nos hable más en particular sobre la forma bajo las cual se presentan y las características que adquieren.

3.2- Tipos de regulaciones organizacionales

Establecido que el conjunto de regulaciones vigentes en una organización pueden ser endo o exogeneradas, aparece ahora el interés por establecer las formas bajos las cuales dichas regulaciones se presentan ante los miembros de la organización.

Dicho interés no sólo tiende a satisfacer un mero reclamo del intelecto, sino que además, facilita las condiciones para el estudio de las regulaciones organizacionales permitiendo ganar en precisión sobre el significado y alcance de las mismas. Así, contando con una tipología se esta en mejores condiciones para ubicar hacia dónde se dirige dicho estudio y cuales son sus referencias más claras.

Por lo pronto, cuando en una organización se detecta la existencia de un conjunto de leyes, reglamentos, códigos, manuales de funcionamiento, ritos, costumbres, tradiciones, circulares, resoluciones, leyendas, discursos, reglas, etc., se está en presencia de un conjunto de regulaciones que, impuestas desde el contexto u originadas por la propia organización,

salario, la organización lo que podrá hacer es definir el monto y la forma de pago, pero no el hecho de pagar un salario).

²⁰ Así, por ejemplo, la necesidad de constituir una unidad diferenciada que se ocupe de los temas contable, no sólo obedece a necesidades internas sino que también responde a obligaciones impuestas desde el contexto (el Fisco, colegios profesionales, etc.)

pretenden generar o generan algún tipo de condicionamiento sobre las decisiones y comportamientos de los miembros de la organización.

Entre las diversas regulaciones recién mencionadas, pueden establecerse una serie de distinciones útiles. Así, por ejemplo, para nuestro estudio nos será de fundamental importancia fijar una distinción entre regulaciones, según sean o no oficiales, es decir, en función de que se expresen en forma escritas, sean públicamente reconocidas y legalmente sancionadas por la autoridad organizacional, o no. De esta manera nos encontramos ante la presencia de una primer tipología de regulaciones: las formales y las informales.

A continuación, nos detendremos en el desarrollo de la tipología señalada, intentando revelar sus principales características. Posteriormente, haremos mención a otras formas de tipificar a las regulaciones organizacionales, igualmente relevantes, pero sobre las que no profundizaremos en nuestro trabajo.

3.2.1- Las regulaciones formales

En la teoría organizacional, el tratamiento de las regulaciones formales se da bajo del concepto de formalización. En términos de Pugh, Hickson, Hinings y Turner, formalización es la medida en la cual están escritas las reglas, procedimientos, instrucciones y comunicaciones²¹. En este sentido, las organizaciones encuentran un hecho diferenciador en función de que se encuentren más o menos formalizadas.

Así, con la formalización, el conjunto de regulaciones salen a la superficie, se tornan expresas y puedan ser

²¹ Citados en Hall, R. Op cit., pag. 95.

conocidas por todos los actores organizacionales, a partir de su sanción y oficialización por parte de la autoridad legalmente constituida. De esta manera, se puede arribar al conocimiento del estado alcanzado por los procesos de diferenciación e integración, cobrando sentido y claridad el hecho antes planteado, por el cual, las regulaciones son expresión del proceso de estructuración.

Al mismo tiempo, al representar la voz oficial de la organización, no sólo constituyen la forma más clara en la que se refleja la pretensión de influir sobre las decisiones y comportamientos de los miembros que los componen, sino que también actúan como aval y soporte de las acciones y decisiones tomadas a partir de lo que en ellas se establece.

Cualquiera sea su variante, una ley, decreto, ordenanza, resolución, reglamentos, etc., las regulaciones formales tiene un tratamiento amplio, en cuanto a sus implicancias y significados, en investigaciones particulares²² y en la literatura organizacional en general.

²² Es interesante destacar la existencia en nuestro país de estudios sobre la temática de la regulación. Así, por ejemplo, Horacio Boneo (1984, 1986) estudia las regulaciones del gobierno central sobre las empresas públicas. Si bien dichos trabajos plantean la temática de la regulación a nivel interorganizacional y el tratamiento sobre empresas públicas hoy resulta poco actual dado el proceso de privatización vivido en los '90, sus reflexiones no son menos importante que los estudios señalados hasta el momento, ya que contienen una interesante base empírica sobre organizaciones pertenecientes al sector público -y de las relaciones entre ellas-, ámbito sobre el cual versará nuestro trabajo de campo.

Cabe destacar que cuando este autor hace mención al término regulación, lo hace en un sentido más restringido respecto del que estamos utilizando en nuestro análisis. La regulación, en Boneo, es sólo el conjunto de condicionamientos formales que se establecen a los efectos de lograr el disciplinamiento de una instancia organizacional inferior a otra superior mediante, por ejemplo, leyes, decretos, resoluciones, etc.

Así, Boneo se refiere al tema en términos del "conjunto de acciones que adopta el gobierno central con el fin de influir sobre el comportamiento de la empresa pública, ajustándolo a sus propios objetivos y preferencias" (Boneo, H. 1984, pag. 349).

Así, por ejemplo, Hall señala que las regulaciones formales son claves para el individuo "debido a que el comportamiento de una persona se ve afectado vitalmente por el grado de formalización. La discrecionalidad está inversamente relacionada con el volumen de comportamiento pre-programado por la organización"(Hall, 1993. pag., 93).

Asimismo, un aspecto importante a destacar es que el fenómeno de la formalización adquiere significación, no sólo por cuanto es capaz de condicionar e inducir hacia tal o cual tipo de comportamientos, sino además, porque es expresión de ciertos supuestos imperantes en la organización. De esta manera, el mismo autor recién mencionado observa que "el grado en el cual una organización está formalizada es, indudablemente, un indicio de las perspectivas de quienes toman decisiones con respecto a los miembros de la organización. Si se piensa que los miembros son capaces de ejercer excelente juicio y autocontrol entonces la formalización será baja; por el otro lado, si se consideran incapaces de tomar sus propias decisiones y requieren un gran número de reglas para guiar su comportamiento, entonces la formalización será alta. De esta manera, la formalización supone control sobre el individuo (Clegg y Dunkerley 1980) y tiene, en consecuencia, un significado ético y político además de ser un componente estructural".(Hall, 1993. pag., 93). Como señala Mintzberg, "sea cual sea el medio de formalización (el puesto, el flujo de trabajo o la regla), son idénticas las repercusiones sobre el individuo que realiza el trabajo: se ejerce un control de su comportamiento."(Mintzberg, 1993. pag., 113).

Al mismo tiempo, la formalización nos habla de la forma en que se lleva adelante el proceso de toma de decisiones, en otros términos, del grado de centralización del poder en los ámbitos organizacionales. Así, cuando se tiene baja confianza en los miembros de la organización, porque se considera que los mismos poseen un bajo grado de profesionalización o se supone

que no están en condiciones de tomar ciertas decisiones, las decisiones quedan a cargo de unos pocos miembros en la cúspide, apoyándolas en un grupo significativo de reglas y supervisión estrecha, de manera tal que podríamos formular que, bajo esos supuestos, un alto grado de formalización responde a una alta centralización del poder.

También se puede señalar la relación existente entre el volumen de regulaciones formales presentes en la organización y su tamaño o la tecnología que ésta utiliza²³. Así, se hace claro que la presencia de este tipo de regulaciones no sólo se explica por la mera voluntad de los actores, sino que aquellas son impulsadas en las medida que ciertas circunstancias organizacionales y contextuales así lo aconsejen.

Es interesante señalar, por último, que en el análisis de este tipo de regulaciones se puede ver con mucha claridad la influencia que ejerce el contexto sobre la organización y el grado de participación del mismo en la conformación del marco de regulación organizacional. Así, por ejemplo, se puede detectar la existencia de una serie de normas que son resultado de la acción de ciertos actores contextuales con los cuales la organización mantiene algún tipo de relación, ya sea en forma voluntaria o involuntaria. De esta manera, leyes laborales, impositivas y los códigos profesionales, son regulaciones que deben ser observadas en el accionar cotidiano de la organización. Éstas, se superponen a los miembros de la organización, quienes en muchos casos las procesan y ajustan a la realidad de la misma.

²³ Para ver en profundidad estas relaciones, se recomienda Hall, R., 1993. Op cit. capítulo 5; Mintzberg, H., 1993. Op. cit.

3.2.2- Las regulaciones informales

El concepto de formalización, si bien cubre un importante espectro del conjunto de regulaciones presentes en una organización, nada nos dice de aquellas que igualmente condicionan las decisiones y comportamientos organizacionales y que son derivadas de la matriz cultural particular que genera la organización, y de aquella en la que ésta se encuentra inserta. Estas regulaciones, que denominaremos informales, se van nutriendo de la historia organizacional, no se encuentran legalmente sancionadas y son antecedentes, en muchos casos, de las regulaciones formales.

En las organizaciones se generan y se comparten hábitos, costumbres, tradiciones, creencias, convenciones y valores, que afectan el comportamiento de los miembros que las componen, y en algunos casos, de manera mucho más efectiva que ciertas limitaciones formales. De hecho, las organizaciones disponen de ciertos mecanismos, en forma consciente o inconsciente, a través de los cuales intentan que los miembros nuevos que van ingresando a la mismas vayan incorporando la "ideología" o "cultura" dominante en ellas. Este es un proceso de socialización que varía en intensidad y amplitud según sea el tipo de organización que se analice. Ejemplos de estos mecanismos los encontramos en los procesos de inducción organizacional, cursos de capacitación, ritos de la organización, etc.

Para conocer y comprender este tipo de regulaciones, nos puede resultar de suma utilidad realizar un correlato con lo que en el plano social se dan en llamar instituciones informales. Al respecto, North señala que "en el moderno mundo occidental consideramos que la vida y la economía están ordenadas por medio de leyes formales y de derechos de propiedad. Sin embargo, aún en las economías más desarrolladas, las normas formales constituyen sólo un parte pequeña aunque

muy importante del conjunto de limitaciones que dan forma a las elecciones; una reflexión rápida nos sugeriría la abundancia de limitaciones informales. En nuestra interacción diaria con los demás, sea en la familia, en nuestras relaciones sociales externas o actividades de negocios, la estructura que rige está abrumadoramente definida por medio de códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones" (North, 1993. pag. 54).

Para captar en las organizaciones el hecho antes destacado, sólo basta con observar detenidamente cuales son los patrones de conducta que en ellas se vivencia, las leyendas más relatadas, los comportamientos considerados aceptables o condenables, etc. No obstante ser producciones organizacionales, como señalamos en el caso de las regulaciones formales, muchas de las regulaciones informales encuentran su fundamento y origen en la sociedad a la cual pertenece la organización en cuestión. Las organizaciones dan lugar al surgimiento de ciertas particularidades que, en muchos casos, sólo implican una acentuación o atenuación de la producción social, pero que contribuyen de manera clara a caracterizar y a establecer ciertas distinciones entre organizaciones a partir de los usos y modos de interpretar y de actuar esas normas más generales por parte de su miembros.

Para North, las instituciones informales existentes en la sociedad "proviene de la información transmitida socialmente y son parte de la herencia que denominamos cultura, entendiendo a ésta como la transmisión de una generación a otra, por la enseñanza y la imitación, de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta". (North, 1993, pag. 55). Asimismo, destaca el autor que las limitaciones informales consisten en: extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales; normas de conductas sancionadas socialmente y normas de conductas aceptadas internamente.

Las regulaciones informales son más duraderas y más resistente a los cambios que las formales. Así, se puede observar como ciertas pautas sociales de comportamientos persisten a través del tiempo a pesar del cambio reiterado de las normas formales²⁴.

En la literatura organizacional, la forma en la que han sido analizadas las regulaciones informales es a través del concepto de cultura organizacional. Éste, que ha sido ampliamente debatido, cuestionado y utilizado por diversos autores, es un concepto que brinda una serie de elementos que permiten ver el surgimiento y transmisión de estas regulaciones a partir de la acción de los miembros que componen la organización o se vinculan con ella.

Si bien nuestra intención no es la de desarrollar la temática de cultura organizacional -hecho que excedería este trabajo-, apelaremos a algunos elementos que creemos aportan al estudio sobre las regulaciones en las organizaciones. Para ello tomaremos la definición de cultura que desarrolla Schein²⁵ en el sentido de "un modelo de presunciones básicas -inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e interna-, que haya ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y salir de esos problemas". (Schein, 1988, pag. 26)

Schein señala la existencia de diversos "elementos" culturales entre los que destaca "... a las reglas de interacción que se dan entre los miembros, a los valores

²⁴Tal vez este es el mensaje que Michel Crozier intenta darnos con el sugestivo título de uno de sus libros: No se cambia la sociedad por decreto.

²⁵Nos referimos al trabajo de Schein, E. "La Cultura empresarial y el Liderazgo. Una visión dinámica". Plaza & Janes, S.A.1988

fundamentales que llegan a ser considerados como la ideología o filosofía de la empresa, y las categorías conceptuales y presunciones subyacentes que permiten a la gente comunicarse e interpretar los acontecimientos de cada día" (Schein, 1988, pag. 30). Asimismo, realiza una distinción entre esos elementos tomando a esas presunciones subyacentes como a la esencia, es decir, lo que la cultura realmente es, y a los valores y conductas como las manifestaciones derivadas de la esencia cultural.

Respecto de las presunciones básicas, el autor señala que cuando la solución a un problema es utilizada en forma reiterada, ésta queda asentada. De alguna manera, esta solución se constituye en un "modo" de hacer las cosas frente a ciertos y determinados problemas, por lo que se adopta como si fuese "el" modo de hacer las cosas, condicionando, aunque sea en primera instancia, a quién se enfrenta con la necesidad de resolver aquél problema para el cual ya existe una solución establecida ²⁶. Esto, por un lado, aporta rapidez frente a la necesidad de dar respuesta a ciertos y determinados problemas con los que debe enfrentarse la organización, pero por otro lado, la dota de mayor rigidez frente a las acciones futuras.

En cualquier caso, las presunciones condicionan las decisiones y acciones de los miembros organizacionales, pasando a formar parte, en tanto regulaciones informales, del marco regulatorio presente en la organización. El mismo Schein señaló que las presunciones básicas llegan a ser algo tan admitido que son pocas las variaciones que pueden encontrarse en una unidad cultural. De hecho, señala que "si una presunción básica se encuentra firmemente arraigada en un grupo, sus miembros

²⁶ Este hecho puede asociarse a lo que March y Olsen llaman el "garbage can" o "cubo de basura", en el sentido de que las organizaciones tienen un conjunto de soluciones previstas para ciertos problemas. Estas soluciones actúan como "la forma" en la que se debe actuar, conformando un regla de acción construida en base a la experiencia. March, J. G. y Olsen, J. *Ambiguity and Choice in organizations*. Bergen. Universitats forlaget., 1982.

considerarán inconcebible una conducta basada en cualquier otra premisa" (Schein, 1988, pag.34).

Estas presunciones básicas evidentemente condicionan el comportamiento de aquellos que forman parte de la organización, para quienes las mismas, constituyen una orientación para sus conductas y enseña la manera de percibir, pensar y sentir las cosas. Estas presunciones, señala el autor, se alojan en un plano invisible que sólo se pone de manifiesto a partir de la conducta de las personas. En el mismo sentido, la influencia de la cultura sobre los individuos es también destacada por Deal y Kennedy, quienes señalan que una cultura es un sistema de reglas informales que explica con detalle cómo el personal debe comportarse la mayor parte del tiempo²⁷.

Si bien es cierto que muchas de estas presunciones básicas, que condicionan el accionar de las personas, obedecen a construcciones realizadas por los miembros de la organización como consecuencia de las acciones desarrolladas en la misma, estos miembros ven influenciadas sus decisiones y acciones a partir de regulaciones sociales, por ejemplo, prohibiciones religiosas o morales, hábitos y costumbres, modos de razonar, etc., que son externas a las organizaciones y, en algunos casos, anteriores a las mismas. Así, y al igual que en el caso de las regulaciones formales, el análisis de las informales también permiten establecer la influencia contextual en el desarrollo del marco de regulación existente en las organizaciones.

Un hecho que nos permitirá avanzar aún más, es caracterizar a las regulaciones formales e informales, en función de una serie de criterios. Así, por ejemplo, podríamos establecer una caracterización de las mismas según sea la cantidad de miembros sobre los que pretenden influir. Podríamos

²⁷Deal, T. y Kennedy, A. Las empresas como sistemas culturales. Ritos y rituales de la vida organizacional. Ed. Sudamericana, 1985.

hablar entonces de regulaciones formales o informales del tipo individual o grupal.

De esta manera, el horario de entrada y salida en una oficina puede incluirse dentro de las formales de carácter grupal, en tanto que la responsabilidad de firmar el balance de la empresa constituiría una regulación formal de carácter individual, ya que recae sobre el contador de la misma. Por su parte, las cenas de fin de año o el festejo de los cumpleaños de los miembros organizacionales, constituyen un ejemplo de regulación informal de carácter grupal ; así mismo, el horario de entrada y salida del dueño de una empresa, puede constituir una regulación informal de carácter individual.

Se puede caracterizar también a las regulaciones formales e informales según el alcance de las mismas. Así, podríamos destacar la existencia de regulaciones formales e informales de carácter macro o micro. Una política, un plan o un programa organizacional determinado, en los que se establecen objetivos generales, que requieren de la participación de varios sectores de la organización o de varias instancias organizativas dentro de un sistema organizativo complejo, de una movilización importante de recursos y que abarcan un período de tiempo significativo, constituye el ejemplo de una macro-regulación; en tanto que la instrucción que define la manera de operar una máquina determinada o las funciones que se le asignan a una determinada unidad organizativa, responde a lo que damos en llamar una micro-regulación.

Con lo anterior, hemos querido reflejar la existencia de una amplia gama de posibilidades para la caracterización de regulaciones formales e informales. Otros tantos criterios podrían ser convocados para continuar en la tarea mencionada. Esto dependerá de la imaginación y las necesidades de definir el tipo de regulaciones sobre las que se quiere realizar algún estudio en particular.

A continuación, presentamos otros tipos de regulaciones organizacionales, los que si bien no va a constituir motivo de estudio en este trabajo, adquieren particular importancia a la hora de revelar las formas a través de las cuales aquellas se hacen presentes en las organizaciones.

3.2.3- Otros tipos de regulaciones

Otra forma posible de establecer una tipología de regulaciones es aquella que surge a partir de observar si éstas puedan ser fácilmente o no identificadas como tal. De esta manera podemos hablar de regulaciones explícitas en la medida en que los afectados por las mismas pueden dar cuenta de su existencia, presentándoseles en forma abierta y directa, de manera que tienen poca o ninguna dificultad para su aceptación o rechazo. Entre las explícitas podemos citar, por ejemplo, las pautas para el ascenso jerárquico, las normas de auditoria y control, los métodos establecidos para la realización de ciertos trabajos, los ceremonias y ritos organizacionales, etc.

Por otra parte, existen regulaciones que no se presentan como tales, pero que persiguen el objetivo de condicionar las decisiones y comportamientos de los miembros organizacionales de manera solapada, mediatizada e imperceptible. Estas no se esgrimen directamente, sino a través de diversos medios que van influyendo sobre las forma de pensar, de percibir, de sentir las cosas que se hacen, las que se observan y las decisiones que se toman. Así, por ejemplo, ciertos discursos, frases, leyendas, propagandas, los modelos que se proponen, etc. constituyen ejemplos de este tipo de regulación²⁸.

²⁸ Para profundizar en las características y modos de actuación de este tipo de regulación sugerimos la lectura de Popkewitz, T. y Pereyra, M. Estudio comparado de las prácticas contemporáneas de reforma de la formación del profesorado en ocho países: configuración de la problemática y construcción de una metodología comparativa. En Popkewitz, T. et al. Modelos de poder y

Por su parte, Giddens establece una tipología de reglas entre las que, si bien se encuentran algunas de las ya mencionadas, propone algunas que resulta pertinente presentar. Así, el autor destaca a las intensivas o superficiales; tácitas o discursivas; informales o formalizadas y sancionadoras débilmente o sancionadoras fuertemente.

Para el autor, las reglas de naturaleza intensiva son aquellas fórmulas que se invocan constantemente en el curso de actividades cotidianas entrando en la articulación de buena parte de la textura de la vida cotidiana, como por ejemplo las reglas del lenguaje o los procedimientos utilizados por los actores en la organización de los turnos en conversaciones o en una interacción. A este tipo se le puede contraponer aquellas que, aunque quizás de vasto alcance, sólo ejercen una influencia superficial sobre gran parte de la textura de la vida cotidiana.

Al tiempo que señala que el resto de los tipos de reglas mencionados se explican por sí mismo, destaca que la mayor parte de éstas intervienen en la producción y reproducción de prácticas sociales y sólo son aprehendidas tácitamente por los actores, "ellos saben cómo ser con", en tanto que la formulación discursiva de una regla es ya una interpretación de ella. De las que no sólo se formulan discursivamente, señala el autor, sino que además reciben codificación formal, el caso ejemplar lo constituyen las Leyes. Pero sería un grave error, afirma, subestimar el vigor de sanciones aplicadas informalmente por una diversidad de prácticas mundanas. (Giddens, 1995, pag, 59)

regulación social en pedagogía. Críticas comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado. Ediciones Pomares-Corredor. Barcelona, 1994. Asimismo, muy ilustrativa puede resultar la lectura de trabajos vinculados al análisis crítico del discurso (ACD). Así, por ejemplo, Van Dijk, señala que en los objetivos de dicha corriente de estudio, se encuentra el "esfuerzo por descubrir, revelar o divulgar aquello que es implícito, que está escondido o por algún motivo no es inmediatamente obvio en las relaciones de dominación discursiva". Van Dijk, T. Racismo y análisis crítico de los medios. Paidós, 1995, pag. 17.

Por último, podríamos caracterizar a las regulaciones organizacionales en función del nivel de claridad con el que se encuentran formuladas, el grado de cambio al que se ven sometidas, etc. Como vemos, son múltiples las maneras en las cuales puede establecerse tipos de regulación, los que nos lleva a pensar en la multiplicidad de formas a través de las cuales pueden expresarse el condicionamiento al que se ven sometidas las acciones y decisiones de los miembros organizacionales.

Mientras observamos las diversas apariencias que pueden tomar las regulaciones organizacionales, nos preguntamos con qué finalidad las mismas son establecidas y puestas en juego en la vida organizacional. Si bien a lo largo de este trabajo han aparecido algunos indicios que nos arriman a dar una respuestas a la pregunta planteada, a continuación nos detendremos en este punto a los efectos de poder desarrollarlo con mayor detenimiento y profundidad.

4- Funciones de las regulaciones organizacionales

Siendo las regulaciones un conjunto de condicionamientos que afectan a las decisiones y comportamientos de los actores organizacionales, y habiendo presentado algunas de las formas bajo las cuales se pueden presentar, nos interesa ahora preguntarnos acerca de las funciones que cumplen en los ámbitos organizacionales.

En realidad, sobre una de las funciones que cumplen ya hemos hecho referencia en este trabajo cuando analizamos el proceso de estructuración organizacional. En ese momento, señalamos que las mismas servían como expresión y soporte de dicho proceso: expresión de la estructura, por cuanto constituyen uno de los medios a través del cuales se manifiesta y da a conocer el estado alcanzado en los principios de diferenciación e integración; soporte de la estructura, por cuanto se remite a ellas para justificar y avalar las decisiones y acciones desarrolladas en la organización.

Así veíamos que, por ejemplo, a través del juego entre diferenciación y integración se va fijando una determinada distribución de tareas, funciones, jerarquías, relaciones entre unidades, etc. Esto puede plasmarse y difundirse mediante un conjunto de regulaciones, por ejemplo formales, en las que figuran las funciones establecidas, sus objetivos y competencias, los niveles de responsabilidades, la forma en la que se accede a cada función, los recursos asignados a las mismas, etc. Al mismo tiempo, dichas regulaciones constituyen un aval idóneo para justificar las acciones que se realizan y las decisiones que se toman en el marco de la estructura vigente.

Al expresar y actuar de soporte de la estructura, las regulaciones constituyen, para el conjunto de los actores

organizacionales, una referencia ineludible que orienta sus actividades cotidianas. De esta manera, aquellas aparecen cumpliendo con otra función, cual es la de constituirse en guías para la acción dentro de la organización, es decir, en las reglas del juego organizacional, hecho que facilita la cooperación entre ellos al disminuir la incertidumbre respecto de las decisiones y comportamientos esperables.

En la medida en que se presentan indicando lo permitido o lo prohibido, lo existente o lo inexistente, las alternativas de comportamientos posibles, los actores que puede participar, los recursos en danza, etc., las regulaciones organizacionales ofician de reglas de juego, cuyo grado de cumplimiento marca la diferencia entre ser parte o no del juego organizacional. En este sentido, en un juego determinado las regulaciones constituyen el instrumento que permite reglamentar la acción entre los diversos participantes, conciliando la libertad con la restricción. De esta manera, el jugador es libre, pero si quiere jugar y ganar debe adoptar una estrategia que esté en relación de la naturaleza del juego y respetar las reglas de éste.

De esa forma, el hecho de que los miembros participantes en un determinado juego tengan que sujetarse a una serie de reglas establecidas -más allá de que efectivamente las cumplan-, disminuye la incertidumbre respecto de los posibles comportamientos que se darán entre ellos, derivándose a partir de esto, la posibilidad de establecer relaciones de solidaridad y de cooperación entre los participantes. Pero además, la sujeción a estas reglas estipuladas constituye una instancia de integración y de convergencia hacia aspectos comunes de la organización, es decir, hacia esas mismas reglas, ciertos objetivos organizacionales, etc. Como señala Crozier, " (...)el fenómeno propiamente sociológico de la integración(...) se analiza como la consecuencia indirecta de las restricciones fundamentales que obliga a cada participante

-si es que quiere seguir jugando y asegurar simultáneamente que su compromiso en el conjunto sea redituable para él o que por lo menos no le cueste mucho- a no perder de vista las exigencias y las reglas que prevalecen en los juegos que se juegan en la organización y a contribuir así, a cumplir los objetivos de ésta". (Crozier, Op cit. pag. 95)

Resulta oportuno destacar que, si bien las regulaciones pueden suprimir la incertidumbre que se instala en todo ámbito de acción colectiva, en algunos casos éstas no sólo no las elimina por completo sino que crea otras que pueden ser inmediatamente aprovechadas por aquellos a los que éstas pretenden regular. En este sentido, es importante mencionar que el marco de regulación organizacional vigente en un momento determinado, puede, al mismo tiempo, reunir a un conjunto de regulaciones que sean fuertemente contradictoria entre sí. De esta manera, las referencias que obtengan los actores organizacionales pueden ser ambiguas, débiles o contradictorias. Así, la efectividad y eficiencia organizacional está determinada por el tipo de regulaciones que la componen y el grado de congruencia existente entre las mismas.

No obstante lo anterior, al cumplir el papel de reglas del juego, las regulaciones organizacionales constituyen un excelente instrumento para el ejercicio del poder por cuanto a través de las ellas no sólo se da a conocer el juego, sino que además, se dispone cual es el que se "debe jugar". De esta manera, quien concentra el poder organizacional procura imponer sus propias reglas al resto de los actores, asegurándose el gobierno de la organización en la medida en que aquellas llevan inscripta su voluntad respecto de lo que hay que hacer y la forma en la que hay que hacerlo.

Cuando hablamos de gobierno de la organización, hacemos referencia al manejo de todos los recursos organizacionales a

los efectos de lograr los objetivos deseados. En este sentido Foucault, citando a Guillaume de La Perrière, señala que gobierno es

"la recta disposición de las cosas y de su cuidado para conducir las a un fin conveniente". Luego se pregunta qué significa la expresión "gobierno de las cosas", y señala: "no creo que se trate de oponer cosas con personas, sino más bien que aquello a que se refiere él no es a un territorio sino a una especie de complejo constituido por los hombres y las cosas. Por lo tanto, las cosas de las que debe ocuparse el gobierno son los hombres, pero en su relación, ligazones, imbricaciones con otras cosas que son las riquezas, los recursos, los medios de subsistencia, el territorio, ciertas fronteras, sus ciudades, su clima, su sequedad, su fertilidad; son los hombres en relación con los usos, las costumbres, los modos de hacer y de pensar, etc.; y finalmente, los hombres en su relación con esas otras cosas tales como los incidentes o desgracias del tipo de la carestía, la epidemia, la muerte, etc. Y puesto que el gobierno se refiere a las cosas así entendidas, a estas imbricaciones entre los hombres y las cosas, pienso que se encontraría fácilmente su confirmación en la metáfora inevitable a la que se refieren siempre estos tratados de gobierno, es decir, la metáfora del navío: ¿Qué significa gobernar una nave?. Significa, por supuesto, ocuparse de los marineros, pero también de la nave del cargamento; gobernar una nave significa tener en cuenta los vientos, los escollos, las tempestades; es esto lo que caracteriza el gobierno del navío: poner en relación los marineros con la nave que debe ser salvada, con el cargamento que es preciso conducir al puerto, y todo ello con relación con sucesos tales como los viento, los escollos, las tempestades, etc. "

(Foucault, 1991. pag. 15 y 16).

Lo señalado por Foucault, constituye el eje central que permite, por una lado, entender el sentido de la existencia de ciertas regulaciones organizacionales en una organización determinada. Por otro lado, nos permite ubicar al poder como la variable organizacional clave para analizar el fenómeno de la regulación. Al respecto, quisiéramos mencionar un hecho que merece ser destacado.

En la medida que las regulaciones son un medio que está en manos del superior para obtener un comportamiento de conformidad de sus subordinados, y dado que prescribe lo que éstos deben hacer o no hacer, reducen su margen de libertad, y aumenta el poder del superior. Así, las cuotas de poder entre los miembros de la organización varía en función de que tengan o no la posibilidad crear o eliminar regulaciones organizacionales, viendo al mismo tiempo, aumentados o disminuidos, según sea el caso, sus márgenes de autonomía.

Pero, como señala Crozier,

"se puede hacer otro análisis, según el cual se ve que el efecto racionalizador de la regla no va en un solo sentido; restringe al libertad del subordinado, pero actúa de la misma manera con el margen de arbitrariedad del superior que no podrá ejercer su poder de sanción más que en circunstancias precisas". Así, continúa, "el poder que ésta confiere reside, pues, más en la posibilidad del chantaje y de negociación creados por ella, que en las prescripciones que emanan de ella. De esta manera resulta que cada actor tratará simultáneamente de limitar a los otros miembros de la organización para satisfacer sus propias exigencias(estrategia ofensiva) y de escapar a las limitaciones que ellos le impongan mediante la protección sistemática de su margen de libertad y de maniobra(estrategia defensiva)" (Crozier, 1990. pag. 76.)

Por su parte, Salaman menciona que las reglas "no sólo se pueden utilizar para controlar y ordenar el comportamiento de los miembros de la organización, o para lograr coordinación o interdependencia, sino como recursos, o ganancias o pérdidas contingentes en la constante negociación y ajuste intraorganizacional que es el fundamento de la manifestación de características regulares organizacionales"(Salaman, 1984, pag. 169).

Por otro lado, y aludiendo a la función más política de las reglas, el citado autor destaca que éstas pueden servir

para proteger intereses. Así, dentro de una organización, el diseño de las reglas, su ejecución y ajuste pueden considerarse como negociaciones entre grupos de interés en conflicto conforme intenta controlar o influenciar los comportamientos del otro, o asimismo, extender su área de influencia. Por ello, destaca que los trabajos realizados por Strauss, en hospitales psiquiátricos, permitieron demostrar que las reglas se convierten en un recurso organizacional que los miembros emplean en sus negociaciones y conflictos interprofesionales y "que hay reglas claramente enunciadas que pueden exagerarse, negociarse, discutirse, lo mismo que ignorarse, o aplicarse en momentos convenientes". (Salaman, 1984. pag. 170).

De esta manera entonces, hemos querido señalar las funciones más significativa que, entendemos, cumplen las regulaciones organizacionales. Si duda, las destacadas no pretenden cerrar el repertorio de funciones que podría llegar a cumplir las mismas²⁹.

No obstante la cantidad de funciones que se le puedan asignar a las regulaciones organizacionales, es importante señalar que la relación entre éstas y los miembros organizacionales no necesariamente es directa y unívoca. Es decir, no basta con que se apele a la existencia de una serie de regulaciones para que éstas automáticamente cumplan con el objetivo para las que fueron fijadas, sino que, en muchos casos, pueden ser portadoras de un mensaje incompleto, confuso o contradictorio. De la misma manera, pueden ser interpretadas

²⁹ Un interesante grupo de funciones asignadas a las reglas organizacionales nos la proporciona Perrow, quién señala que "cumplen una serie de funciones en las organizaciones: protegen al igual que restringen; coordinan al igual que bloquean; canalizan el esfuerzo al igual que lo inhiben; posibilitan el universalismo del mismo modo que ofrecen refugio para los ineptos; conservan la estabilidad a la para que entorpecen los cambios; permiten la diversidad al mismo tiempo que la limitan. Constituyen la memoria organizacional y el mecanismo de cambio. Como tales, las reglas no son ni buenas ni malas" (Perrow, 1990, pag. 32).

de manera diversa según las circunstancias y el actor involucrado.

Por lo expuesto, se podría postular que para alcanzar un alto grado de integración organizacional, no basta con que los miembros de la organización reconozcan la existencia de cierta cantidad de reglas de juego, sino que, además, hace falta que comprendan y asuman el sentido de las mismas en forma clara y que las pueda manejar sin distorsionar su espíritu original.

Sobre el particular, nos puede permitir extraer valiosos elementos la presentación, en sus aspectos más generales, de dos visiones dentro de la sociología, en las cuales se alude a la forma en la que impactan las reglas sobre las personas.

5- Concepciones acerca de la relación entre las regulaciones y los miembros organizacionales

En sociología, señala A.Coulon (1995), coexisten dos concepciones distintas del uso de la regla: una es tradicional, y ha sido expuesta por Max Weber, Emile Durkheim y Talcott Parson; la otra es de inspiración fenomenológica o surge de la filosofía analítica, y ha sido desarrollada, entre otros, por Harold Garfinkel, Thomas Wilson, Don Zimmerman y otros.

Según destaca el autor, uno de los teoremas constitutivos de la sociología tradicional sostiene que nuestros actos están regidos por reglas: existe una relación entre las normas sociales y nuestra conducta. La demostración de este teorema, según Coulon, se puede hallar en la obra de Parson que, después de Durkheim y Weber, consideró necesario postular la existencia de un orden normativo para explicar las regularidades detectadas en el comportamiento humano. El orden social se convierte en sinónimo de existencia de un conjunto de normas, y es lícito suponer que la estabilidad y la cohesión que presenta ese orden son debidas a la existencia de propiedades inherentes a esas normas.

Se considera que los individuos que viven en sociedad han de comportarse como si obedeciesen reglas regulares y repetitivas. De este modo, a cada conducta le correspondería una regla, que se activaría de alguna manera en el momento mismo de la acción: los actores sociales interpretarían papeles basados en normas que dictaría las conductas a seguir. En opinión de Durkheim,

"las normas sociales son externas a nosotros, restrictivas y características. Nosotros no las creamos, si bien hacemos uso de ellas(...). Las reglas son obligatorias: se imponen a todo y no dependen del individuo, que ha de respetarla porque viven en una

cultura normativa. Los actores interiorizan esas normas y esos valores, que constituyen categorías culturales, y posteriormente los utilizan a modo de instrucciones que hay que seguir para cumplir con los actos de la vida cotidiana" (Coulon, 1995. pag 187).

En este sentido, señala Coulon, las interacciones surgidas entre los individuos vendrían determinadas por las previsiones, las funciones y los status respectivos de cada uno de los participantes, que se mantienen más o menos dentro de los márgenes previsibles. En una determinada situación, se espera que cierto actor se comporte de una determinada manera exigiéndosele, además, que se atenga a ciertas reglas que ha aprendido o interiorizado. De esta manera, se supone que existe un acuerdo entre los actores respecto del significado de las situaciones sociales en las que se ve envuelto, y que comparten los mismos valores culturales, en particular el lenguaje (Coulon, 1995).

El mencionado autor, parafraseando a Garfinkel, señala que al adoptar tal visión, se toma al actor como a un "idiota cultural" que produce la estabilidad de la sociedad actuando conforme a las alternativas de acción preestablecidas y legítimas que le proporciona la cultura. De esta manera, señala Coulon, que se ha sobresocializado el comportamiento de los actores, y que la hipótesis sobre la internalización de las normas no refleja el modo en que los actores perciben e interpretan el mundo, reconocen lo familiar y construyen lo aceptable, así como tampoco explica de qué modo las reglas rigen las interacciones³⁰.

Otra de las críticas a esta concepción clásica es que va dirigida al hecho de interpretar el acto de seguir una regla

³⁰ Hall quien señala que "no importa quien sea el individuo particular; la organización ha establecido un sistema de normas y expectativas a seguir sin importar quién pueda ser el personal, y continua existiendo sin considerar los trastornos en el personal". (Salaman, 1984, pag 162.)

como algo obvio, y de ocultar los procesos que hace posible tal interpretación.

En la tradición sociológica interpretativa, según Coulon, no se concibe al actor como individuo que actúa exclusivamente en función de un sistema de normas, sino que su actuación queda en igual medida definida por las relaciones que establece con los demás, que contribuyen a identificar su rol social. Las acciones quedan así desprovista de un significado estable: deben ser reinterpretadas a menudo en el curso de las interacciones, las que pasan entonces a ser concebidas como un proceso de interpretación, que permite a los actores comunicar y mantener activos sus intercambios, interpretando su lenguaje y sus actos. El contexto abandona su función de mero marco pasivo de la acción, y es a su vez interpretado.

Por su parte, tanto las acciones como el propio contexto pueden ser objeto de ulteriores reinterpretaciones: las definiciones de la situación, lejos de quedar fijadas para todo el proceso, permanecen constantemente abiertas. El resultado que se les atribuyen a las acciones son también susceptibles de ser reformuladas. Coulon expresa que, como señala Garfinkel, los hechos sociales no se nos imponen como una realidad objetiva, sino que hay que considerar a tales hechos, no como objetos sino como realizaciones prácticas. "Entre una regla, una instrucción, una norma social, y su aplicación por parte de los individuos, se abre un campo inmenso de contingencias engendrado por la práctica, que nunca consiste en una mera aplicación o en la simple imitación de modelos preestablecidos" (Coulon, 1995. pag. 18).

Siguiendo a Coulon, vemos que un gran número de estudios etnometodológicos han revelado que los individuos descubren el alcance y la aplicación de las reglas en situación, esto es, al ponerlas en práctica. Tanto las reglas como sus instrucciones de uso no pueden ser interiorizadas en tanto que no se han

utilizado de un modo concreto con anterioridad, de ahí la imposibilidad de predecir un comportamiento únicamente a partir de la existencia de una regla. Por consiguiente, es el uso de la regla lo que determina el comportamiento. De esta manera, debemos distinguir entre las instrucciones y las acciones que se basan en ellas: "las reglas adolecen de una incompletitud irremediable y necesitan por ello recurrir constantemente a la cláusula *et caetera*, que compensa, en cierto modo, sus múltiples contingencias(..)" (Coulon, 1994, pag. 193)

Dicha incompletitud radica, para la tradición etnometodológica, en la denominada indexicalidad del lenguaje. Como describe Coulon

"la indexicalidad son todas las circunstancias que rodean a una palabra, a una situación.(...) Significa que, aunque una palabra tenga una significación transituacional, igualmente tiene una significación distinta en cada situación particular. Su comprensión profunda pasa por características indicativas y exige que las personas vayan mas allá de la información que se les da. Esto designa pues, la insuficiencia natural de las palabras, que solo toman sentido completo dentro de un contexto de producción(...)" (Coulon, 1988. pag. 35)

Esto marca, según el citado autor, que la significación de las palabras o de las expresiones están más allá de ellas mismas, y proviene, por ejemplo, de la biografía del locutor, su intención inmediata, la relación única que mantiene con el oyente y las conversaciones pasadas.

"(...) Cuando se le pide a alguien que explique el juego, empieza por explicar sus reglas: el juego se describe por el listado de sus reglas. Pero no es cierto que las reglas definan el juego en su totalidad, porque está claro que no basta con conocer las reglas de un juego para poder jugar. (...) La práctica cotidiana revela que se trata de un conocimiento insuficiente, ya que este debe encarnarse necesariamente para resultar eficaz.

Las instrucciones esconden una determinada cantidad de propiedades (orientaciones cognitivas, secuencialidad, temporalidad, por citar algunos) que emergen cuando se encarnan en la tarea de seguir esas instrucciones, esto es, de ponerlas en práctica.

Si toda instrucción por definición es incompleta, y si, además el lenguaje natural está marcado por la deixis, podríamos preguntarnos que especie de milagro obra para que lleguemos a comprendernos. Sin dudas es gracias a la mediación de la interpretación, una operación trivial y permanente.

La incompletitud de los intercambios sociales se ve compensada por una tarea de interpretación que llevan a cabo los individuos, basada en la información tácita de una situación concreta, que les permite otorgar un sentido a las acciones y los acontecimientos de sus vidas." (Coulon, 1995. pag 194-195).

Esta corriente sugiere que se debe realizar una distinción entre instrucciones y acciones instruidas encarnadas. Como ejemplifica Coulon,

"(...) existe una diferencia entre el script como conjunto de instrucciones y la obra, la que es representada, la obra viva que da vida a los personajes. Entre estas dos situaciones que conviene distinguir, se sitúa toda la densidad de las prácticas encarnadas, que constituyen el ámbito de estudio por excelencia de la etnometodología(...)" (Coulon, 1995. pag, 195).

De lo planteado por estas concepciones podemos inferir la importancia que adquiere, en un ámbito organizacional determinado, el trabajar sobre el objetivo buscado con una determinada regulación y el significado y los alcances que se le pretenden dar a la misma.

En la medida en que, por un lado, las regulaciones no contienen toda la información necesaria, y por otro, que los actores organizacionales las interpretan en función de su particular forma de percibir y analizar los hechos, tal trabajo constituye una tarea ineludible.

De esta manera, entendemos que el cumplimiento de los condicionamientos que expresa una regulación determinada, será más o menos ajustado a lo que ellos postulan, en la medida que se realicen una serie de actividades previas que, apoyados con un sistema de control y monitoreo, le garantice, a quien fija la regla, que no hay lugar para desvíos o modificaciones.

Pero más allá de lo incompleto del mensaje presente en una regulación, o de la capacidad de los actores para hacer su propia interpretación de las regulaciones, las visiones planteadas nos mueven también a pensar que los actores pueden alterar, rechazar o aceptar las regulaciones organizacionales, en función de un propósito predeterminado. Es decir, el adoptar un papel pasivo o activo frente a las regulaciones organizacionales vigente puede enmarcarse en la búsqueda por satisfacer determinados intereses profesionales o personales.

Para desarrollar un poco más esta cuestión, proponemos volver por un instante nuestra mirada hacia el origen mismo del proceso de estructuración de la acción colectiva. Apelaremos, así, a los conceptos ya trabajados de diferenciación e integración estructural y a algunas de sus consecuencias para la organización y sus miembros.

Como vimos, es importante tener en cuenta que además de suponer la existencia de una dimensión tecnológica que mueve y da forma a la manera en que los procesos de diferenciación e integración se llevarán adelante, estos procesos están impulsados, además, por una dimensión social, generando consecuencias del mismo orden. En este sentido, podemos señalar que los esfuerzos por el control o el gobierno de la organización, la lucha entre intereses particulares, la búsqueda de espacios de poder y la apropiación de ciertos recursos organizacionales considerados claves por los miembros, constituyen algunas de las consecuencias derivadas de la

presencia de la dimensión social presente en la determinación de los mencionados procesos.

Así, la existencia de una cierta estructura en la organización, y del marco de regulación asociado a la misma, excede a la presencia de meros criterios técnicos al estar condicionada también por la acción política que desarrollan sus miembros y los actores contextuales, antes y después de la constitución de la propia organización³¹.

Esta acción política en la organización pone a los diversos actores ante la necesidad de preservar y aumentar su grado de libertad frente a los otros, a los efectos de satisfacer sus intereses personales o profesionales. Pero esta situación encierra una paradoja: aquellos que desde una cierta autonomía decidieron construir una organización, vieron como esa misma autonomía comenzaba a limitarse a partir de tal momento, debido a que quedaron sujetos a las regulaciones que supone la estructuración de los campos de acción colectivos.

Nuevamente aparece aquí el par regulación-autonomía como resultado de la acción colectiva. La realidad organizacional indica que ninguno de estos términos logra anular al otro, dándose el mayor peso de uno sobre otro, según el tipo de organización que se analice. Ambos se encuentran permanentemente en el centro de la escena y movilizados por los actores que operan en dicho colectivo, contando como recurso principal el poder que posean o puedan poseer.

³¹ En este sentido, cuando Schlemenson define a la organización como un grupo de personas en búsqueda de la concreción de un proyecto determinado, abre la posibilidad de introducir en el análisis la existencia de una historia previa al funcionamiento oficial de la organización. En dicha historia, desarrollada por quienes concibieron la concreción de una determinada organización, podemos encontrar los antecedentes del proceso de estructuración organizacional. En ellos, seguramente pivotean las consideraciones políticas que impulsan el proyecto en cuestión. Schlemenson, A. Op.cit

Si bien el proceso de estructuración restringe la autonomía de los actores organizacionales, éste sólo puede constituirse en una pretensión de regular y condicionar, desde el momento en que, como señala Crozier "(...)no existen sistemas sociales completamente regulados o controlados. Los actores individuales o colectivos que los componen jamás pueden reducirse a funciones abstractas y desencarnadas. Los actores en su totalidad son quienes, dentro de las restricciones a veces muy pesadas que les impone el sistema, disponen de un margen de libertad que emplean de manera estratégica en sus interacciones con los otros. La persistencia de esa libertad deshace las reglas más sabias y hace del poder, en tanto mediación común de estrategias divergentes, el mecanismo central e ineluctable de regulación del conjunto(...)" (Crozier, 1990, pag.25)

De esta manera, es el juego del poder lo que puede llevar a un actor organizacional a decidir un papel activo o pasivo frente a lo que las regulaciones establecen. Más allá de la interpretación de las mismas, más allá de lo completo o no de sus significado, está la voluntad de los actores de jugar estratégicamente sus intereses y acciones en el ámbito organizacional, dando lugar, de esa manera, a una aceptación o rechazo de las regulaciones que afecten dichos intereses.

Entramos, de esta manera, más específicamente a la puesta en juego de la autonomía de los actores organizacionales. Esta no sólo habla de las capacidades intelectuales de los miembros sino también de las habilidades para desarrollar sus propios intereses y deseos. A continuación, ampliamos esta noción de autonomía y su juego en la organización.

6- La autonomía en las organizaciones

La posibilidad de manejar ciertos grado de autonomía en una organización, está en función de la capacidad que tengan los actores de preservar o ampliar sus cuotas de poder. Como señala Crozier,

"el poder no es el simple reflejo y producto de una estructura de autoridad, organizativa o social, (...) En el fondo no es otra cosa que el resultado siempre contingente, de la movilización, por los actores, de las fuentes de incertidumbre pertinentes que ellos controlan en una estructura de determinado juego. por sus relaciones y transacciones con los otros participantes de ese juego. Es pues una relación que en tanto mediación específica y autónoma de los objetivos divergentes de los actores, está siempre ligada a una estructura de juego. Esta estructura define la pertinencia de las fuentes de incertidumbre naturales y artificiales que estos pueden controlar." (Crozier, 1990, pag.26)

Esta tensión entre regulación y autonomía hace de las organizaciones sistemas complejos cuyo análisis no puede desconocer la trama de relaciones particular que existe en el seno de las mismas y determina sus acciones. Como señala Crozier (1990), una organización no puede analizarse como el conjunto transparente que muchos de sus dirigentes quisieran que fuera. Es el reino de las relaciones de poder, de influencia, de regateo, de cálculo; por otro lado, tampoco es el instrumento de opresión que sus detractores pretenden, dado que estas relaciones conflictivas no se ordenan según un esquema lógico integrado; para muchos actores, son el medio de manifestarse y de pensar sobre el sistema y sus integrantes aunque sea de forma totalmente desigual.

De esta manera, no se podría asimilar la conducta humana al producto mecánico de la obediencia o de la presión de circunstancias estructurales; dicha conducta es

indefectiblemente la expresión y la práctica de una libertad por mínima que ésta sea, poniendo de manifiesto una elección mediante la cual el actor toma oportunidades que se le ofrecen en el marco de las restricciones inherentes a él. Nunca es, pues, completamente previsible dado que no está determinada, adquiriendo, por el contrario, el carácter de contingente.

La regulación es entonces un intención; un intento por orientar la conducta humana. Por tanto, dependerá del poder de los actores involucrados y de la situación en la que sea o pretenda ser aplicada para que deje de constituir sólo un intento.

Los grados de autonomía para la acción de los que disponen los miembros de la organización, ya sea en forma individual o grupal, pueden verse también aumentados debido a las consecuencias que generan en la organización el principio de diferenciación. En este sentido, advertíamos como Lawrence y Lorsch³² ven al proceso de diferenciación no solamente como la división y especialización del conocimiento, sino, también, como las variadas orientaciones que alcanzan los miembros de la organización, las que se nutren de estilos diversos de trabajo, procesos mentales especializados, diferencias en las formas de relacionarse, mecanismos de control distintos, multiplicidad de objetivos, etc.

De esta manera, la diferenciación o división del trabajo estimula el aumento de los grados de autonomía por parte de los miembros de la organización, los que de esta manera llegan a desarrollar estrategias de acción que se traducen, a veces, en la existencia de actos que escapan o trascienden a los parámetros oficialmente definidos. Todo ello explica la existencia de una gran diversidad y variedad de objetivos presentes en la organización en cuanto a su contenido, tiempos

³²Nos referimos al trabajo de Lawrence, P. y Lorsch, J., 1987, Op cit.

y modalidades para su logro. A la vez, la búsqueda de satisfacer los intereses individuales lleva a los actores organizacionales a diferentes formas de lucha por la apropiación de los recursos en juego, lo que promueve la búsqueda de mayores niveles de autonomía ganada. Como señala Oszlak,

"ya los precursores de la sociología observaron la paradoja de que la división del trabajo crearía tanto mayor interdependencia social como mayor autonomía individual (Durkheim, 1893). Con relación a la burocracia pública, esta proposición podría reformularse señalando que una mayor especialización de las agencias estatales aumenta su respectiva dependencia respecto de insumos y externalidades derivados de la acción de los demás, pero al mismo tiempo crea condiciones propicias para un comportamiento autónomo. (...) Ello reduce la posibilidad de coherencia o consistencia interna entre un conjunto de políticas públicas que el estado intenta implementar" (Oszlak, 1984. pag. 20)

Otro análisis que nos puede ayudar a visualizar cómo la pretensión de restringir los comportamientos organizacionales choca contra la existencia de márgenes de autonomía por parte de los miembros organizacionales, se relaciona con el estudio del concepto de rol. Como señala Salaman,

"el rol es el concepto que típicamente se utiliza para vincular al miembro individual con las prescripciones y dictados de la organización. Los seres humanos, como resultado de ocupar (...) un status, interpretan ciertos roles como el de padre, madre, obrero, administrador, amigo, soldado. Y todos estos son roles separados y bien definidos (...) Lo que le da la importancia al rol es el hecho de que determina en gran parte el cómo actuarán los seres humanos en algunas áreas (...) el rol del obrero implica ciertos deberes y ciertas recompensas, ciertas relaciones con la administración y sus representantes y otras relaciones con los compañeros de trabajo" (Salaman. 1984. pag. 148).

De esta forma el rol, además de constituir una etiqueta que transportan los diversos incumbentes, conforma también, un envase de forma y contenido predeterminado, al margen de quien lo ocupe.

Como señala el mismo autor,

"el conocimiento del rol de un individuo puede resultar o no una guía confiable para el comportamiento real del individuo. Como una guía aproximada podemos decir que entre más detallada y específica sea la definición oficial del rol, como ésta está influenciada por la tecnología y la distribución de autoridad, entonces el más restringido será el individuo que represente ese rol". (Salaman, 1984, pag. 130).

Pero los individuos no se sujetan pasivamente a la definición y ejecución de un determinado rol, sino que existe cierto ejercicio de autonomía por parte de ellos, dado que, como señalan Strauss,

"un rol no es simplemente la ejecución de reglas y las restricciones que operan en una posición jerárquica particular, sino un producto negociado en constante cambio del funcionamiento de las reglas y las restricciones. Semejante prioridad no se deriva sólo de la organización o de sus objetivos y metas, sino de las identidades y valores privados de las personas involucradas." (Salaman, 1984, pag.150).

Para concluir, vemos como, en consonancia con las consideraciones anteriores, Crozier se refiere al tema a partir del uso del concepto de función, interrogándose sobre el mismo en los siguientes términos:

"¿qué se entiende exactamente cuando se dice que la función de un actor en un conjunto es que haga tal cosa?" . En este sentido, el autor responde que se puede hacer referencia en dos sentidos "se puede entender lo que debería hacer el actor -en cuyo caso no hace ninguna referencia a

su comportamiento real, y solo se limita a describir las prescripciones formales que definen la posición en un conjunto, (...) o se entiende como el comportamiento empíricamente observable del actor”(Crozier, 1990, pag. 93).

De esta manera, hemos destacado los aspectos centrales que explican la autonomía de los actores organizacionales, pudiendo encontrar en ellos la explicación por la que pueden verse cuestionado el carácter condicionador de las regulaciones organizacionales.

7- Conclusiones preliminares

A lo largo de este primer capítulo hemos explorado y desarrollado algunos puntos que resultan importantes para poder comprender el fenómeno de la regulación organizacional y su relación con la autonomía de los miembros. Es importante, por tanto, destacar aquellos que nos sirvan para resaltar aspectos centrales.

La acción colectiva, en la medida que se la requiere para el logro de ciertos y determinados objetivos, plantea la necesidad de establecer una serie de condicionamientos que la orienten en ese sentido. Esos condicionamientos o regulaciones organizacionales alcanzan a las relaciones entre quienes integran dicha acción colectiva, a los recursos que la misma pone en juego y las articulaciones entre ambos.

Las organizaciones, al contener a un conjunto de actores diversos con la capacidad para reinterpretar las regulaciones establecidas y buscar satisfacción a sus propios intereses, encuentran en tales condicionamientos un instrumento indispensable para asegurar que las orientaciones individuales no afecten a los objetivos que, en un momento dado, el actor con mayor poder relativo quiera imponer.

Son diversas las formas a través de las cuales se pueden expresar e imponer las regulaciones, asumiendo cada una de ellas diferentes características. Al mismo tiempo, éstas son portadoras de una serie de supuestos acerca de funcionamiento organizacional y sus miembros. Pero por otra parte, y dado que su mera existencia no asegura su estricto cumplimiento, toda regulación constituye sólo una pretensión de condicionar las decisiones y acciones.

De esta manera, como instrumentos al servicio del gobierno organizacional y como producto de acciones internas y condiciones externas, las regulaciones organizacionales enfrentan la amenaza siempre latente de quienes con su accionar las pueden convalidar, modificar o rechazar.

Así, regulación y autonomía se hacen presente en la acción colectiva como una fuerza motora, convirtiendo a las organizaciones en realidades que permanentemente se encuentran en proceso de estructuración. Dicha fuerza reconoce al poder como su principal impulsor, el que define, por un lado, el sentido de dichas regulaciones y, por el otro, las posibilidades de enfrentarse a ellas sacando a relucir los grados de autonomía.

Por último, destacamos que el desempeño que logre la organización en la búsqueda de los objetivos trazados dependerá del tipo y características del conjunto de regulaciones que conforman el marco de regulación organizacional, dada su capacidad para afectar la autonomía de los diversos actores organizacionales.

CAPITULO II

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS REGULACIONES

8- El Plan Social Educativo y las políticas públicas

Hasta el momento hemos explorado y descripto, mediante un conjunto de consideraciones teóricas, el fenómeno de la regulación y su relación con la autonomía de los miembros organizacionales.

A partir de este momento, comenzamos a perfilarnos hacia el estudio de un caso particular, a los efectos de reflejar, en un ámbito organizacional concreto, las consideraciones realizadas en el Capítulo I.

Para ello, debemos establecer y definir previamente un ámbito organizacional determinado, un conjunto de regulaciones ciertamente reconocibles y una serie actores organizacionales afectados por ellas. A partir de esto, pretendemos determinar cómo actúan las regulaciones sobre el o los ámbitos organizacionales que pudiera involucrar, en qué medida estas regulaciones son aceptadas y logran la adhesión de los actores afectados por ellas, qué tipos de aceptación se pueden encontrar, qué razones podrían explicar dicho tipo de aceptación y cómo las regulaciones afectan la autonomía que los miembros organizacionales.

Ante la gran cantidad de regulaciones que se podrían detectar en una organización determinada³³, y la complejidad de estudiar a todas y cada una de ellas en su relación con cada uno de los miembros de la organización, creemos que una forma de hacer viable el estudio de caso, esto es, poder trabajar sobre un conjunto determinado y específico de regulaciones claramente reconocibles y distinguibles del resto, que afecten a un conjunto determinado de actores organizacionales, es a partir de la elección de una política organizacional³⁴ específica que se esté ejecutando en una organización concreta³⁵.

Al tiempo que las políticas organizacionales pueden ser catalogadas como un tipo de regulación macro, éstas dan motivo al surgimiento de un conjunto de regulaciones específicas que afectan, o al menos pretenden afectar, el comportamiento de los actores organizacionales, y desde allí, al desempeño de la organización con vista a un objetivo determinado. De esta manera las políticas afectarán, en forma positiva o negativa, los márgenes de autonomía de los actores organizacionales que involucra, llevándolos al mismo tiempo, a tomar una posición frente a las mismas.

El estudiar una política organizacional determinada, y las regulaciones específicas que se encuentran asociadas a ella, favorece el hallazgo de las instancias en las que se originan las regulaciones en cuestión, como así también, su alcance y los actores organizacionales afectados.

³³ Ver el punto Tipos de regulaciones, en la página 23.

³⁴ Tomaremos los términos Política, Planes y Programas como sinónimos, ya que rescatamos lo que ellos significan en tanto orientaciones o guías para la acción, más que el grado de generalidad, operativización o cuantificación que cada uno de ellos contiene.

³⁵ La idea de tomar una política específica para encarar este estudio de caso es tomada del trabajo de Horacio Boneo La regulación de las empresas públicas: Proyecto de investigación regional. Sugerencias metodológicas. Caracas, Julio 1975.

Cabe recordar que las regulaciones organizacionales constituyen condicionamientos a las decisiones y comportamientos, más o menos rígidas, más o menos claras, más o menos resistidas. En este sentido, las políticas organizacionales están diseñadas a los efectos de orientar la acción del conjunto, o de ciertas unidades de la organización³⁶, hacia la búsqueda de determinados objetivos internos referidos a la producción, al funcionamiento de la organización o a las características de los productos organizacionales³⁷, como así también de ciertos objetivos externos, es decir, son pensadas estrictamente para la audiencia hacia la cual se orienta su acción.

Para nuestro caso de estudio tomaremos a una política pública del sector educativo: el Plan Social Educativo (PSE), quien cumple el papel de una política organizacional formal o macro regulación, del cual derivan un conjunto de micro regulaciones formales.

A través del PSE, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (MCE) se propone el logro de un conjunto de objetivos hacia los cuales pretende inducir a las instancias organizativas que involucra, y desde ya a sus miembros. Para ello, habilita y asigna una cierta cantidad de recursos, define

³⁶ En el caso de estudiar un sistema organizativo complejo, como en esta investigación, la política organizacional involucra y condiciona al conjunto de instancias organizativas que la conforman, y por supuesto, a los miembros que las componen. Así, el PSE como política del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, involucra y afecta a las provincias y a los establecimientos educativos seleccionados.

³⁷ Esta clasificación de objetivos le pertenece a Charles Perrow. Los objetivos que se refieren a la producción, expresan una elección en cuanto a la naturaleza de los productos que la organización va a proporcionar, es decir, si se va a producir un determinado bien o un cierto servicio. Los objetivos que se refieren a los modos de funcionamiento de la organización tienen que ver con la forma en la que la misma piensa adoptar a los efectos de poder realizar el producto que previamente a decidido realizar, esto es, si lo va a ser en forma centralizada o descentralizada, con una administración paternalista o no, etc. Por último, los objetivos referidos a las características del producto, tienen que ver con aquellos atributos que se pretende, caractericen al producto en cuestión, por ejemplo, se opta por un producto masivo o selectivo, de alta o baja calidad, etc.

responsabilidades entre los diversos actores organizacionales, establece los procedimientos a seguir y los resultados a alcanzar. Todo esto se encuentra plasmado en un conjunto de regulaciones formales, tales como, leyes, decretos, resoluciones, instructivos, etc., que deberían ser tenidas en cuenta por aquellos involucrados cuando deciden realizar o no una determinada acción. Estas regulaciones, al influir sobre los miembros organizacionales, pueden dar lugar a una serie de comportamientos que oscilarán entre los extremos de una total y estricta adhesión a lo establecido en las regulaciones y su absoluto rechazo o transgresión.

Pero previo a explayarnos con más detalles en el análisis del caso particular, y ya que vamos a tratar sobre una política pública en un sistema organizativo complejo como el educativo, que involucra a las jurisdicciones y a las escuelas del ámbito público, creemos pertinente realizar una serie de consideraciones teóricas sobre el tema de políticas públicas, que resalten algunos de sus principales aspectos en juego, a los efectos de aportar detalles que nos permitan dimensionar el caso a estudiar y ver como se expresan en ellas la relación entre regulación y autonomía.

Por otra parte, el analizar esta temática nos acerca a la utilidad que puede adquirir esta investigación, por cuanto la mejor comprensión de la relación entre regulación y autonomía en las políticas públicas, puede permitir que las políticas del sector tengan un mayor y mejor impacto sobre la población que las demanda. En este sentido, pondremos especial énfasis en el análisis de la etapa de implementación de políticas y su problemática, por entender que ésta adquiere particular relevancia en la eficacia de las mismas.

8.1- Las regulaciones en el marco de la políticas públicas

Una de las formas a partir de la cual podemos ingresar al análisis propuesto, es a través de la identificación de los pasos que se verifican desde la generación de la política, es decir, desde el momento en que la misma se diseña o formula, hasta el momento en que es llevada a la práctica. Así, señalamos los siguientes pasos³⁸:

- 1- **Diseño:** se establecen objetivos, recursos, metodologías de acción, actores involucrados.
- 2- **Implementación:** se lleva al terreno lo establecido en el diseño.
- 3- **Control:** se verifica la correspondencia entre el diseño y lo que se esta implementando.
- 4- **Evaluación:** se evalúan el funcionamiento de la política.

Es interesante notar que en la etapa del diseño, la política adquiere su carácter regulador, en la medida en que ahí se definen originalmente los objetivos que va a perseguir, los recursos que pondrá en juego, los actores que involucrará y las acciones que requerirá. Estas definiciones cobran cuerpo en un conjunto de regulaciones formales que conforman lo que podemos denominar la dimensión normativa de las políticas, siendo ésta una de las más significativos y determinante en el desempeño de las mismas.

³⁸ El distinguir esta secuencia de 4 pasos en el proceso de políticas públicas constituye un recurso analítico, ya que en la realidad, esos pasos y las tareas que cada uno involucra, no necesariamente respetan un orden, un tiempo y un espacio.

En este sentido, y como forma de remarcar la importancia de tener en cuenta tal dimensión, nos resulta de utilidad introducir la idea de "instrumentos de política"³⁹.

Ésta se refiere a la existencia de un conjunto de elementos presentes en las políticas, que expresan su orientación y establecen las principales reglas, a los efectos de facilitar que las mismas logren su propósito. Se parte de suponer que estos instrumentos constituyen una entidad compleja y que no actúan por sí mismos, sino que responden a la voluntad de quienes participan en los diversos pasos que sigue una política, desde su diseño hasta su implementación.

Los instrumentos comprenden uno o más de los siguientes aspectos:

- En primer lugar, un **dispositivo legal o instrumento legal** que incluye la política, o parte de ella, en forma de ley, decretos o reglamentos. Asimismo, se ubica en este punto, a lo acuerdos y contratos formales. La idea central es que el dispositivo legal va más allá de la política, al establecer obligaciones, derechos, recompensas y sanciones en relación a su cumplimiento.
- En segundo lugar, una **estructura de organización** a la que se encarga la puesta en práctica de la política. En este sentido, se asume que una política puede ser implementada por una o varias organizaciones ya existentes o a crearse.

³⁹Esta idea es desarrollada por Sagasti, F. y Araoz, A. en la Revista: Estudios sobre el desarrollo científico y tecnológico N° 27. Estudio de los instrumentos de Política Científica y Tecnológica en países de menor desarrollo. Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Departamento de Asuntos Científicos. Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. Washington, DC. Agosto, 1975

- En tercer lugar, un conjunto de mecanismos operativos que constituyen los medios y las formas reales a través de los cuales las organizaciones actúan.

Es importante observar, que en la realidad puede hacerse hincapié más en uno de los elementos señalados que en los otros, pudiendo ser ésta la situación que explique los resultados alcanzados en una determinada política. Así, un dispositivo legal confuso, poco preciso, o simplemente mal articulado, puede llevar al desconcierto o a un funcionamiento anarquizado del conjunto de organizaciones encargadas de llevar adelante la política en cuestión.

Cabe destacar, por otro lado, que el conjunto de regulaciones que contiene una política determinada va a interactuar con regulaciones preexistentes, pudiendo darse entre ellas, a partir de ésta situación, una serie de contradicciones que afecten el desempeño organizacional, poniendo en riesgo los objetivos buscados. Como señala Oszlak,

"la materialización de un proyecto político exige actuar sobre (y a través de) una estructura burocrática preexistente. Aumentar el grado de congruencia ente proyecto y aparato puede llevar a alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias, afectar "derechos adquiridos", modificar, en fin, situaciones de poder establecidas dentro de las instituciones estatales. Es previsible entonces que se generen resistencias y se susciten comportamientos que tenderán a desvirtuar o atenuar el sentido de las decisiones o acciones emprendidas" (Oszlak, 1984. pag. 17)

Del mismo modo, se podría dar una situación en la que se tenga bien definido el dispositivo legal, pero se desconoce cuales son las organizaciones que van a participar en el desarrollo del programa, o ignorar que los mecanismos operativos necesarios para su implementación son poco adecuados o se encuentran ausentes.

Lo señalado nos permite reflexionar acerca de ciertas características que adquieren las políticas en un sistema organizativo complejo. En este sentido, es interesante observar que en este tipo de sistemas organizativos, las etapas arriba mencionadas y la definición de los instrumentos señalados, no se encuentran necesariamente bajo el dominio de una sola persona, sino que, por lo general, se verifica la existencia de una multiplicidad de actores, internos y externos al sistema, que interactúan al mismo tiempo, produciendo como resultado, en muchos casos, una fractura determinante entre el diseño y la implementación de las políticas.

Como se podrá apreciar más adelante, en el caso del PSE detectamos tres instancias organizativa. Las tres tienen incumbencias en la fase de implementación, dos de ellas participan de las fases de control y evaluación, en tanto que, sólo una de ellas estuvo involucrada en el diseño del PSE.

La multiplicidad de intereses y de actores en juego con diversas cuotas de poder, y la manera en que éstos se articulan, permite explicar, en gran medida, el porqué de la diferencia entre lo diseñado por ciertos actores y lo realizado por otros, entre el deber ser y el ser, entre lo formal y lo real. En este sentido, el planteo tiene íntima relación con lo señalado al comienzo de este trabajo sobre la regulación y la autonomía organizacional, ya que la fijación de una política, al dar origen a un conjunto de micro-regulaciones o regulaciones específicas, pretende que cada una de las instancias organizacionales con menor poder relativo se ajusten a lo establecido por la de mayor poder relativo, a los efectos de que se alcancen los objetivos fijados por esta última.

Pero en la medida que los actores organizacionales gozan de ciertos grados de autonomía -ya sea asignada por sus

superiores o ganadas por ellos mismos-, están en condiciones de apoyar o rechazar dichas regulaciones, por lo que las mismas pasan a convertirse en supuestos que sólo se verán confirmados a partir del análisis de los actos y los resultados que efectivamente generan. De esta manera, el hecho de establecer ciertas regulaciones para influir en el comportamiento interno de las organizaciones no asegura su acatamiento.

En este sentido, Oszlak destaca que

"pensar en la burocracia estatal como sistema implica suponer que sus unidades se hallan vinculadas por una densa red de interacciones, de modo que el comportamiento de cada unidad se supedita de algún modo al comportamiento de las restantes. Sin embargo, es bien sabido que las relaciones que efectivamente se establecen, no siempre se ajustan a los esquemas normativos formales. El funcionamiento real tiende a distanciarse de lo que indica la legislación y los organigramas. Es el resultado de una práctica cotidiana que se manifiesta en comportamientos adecuados a los fines perseguidos por cada actor -individuo, unidad, organización-, dentro de las restricciones impuestas por el sistema normativo aplicable a la situación. Los grados de libertad para decidir en cada caso varía de actor a actor, según su ubicación jerárquica, legitimidad y capacidad de movilizar recursos. Por lo tanto, la existencia de grados variables de discrecionalidad, es decir, de posibilidades objetivas diferentes en cuanto a observar o no las normas y procedimientos prescriptos, tenderá a producir asimetrías en las interacciones intra-estatales, distorsionando el esquema organizativo formalmente establecido" (Oszlak, 1984. pag. 22)

Esta situación da lugar a lo que podríamos dar en llamar una brecha entre el diseño y la implementación de políticas. De esta manera, las pretensiones de obtener ciertos y determinados objetivos pueden verse frustradas ante la dirección que efectivamente tomen las acciones diseñadas al momento de su puesta en práctica.

En cuanto a la brecha mencionada, algunos desarrollos pueden ayudarnos a explicarla aún más, a partir de señalar ciertos elementos de utilidad. Por ejemplo, Aguilar Villanueva⁴⁰ introduce al tema planteando que:

"La visión más familiar del proceso de la política nos ha acostumbrado a ver en la legislatura y el gobierno el punto central de la hechura política pública: la decisión de lo que hay que hacer y de cómo hay que hacerlo. Nos ha acostumbrado también a creer que, después, a manera de orden obligatoria, la política es simplemente ejecutada por el aparato burocrático, una pirámide escalonada de funcionarios expertos, dedicados, sometidos e imparciales.

(...)Por consiguiente, los incumplimientos de la política, tales como que no ocurrieran las cosas que se buscaban realizar o que se realizaran mal, defectuosamente, a destiempo, ocasionando nuevos y mayor problemas, fueron sin más imputados a los defectos morales o intelectuales de funcionarios o empleados públicos, a los burócratas. Habría sido su incompetencia y/o su irresponsabilidad la fuente del mayor o menor fracaso de la política.

(...)Los fracasos (relativos o absolutos) de las políticas se fueron apilando tristemente y arrojaron evidencias que muchos de ellos se debían a los errores de las grande decisiones más que a los comportamientos de los operadores.

(...)Por un lado, si se acepta que de suyo toda política es una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones y que en consecuencia es susceptible de error, se impone un extremos cuidado en la definición y explicación del problema público. Por otro lado, si se acepta que los problemas públicos son escabrosos, de difícilísimo manejo, pluridimensionales y cambiantes, y que en su atención concurren numerosísimos actores, con diversos intereses, puntos de vista y motivaciones, se impone encontrar fórmulas inteligentes de coordinación que integren la actividad de los diversos participantes sin perder de vista el objetivo a alcanzar".
(Aguilar Villanueva, 1993, pag. 15-17).

A partir de la descripción realizada por Aguilar Villanueva, creemos importante señalar que la posibilidad de anticiparse a la brecha mencionada -esto es, a ciertos hechos

⁴⁰Aguilar Villanueva, L. Estudio introductorio. en Aguilar Villanueva, L. (comp.) La implementación de las Políticas. Miguel Angel Porrua. Grupo Editorial, México, 1993.

que se pueden desarrollar durante la fase de implementación de una política determinada, y que se alejan de lo diseñado oportunamente-, está atada a la visión que se tenga, durante la etapa del diseño, respecto del modo de operar de las organizaciones. En otros términos, los supuestos respecto al funcionamiento organizacional influenciarán el diseño de la política y la forma como se asuma el comportamiento que tendrán las instancias organizativas involucradas en el mismo al momento de su implementación. Por tal motivo, creemos oportuno develar algunas rasgos significativos del fenómeno organizacional

8.2- La concepción organizacional en las políticas publicas

A partir de lo mencionado, vemos que no es solamente la falta o inadecuación de algunos de los instrumentos de la política lo que puede atentar contra una adecuada implementación, sino que la falla puede localizarse en la concepción que se tenga acerca de las organizaciones y de su modo de operar.

Al respecto R. Elmore⁴¹ señala que solo si se comprende la forma en la cual trabajan las organizaciones, se puede entender cómo es que las políticas son moldeadas a través del proceso de implementación. De esta manera, el autor refiere a la capacidad que tienen los diversos actores de afectar el diseño de una política determinada en la etapa de su implementación.

Por otra parte, el autor agrega que

⁴¹Elmore, R. Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. en Aguilar Villanueva, L. (comp.) La implementación de las Políticas. Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial, México, 1993.

"si analizamos el proceso de implementación a través de diversos modelos organizacionales, podremos identificar con mayor precisión cuales son los presupuestos organizacionales a los que acudimos cuando formulamos recomendaciones para el mejoramiento de la implementación". De esta manera, observa que, "algunos modelos son fundamentalmente normativos, es decir, se basan en opiniones contundentes sobre la manera en la que las organizaciones deberían funcionar. Otros modelos son descriptivos, puesto que intentan captar los atributos esenciales de las organizaciones" (Elmore, 1993, pag 189)

A continuación presentamos un cuadro que esquematiza dos modelos organizacionales descriptos por Elmore⁴², cuya utilidad radica en permitir ordenar y discutir los supuestos sobre los que se asientan y sus posibles reacciones en el proceso de implementación.

⁴² Elmore, R. (1993) Op. cit.

8.2.1- Diversas concepciones organizacionales

Estas dos concepciones de organización, que en mucho representan opuestos, encierran una serie de supuestos y posturas distintas en relación al poder, a la toma de decisiones y la implementación de políticas. Luego de su presentación podremos extraer algunos elementos de importancia para nuestro estudio.

Modelos	Administración de sistemas	Conflicto y negociación
Principio central del modelo	El atributo esencial de la racionalidad es el comportamiento orientado a fines. Cada una de las tareas que desempeña una organización debe contribuir a la consecución de por lo menos uno de los objetivos incluidos en un conjunto bien definidos de fines, que refleje, con fidelidad el propósito de la organización	Las organizaciones son arenas de conflicto en las que los individuos y otras unidades subordinadas con intereses específicos, compiten por obtener ventajas relativas derivadas del ejercicio del poder y de la distribución de los recursos escasos.
Posición frente a la distribución del poder en la organización	La responsabilidad de elaboración de las políticas y del desempeño general del sistema reside en la cúspide de la administración. Esta distribuye, a su vez, las tareas específicas y los objetivos operativos entre las unidades subordinadas; asimismo es ella quien supervisa el desempeño de éstas últimas.	La distribución del poder nunca es estable. Depende exclusivamente de la capacidad temporal de algún individuo o unidad para movilizar recursos suficiente, con el propósito de manipular el comportamiento de otros. Las posiciones formales en la jerarquía son sólo uno entre una multitud de factores que determinan la distribución del poder.
Toma de decisiones en la organización	Para cada una de las tareas existe una asignación óptima de responsabilidades entre las subunidades. Se trata de identificar cual es ese nivel óptimo y de mantenerlo a través de la adecuación permanente de la distribución interna de las responsabilidades a los cambios en el entorno	Se basa en la negociación dentro y entre las unidades organizacionales. Las decisiones negociadas son el resultado de la convergencia de actores que tienen diversas preferencias y recursos. La negociación requiere que las partes accedan a ajustar sus formas de proceder, común el fin de conservar la relación misma de negociación como un medio para la asignación de los recursos
Proceso de Implementación	Consiste en : 1- definir un conjunto detallado de objetivos que reflejen la intención fundamental de una política determinada 2- Asignar a las unidades subordinadas responsabilidades y parámetros de desempeño que sean congruentes con esos objetivos. 3- Supervisar el desempeño del sistema y hacer los ajustes internos necesarios para elevar el grado de cumplimiento de los fines de la organización.	Consiste en una complicada serie de negociaciones que reflejan las preferencias y los recursos de los participantes. El éxito o fracaso de la implementación no puede juzgarse a partir de la comparación de un resultado con una sola declaración de propósitos, puesto que ningún conjunto único de propósito puede ofrecer una exposición intrínsecamente coherente de los intereses de todas las partes involucradas. Sólo puede definirse en relación a los objetivos de una de las partes involucradas.

Como se desprende del cuadro anterior, cada una de las concepciones enunciadas brinda algunos elementos que pretenden dar cuenta de una serie de rasgos respecto de la lógica en la que se asienta el funcionamiento organizacional.

Así, bajo la óptica de la "Administración de Sistemas", las organizaciones parecen estar sumidas en la lógica del "único y mejor modo", esto es, existe sólo una única opción para llevar adelante las acciones en la organización y esa opción es óptima. La misma es fijada en la cúspide de la organización.

Esta concepción se sostiene, también, en el supuesto de la desigual distribución del poder y de la racionalidad en la organización, es decir, existe un único centro del poder organizacional que se halla ubicado en la cúspide, y en éste se asienta todo el poder de la organización.

Bajo esta forma de concebir las organizaciones, las políticas que se desarrollan en un sistema organizativo complejo son impulsadas y diseñadas por las instancias organizativas centrales, siendo las del nivel operativo las responsables de su implementación. Éstas, por otra parte, no tienen mayor influencia dado que se adaptan plenamente a las decisiones tomadas por la autoridad central. De esta manera, se asume a los miembros de la organización como meros agentes pasivos, desprovisto de todo poder más allá del que les es asignado desde la cúspide de la organización.

Así, en esta concepción, el por qué del fracaso de los programas o políticas puede ser explicado a partir de su mala definición, la inadecuada asignación de responsabilidades, la no especificación de los resultados deseados o la fragilidad de los controles del sistema. Este modelo asume que las organizaciones son un conjunto de partes funcionalmente integradas, orientadas al logro de un objetivo común.

El análisis de la implementación se facilita en gran medida puesto que se piensa que la organización funciona como una unidad monolíticamente integrada y que existe una única concepción de política que predomina en todos los niveles de la organización. El analista pone su atención en la transmisión del diseño de política oportunamente elaborado.

No tiene en cuenta que la complejidad de las organización públicas hace que la distancia existente entre quién diseña la política y quién la implementa es amplia, por lo que se reduce la efectividad de los controles directos sobre el desempeño de quienes se encuentra en contacto con los supuestos beneficiarios de las políticas. Esa distancia, por su parte, alienta la autonomía de las unidades subordinadas y por consiguiente su capacidad de decidir.

En ese contexto se produce una situación que Elmore destaca como contradictoria: por un lado, los funcionarios de alto nivel y los responsables de elaborar las políticas, tienden a poner mucha atención en la manera en la cual la política se expresa a través de la legislación, los reglamentos y los lineamientos diseñados. En tanto que, por el otro lado, aquello que más preocupa a los responsables de la implementación es el controlar la tensión y la complejidad del trabajo cotidiano, llevándolos a establecer un conjunto de rutinas informales. Es decir, mientras unos se preocupan por diseñar la formalidad otros se ven empujados a promover la informalidad.

Así, el conjunto de reglamentaciones, instrucciones y controles formales que acompañan a la mayoría de los programas sociales pueden producir efectos muy débiles e imprevisibles en la prestación directa de los programas debido a que, quienes se encuentran en los niveles operativos y los beneficiarios, desarrollan una serie de patrones de interacción que se

muestran reactivos a los cambios que les puede demandar el seguir las pautas establecidas en los programas aludidos.

Por su parte, la concepción que ve a la organización como un ámbito de "Conflicto y Negociación" descansa sobre la base de la existencia de una multiplicidad de orientaciones producto de la variedad de actores organizacionales. En este sentido, sostiene que cada unidad organizacional persiguen su propio interés, lo que deja en claro que el proceso seguido por las políticas desde su formulación hasta su implementación, no evoluciona linealmente. Por el contrario, la característica básica de dicho proceso es el conflicto permanente en torno a los objetivos, las formas de alcanzarlos y los recursos necesarios para ello. Por otra parte, el modelo destaca el uso permanente de la negociación entre los actores encontrados.

Esta visión asume las ideas de Cyert y March⁴³ en cuanto a que el proceso de toma de decisiones en las organizaciones supone el conflicto permanente entre las diversas unidades de la misma -y podríamos agregar también a ciertos actores del contexto-, en torno a sus intereses específicos. Estos autores señalan que los objetivos perseguidos en la realidad por las organizaciones no se pueden describir a partir de una escala de preferencias conjuntas, y que los acuerdos alcanzados sobre objetivos suelen ser sumamente ambiguos, escondiendo un desacuerdo e incertidumbre respecto de los objetivos específicos. Esta suerte de debilidad en los acuerdos generales no debería tomarse como un signo de fracaso de la acción organizacional, sino que debe servir para orientar la atención hacia el reconocimiento de que el conflicto y la negociación se constituyen en componentes permanentes de la vida organizacional.

⁴³ Cyert, R. y March, J. Teoría de las decisiones económicas de la empresa. Herrero Hermanos Editores. Serie Internacional. México, 1965.

En esta concepción, debido a la situación arriba planteada, el éxito o fracaso de la política depende de la medida en que las acciones que se realizan logren satisfacer los intereses de los actores involucrados. De esta manera, los diversos actores no se ajustan automáticamente y en forma pasiva a los dictados de la autoridad central; por el contrario, los actores deciden aceptar o no dichos dictados en la medida que ven en ellos la posibilidad de obtener algún beneficio particular⁴⁴.

En este caso, las regulaciones alcanzan claramente el carácter de pretensiones, por cuanto la adhesión o aceptación de las mismas está sujeta a una serie de circunstancias conexas -el momento que esté atravesando cada actor particular, el grado de poder que maneja, la necesidad de satisfacer ciertas demandas, el tipo de organización del que se trate, etc.-

Lo expuesto, permite sacar algunas conclusiones que entendemos revisten particular importancia. Así, en primer lugar, señalamos que la caracterización realizada refleja dos concepciones polares de organización, cuya pureza es difícil de encontrar en la realidad. Nos inclinamos más bien a pensar que la realidad se mueve en puntos intermedios entre un caso y otro, combinando rasgos de una visión y de otra. El predominio que alcance una perspectiva sobre la otra, dependerá de la historia organizacional, del tipo de organización y de las características de sus integrantes.

En segundo lugar, al destacar y desarrollar las concepciones organizacionales presentes en el diseño de las políticas públicas, contamos con un factor explicativo del

⁴⁴ H. Boneo destaca que a menos de que los condicionamientos introducidos (por la instancia central), o los objetivos asignados coincidan o no afecten los intereses y puntos de vista de las instancias involucradas, éstos no serán aceptados e implementados. De no ser así, "se recurrirá a la elusión, evasión u otras maniobras que el viejo decir del período colonial sintetiza adecuadamente: acato pero no cumplo" (Boneo, 1986, pag. 40).

resultado de las mismas, debido a que encierra, al mismo tiempo, una forma de pensar en el significado de las regulaciones, su capacidad para asegurar ciertos actos, la manera en las que éstas operan y los usos que se puede hacer de las mismas.

Así, respecto de la primer visión, las regulaciones se imponen a los actores de manera directa, quienes aceptan y se someten a las mismas, sin plantear desvíos posibles. De esta manera, alcanzan una alta efectividad en su función disciplinadora de las decisiones y comportamientos de los actores involucrados. En este caso, las regulaciones encierran la concepción que tiene quien las diseña, acerca de los miembros que las integran.

En este sentido, debemos tener en cuenta que en las organizaciones, producto de su historia y dependiendo de su tipo, se generan una concepción del "yo", lo que E. Goffman⁴⁵ denomina un "yo oficial". Éste asocia una serie de expectativas de comportamiento en el accionar de los actores frente a las demandas cotidianas que se les plantea. De esta manera, se supone que el conjunto de prácticas organizacionales giran en torno a esas expectativa, las que por otra parte sirven de guía a la hora de diseñar las regulaciones que en las organizaciones se dictan o establecen permanentemente.

Pero ese "yo oficial" puede verse desvirtuado cuando los actores organizacionales sacan a la luz cierto margen de autonomía que, a modo de ajuste secundario⁴⁶, les permite la utilización de medios o la búsqueda de objetivos, o ambas cosas al mismo tiempo, no autorizados. Aparece entonces el "yo real", el posible, en muchos casos muy lejano al "yo

⁴⁵ Goffman, E. Internados, 5ta. De. Amorrortu., 1994.

⁴⁶ Goffman utiliza el concepto de ajuste secundario junto al de ajuste primario. Este último hace referencia a la situación en la que se da una coincidencia entre la acción de los miembros de la organización y el yo oficial. Goffman, E. 1994, Op. cit.

oficialmente deseable". Las razones de este ajuste secundario encontrarán, sin dudas, innumerables basamentos, desde la búsqueda de mayor poder hasta el mero cansancio con la situación actual, desde la necesidad de sentirse más libres hasta el temor a la libertad, etc.

En este sentido, la segunda visión presentada, nos habla de presencia latente de ajustes secundarios en la acción cotidiana de la organización. En este caso, la regulaciones no son aceptadas sin más, sino, que es posible su rechazo, aceptación o transgresión por parte de los miembros que deben cumplirlas, desde el momento que estos manejan algunas cuotas de poder y que deciden ponerlos en acción.

En este caso, las regulaciones no sólo constituyen las reglas de juego, sino que, además, son reglas que están en juego. Por lo tanto, su capacidad de condicionamiento se ve seriamente discutida. Por esta razón, quienes diseñan las regulaciones deben procurar su dictado, pero también, buscar los caminos que permitan su aceptación y adhesión.

9- Conclusiones preliminares

Luego del desarrollo realizado en este capítulo aparecen algunos puntos, los que por su importancia merecen ser destacados. Así, en primer lugar, las políticas organizacionales encierran una doble capacidad reguladora: por un lado, condicionan las decisiones y comportamientos de los actores involucrados, para la búsqueda de determinados objetivos; en segundo lugar, en la medida en que propone dirigir los esfuerzos y las energías de un conjunto de instancias organizativas hacia determinados objetivos, realizan ciertos aspectos de la vida organizacional y dejan de lado o relativiza otros.

En segundo lugar, ante la capacidad de los actores organizacionales para poner en juego sus grado de autonomía, la efectividad de las regulaciones no depende solamente de la precisión de su formulación, sino que esta condicionada por los intereses de aquellos, el tipo de organización y la historia de ésta. Por lo tanto, el diseño de la política que no contemple estas variables pondrá en riesgo la aceptación o adhesión de la misma por parte de los actores involucrados.

Por último, el conjunto de regulaciones organizacionales que conforman el marco normativo de una política determinada, expresan la concepción de organización y de miembro que opera en quienes tienen la responsabilidad del diseño de la misma. Dicha concepción puede atentar contra los objetivos que persiga la política en cuestión, en la medida en que no exista congruencia entre el tipo de objetivos buscado y el tipo de regulaciones establecidas para su logro.

CAPÍTULO III

EL CASO DEL PLAN SOCIAL EDUCATIVO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

10- Algunas consideraciones sobre del sistema educativo

Del tratamiento que hemos realizado hasta el momento, se desprende lo trabajoso y complejo que puede resultar el análisis de las regulaciones organizacionales en su relación con la autonomía de los involucrado en ella. Por lo pronto, como señalamos anteriormente, un intento en el sentido indicado deberá comenzar por establecer el ámbito organizacional en el cual se desarrollará el estudio, procurando brindar información que le permita al lector reconocer las características principales del mismo, e identificar a los principales actores involucrados. Con tal motivo, y siendo el ámbito del sistema educativo en donde se llevará a cabo nuestro estudio, haremos a continuación, una sintética descripción general del mismo.

El sistema educativo conforma una amplia y compleja red de instancias organizativa que constituyen el marco dentro del cual se desarrolla el proceso de enseñanza-aprendizaje. En este sistema organizacional complejo, las instancias que lo integran cumplen diversas funciones y tienen distintas jerarquías. Entre estas instancias se dan una serie de vinculaciones a través de las cuales se establecen mutuas dependencias, hecho que le otorga al sistema en su conjunto

determinado niveles de integración. En los términos de Oszlak, se podríamos establecer interdependencias de tipo jerárquica, al existir vinculaciones entre individuos que dan y reciben ordenes; de tipo funcional, a partir de la existencia de un conjunto de criterios técnicos-normativos que articulan el accionar de las instancias involucradas; y, por último, de tipo material o presupuestaria, dado el flujo de recursos que circula entre aquellas. (Oszlak, 1984)

Siguiendo a G. Tiramonti (1996), podríamos reseñar la evolución del sistema educativo argentino en los siguientes términos: el sistema educativo argentino, uno de los más antiguos y consolidados dentro de la región, vivió a finales del siglo pasado un movimiento que vio en la educación la posibilidad de constituir los sujetos que respondieran a las necesidades que los tiempos exigían.

La estructura organizativa del sistema responde a los principios de unidad de mando, centralización del poder, normatización de tareas y control jerárquico. Así, el Estado nacional es el agente principal sobre el que recae la responsabilidad de proveer una definición de los contenidos a enseñar y los recursos técnicos y materiales para que se desarrolle la actividad educativa.

Esta estructura altamente centralizada operó hasta los '50, momento a partir del cual el Estado nacional pierde el rol de proveedor de educación, quedando en manos de las provincias y del sector privado la función de ampliar la oferta educativa. Apoyado sobre las propuestas desarrollistas, el Estado nacional se aboca a la función planificadora y reguladora de las iniciativas privadas.

El retiro del Estado no fue acompañado por cambios substanciales en el aparato de gestión del sistema, dando lugar, de esta manera, a la convivencia de sistemas

superpuestos que responden a diversas autoridades, observándose un accionar desarticulado entre las mismas y sobrecargando las funciones burocráticas, dificultándose, así, el gobierno del sistema.

Con las políticas neoliberales, se produce una reestructuración en el campo de las responsabilidades educativas. La definitiva descentralización del sistema se convirtió en el objetivo central del Estado nacional. Pero, paradójicamente, la concreción de la descentralización del sistema desencadena un fuerte movimiento de reforma que al ser impulsado desde el Ministerio de Educación de la Nación reposiciona al Estado nacional en el centro de la escena, y le otorga un protagonismo en la direccionalidad del sistema, que había perdido en los últimos 50 años.

Este nuevo movimiento centralizador se legitima y halla su justificación a partir de la promulgación y posterior aplicación de la Ley Federal de Educación, que regula al conjunto del sistema e introduce drásticas transformaciones.

En efecto, la Ley N° 24.195 sancionada en 1993, aparte de reflejar el estado en los principios de diferenciación e integración del sistema educativo, haciendo que cada una de sus instancias tenga un serie de características y funciones que las dotan de una cierta particularidad, expresa y sustenta la distribución de competencias entre la Nación (Ministerio de Cultura y Educación) y las jurisdicciones provinciales.

Así, por ejemplo, el Ministerio Nacional tiene, entre otras, la función de garantizar el cumplimiento de los Principios, Objetivos y Funciones del Sistema Nacional de Educación, el Desarrollar Programas Nacionales y Federales de cooperación técnica y financiera, el Evaluar el funcionamiento del sistema, etc. (art. 53).

Por su parte, se establece que las jurisdicciones tienen, entre otras atribuciones, las siguientes: Planificar, Organizar y Administrar el sistema educativo de su jurisdicción, el Organizar y Conducir los establecimiento educativos, etc. (art. 59). La misma ley contempla, además, la existencia de un Consejo Federal de Cultura y Educación⁴⁷, el que tiene, entre otras funciones, la de concertar los aspectos pedagógicos básicos del sistema(arts. 54 a 58).

A partir de la lectura de la normativa, señala Tiramonti(1996), resulta claro el papel central que le cabe al Ministerio de Educación, desde el cual se direcciona al conjunto de las instancias del sistema. Al mismo tiempo, dicho direccionamiento es logrado, también, a partir del control de una masa de recursos económicos que son transferidos a las provincias y de la capacidad técnica para el diseño y organización de programas que involucran a éstas.

Una rápida mirada sobre el sistema nos permitiría señalar que las instancias organizacionales que lo conforman pueden ser clasificadas en los siguientes términos⁴⁸: instancias centrales de conducción, ya sean a nivel nacional o jurisdiccional (Ministerios, Secretarías de Educación, Consejos de Educación, etc.); instancias intermedias a nivel jurisdiccional (Consejos regionales, zonales, locales, etc.) y, por últimos, las denominadas instancias menores(unidades educativas) en las cuales se lleva adelante el proceso de enseñanza-aprendizaje, constituyendo las organizaciones fundamentales de la oferta educativa⁴⁹. Cabe destacar, también, la existencia de ámbitos

⁴⁷ Este reúne en su seno a las autoridades del sistema a nivel nacional y jurisdiccional.

⁴⁸ Otra forma de referirse a las instancias que se señalan y un análisis de las mismas se puede encontrar en Braslavsky, C. y Tiramontti, G. Conducción educativa y calidad de la enseñanza media. FLACSO/Miño y Dávila editores. 1990.

⁴⁹ Es importante aclarar que no existe uniformidad en todas las jurisdicciones en cuanto a las instancias organizativas que conforman el sistema, más allá de los esfuerzos que en los últimos años se vienen estimulando desde Nación para, por ejemplo, lograr que las jurisdicciones

de coordinación y concertación del sistema (por ejemplo, el Consejo Federal de Cultura y Educación).

En el caso de la Capital Federal, la instancia central esta constituida por la Secretaria de Educación del Gobierno Autónomo de la Ciudad, la que tiene bajo su responsabilidad la educación Inicial, Primaria, Media y Terciaria, no existiendo instancias intermedias entre dicha Secretaría y las escuelas.

Dichas instancias intermedia del sistema suelen surgir como respuesta a problemas de gestión⁵⁰. Así, dada la gran cantidad de establecimiento escolares existentes, y ante la incapacidad de la instancia central para monitorear y apoyarlas en lo que requieran, suelen crearse organismos para que ayuden a resolver estos problemas, los que pueden ser de carácter pedagógico o administrativo (distribuir recursos, control del funcionamiento de los establecimientos escolares, etc.), constituyéndose en nexos entre la instancia central y la unidades escolares.

Por su parte, las organizaciones escolares conforman la instancia en donde se desarrolla concretamente el proceso educativo y se pone en juego su efectividad; son las unidades de producción, aquellas en las que docentes y alumnos co-producen, en un determinado marco organizativo, el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Es interesante remarcar que se instala sobre las escuelas, en el marco de un sistema federal, un potencial cruce de acciones desde la Nación y desde la Jurisdicción a la cual

eviten el bicefalismo existente en algunas provincia en las que conviven Consejos de Educación con Ministerios de Educación.

⁵⁰ Ejemplos de este tipo de instancias pueden encontrarse en Isuani, F., Dinerstein, A. y Campanini, S. Programas de Descentralización Educativa en la República Argentina. Principales medidas y Tendencias: Estudio de Casos". Trabajo desarrollado para la Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos del Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires, 1994.

pertenecen. Esto último cuestiona doblemente los grados autonomía que las organizaciones escolares pudieran alcanzar en el cumplimiento de los objetivos organizaciones.

Sin bien ellas cuentan con ciertos grados de autonomía que les ha sido asignada de manera que puedan llevar adelante las acciones conducentes a la concreción de su finalidad, a su vez, la autonomía de las unidades escolares deviene también de la propia naturaleza y modalidades de trabajo⁵¹ imperante en las mismas.

Asimismo, es oportuno señalar que la autonomía de la que se valen los miembros que integran la unidades escolares en su accionar cotidiano, en algunos casos, se ha visto fortalecida debido a un especie de abandono al que se ven sometidas respecto de las instancias centrales. Este hecho, junto a la ausencia y obsolescencia de normas y la fragmentación y anarquía institucional vuelven extremadamente dificultosa la propia formulación y ejecución de políticas en el sector⁵². Podemos encontrar un tratamiento sobre estos temas en diversos trabajos, algunos de los cuales haremos referencias a continuación.

En primer lugar, un investigación⁵³ realizada por C. Braslavsky en establecimientos de nivel primario y medio de Capital Federal y Santa Fe, hace referencia al tema señalando, por ejemplo, que los establecimientos escolares gozan de

⁵¹Para una mejor comprensión de la autonomía en labor docente en la escuela ver: Bidwell, Charles E. The School as a formal organization. In: March, James G. (comp). Handbook of Organizations. University of California, Irvine. Rand Mc.Nally Sociology Series. Rand Mc. Nally Company. Chicago. 1965.

⁵²Emilio Tenti Fanfani se refiere en estos términos al señalar algunas características del Sistema Educativo Nacional. Dicha caracterización es perfectamente aplicable a cada una de las jurisdicciones educativas del país. Para más detalles ver: Tenti Fanfani, E. La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidad de la sociedad. UNICEF/LOSADA. 1993

⁵³Braslavsky, Cecilia. Autonomía y Anomia en la Educación Pública Argentina. FLACSO/Argentina. Serie Documentos e informes de Investigación N° 142. marzo 1.993

ciertos márgenes de autonomía para el manejo de fondos no presupuestarios como los que la cooperadora escolar⁵⁴ reúne, con los que se intenta cubrir aquellas necesidades no atendidas por las instancias centrales. Respecto de los recursos presupuestarios, si bien los Directores no pueden hacer reasignación de partidas, son "a veces los mismos funcionarios de origen político, ubicados en posiciones claves de la conducción educativa quienes, si están preocupados por el mejoramiento de las condiciones de enseñanza, recomiendan hacer caso omiso de las normas y utilizar el sentido común, aún con los riesgos que esto implica" (Braslavsky, 1993. pag. 11)

Es interesante destacar que la existencia de establecimientos con cooperadoras fuertes o al menos en condiciones de paliar la falta de recursos provenientes de las instancias centrales, no es una realidad extensible a todos los casos. De hecho, en los establecimientos entrevistados para nuestro estudio, las cooperadoras son más bien débiles en su capacidad de generar recursos, dado que atienden poblaciones carenciadas de las que, aproximadamente, sólo un 20% de los padres realiza aportes, que por otra parte son poco significativos (entre \$5 y \$2 según el establecimiento) comparados con la magnitud de las carencias existentes.

Además, señala la autora, que los directores se ven sometidos a fuertes controles (económicos, financieros, etc.), desarrollando diversas estrategias para manejar la rigidez que estos les imponen; y que, aunque la mayor parte respeta las normas, en algunos casos esas estrategias suponen violar alguna de ellas.

Destaca también, que en los establecimientos que ella entrevistó, "los directivos despliegan diversas estrategias

⁵⁴ Las cooperadoras escolares son instancias sin fines de lucro, ligadas a los establecimientos escolares, conformadas por padres y representantes docentes y que tienen por finalidad juntar recursos para apoyar diversas acciones que se desarrollan en las unidades educativas.

fuertemente autonómicas para gestionar la convivencia al interior de cada uno de sus establecimientos". (Braslavsky, 1993. pag. 12). Esto se relaciona con la constitución de un determinado modo de funcionamiento escolar alcanzado merced a las características de la población que atiende y de los miembros que las componen (cuerpo docente y directivo), como así, también, a la historia del establecimiento en cuestión.

Por su parte, la autonomía de la que gozan los establecimientos educativos estará relacionada a la propia historia del sistema educativo en su conjunto, al régimen político dominante en el cual se desarrolla y al papel que ha jugado y juegan las diversas instancias del mismo. Sobre esto último, G. Tiramonti⁵⁵ analizando el comportamiento de las burocracias del sistema educativo del nivel medio, resalta el problema que enfrenta el nivel central del sistema para lograr la implementación de su política a nivel de los establecimientos escolares, debido a que depende de que el cuerpo de inspectores⁵⁶ transmita a sus referentes escolares el contenido y el sentido de la misma. De esta forma, se hace explícita la dependencia de los establecimientos respecto a los inspectores quienes, en general, ejercen una fuerte influencia sobre el cuerpo docente y directivo de los establecimientos educativos.

Así mismo, Tiramonti señala la profusión de normas es un hecho que "puede transformarse en una fuente inagotable de recursos movilizables en favor del entorpecimiento de cualquier política que sea percibida como tendiente a neutralizar el poder institucional de los supervisores" (Tiramonti, 1987, pag. 79). Vemos, de esta manera, como las regulaciones, en este caso formales, cumplen una función política al ser utilizadas como

⁵⁵ Tiramonti, Guillermina. El comportamiento de las burocracias del nivel medio de educación: un estudio exploratorio. FLACSO. Buenos Aires, 1987. (Tesis de Maestría).

⁵⁶ Nos referimos a los inspectores escolares, figura importante del sistema educativo dependientes del nivel central del mismo.

prenda de negociación y de preservación de los espacios de incertidumbre que manejan ciertos actores del sistema. Este último hecho queda también reflejado cuando la autora señala que los estratos superiores de la burocracia regulan, por intermedio de reglas impersonales, el accionar de los integrantes de las jerarquías inferiores, con la finalidad de limitar su poder discrecional y ajustar su comportamiento a las exigencias del proyecto político. Pero estas reglas son utilizadas por los estratos inferiores para protegerse de los controles que sobre su tarea ejercen las jerarquía.

Con esta breve caracterización de la estructura organizativa del sistema educativo, y con la referencia a algunos trabajos que analizan la realidad escolar vinculada con los temas que son objeto de nuestro estudio, hemos querido dar una ubicación general, a los efectos de que el lector tenga algunas referencias acerca del esquema sobre el cual se inserta el PSE en el sistema educativo en la ciudad de Buenos Aires.

11- El Plan Social Educativo

11.1- Descripción del Plan Social Educativo

Antecedentes y Objetivos

En el marco de la Ley Federal de Educación, la Nación asume la funciones de programación y financiación de acciones tendiente a cumplir con la igualdad de oportunidades y posibilidades en la educación, compensando desigualdades regionales e individuales(arts. 40, 53 inc. e y art. 64).

En este contexto surge el Plan Social Educativo(PSE) en 1993, cuyas premisas centrales son las siguientes:

- Fortalecer la función educativa de la escuela
- Federalizar la ejecución de las acciones
- Promover una amplia participación de la comunidad educativa
- Focalizar la utilización de los recursos disponibles para la atención de los sectores más carenciados.

El financiamiento del PSE es realizado por la Nación, y se encuadra en lo determinado por el art. 64 de la Ley Federal de Educación. En dicho artículo se autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a financiar programas especiales en coordinación con las autoridades de las diferentes jurisdicciones a fin de: solucionar emergencias educativas, compensar desequilibrios regionales, enfrentar situaciones de marginalidad y poner en práctica experiencias educativas de interés nacional.

El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación tiene a su cargo la programación y evaluación general del plan en

cumplimiento de las atribuciones que le asigna el art. 53 de la mencionada Ley Federal.

La Secretaría de Programación y Evaluación Educativa⁵⁷ dependiente de la unidad Ministro del mencionado Ministerio, tiene bajo su órbita la Subsecretaría de Políticas Compensatorias, responsable de la administración del Plan Social Educativo. Dicha Subsecretaría lleva adelante la coordinación nacional del PSE mediante dos Direcciones Nacionales: de Programas Compensatorias y de Infraestructura Escolar.

El PSE cuenta con dos Programas principales operando, cada uno de ellos bajo la órbita de una u otra de las Direcciones Nacional arriba mencionadas, según su especificidad. Cada programa se estructura en base a una serie de proyectos, los que representan las principales líneas de acción del plan.

11.2- Los programa: Objetivos y contenidos

Como recién señalamos, el PSE contempla dos Programas centrales, cada uno de los cuales tiene por finalidad la de contribuir a los objetivos centrales del PSE de manera complementaria. A continuación se realiza una descripción global de los Programas a partir de sus componentes principales, tomando en cuenta lo establecido en las Resoluciones ministeriales pertinentes:

⁵⁷ Señala Tiramonti que el PSE "concentra el 64% de los recursos de los programas de la Secretaría de programación y evaluación educativa y transfiere a las provincias el 80% de los recursos transferidos por esta secretaria" (Tiramonti, 1996, Op.cit. pag, 13).

PROGRAMA 1: Mejor Educación Para Todos

Entre los fundamentos de este Programa se señala, que "desde el Ministerio de Cultura y Educación se ha diseñado y están en ejecución concertada y articulada con las autoridades educativas de cada provincia, acciones dirigidas a mejorar tanto los niveles de calidad como los de equidad de los servicios educativos, reconociendo las desigualdades iniciales de los alumnos provenientes de sectores sociales con condiciones de vida más crítica. A partir de ese reconocimiento, se promueve la concentración de recursos y de acciones para generar respuestas adecuadas a esos requerimientos especiales.

Este programa articula un conjunto de proyectos y líneas de acción de corte netamente pedagógico; la preocupación central es aportar al mejoramiento de la calidad de la educación que efectivamente puedan lograr los niños y jóvenes de las familias más necesitadas y con menores recursos"⁵⁸.

Mediante las Resoluciones 323/94 y 202/96, se asignan a este programa los siguientes objetivos generales:

- Mejorar la cantidad y calidad de los aprendizajes de áreas básicas e instrumentales que logran los niños y jóvenes de las poblaciones con mayores necesidades.
- Favorecer el ingreso, la permanencia y continuidad de estos alumnos en la escuela, para asegurar que completen su escolaridad en tiempo y forma, disminuyendo la repitencia y la deserción.

⁵⁸Presentación de las Acciones Compensatorias en Educación para el Año 1994. Desarrollo de los programas. Ministerio de Cultura y Educación.

-Apoyar los procesos institucionales para permitir la generación de propuestas adecuadas a cada comunidad, el acrecentamiento del compromiso y la motivación del equipo docente y el mejoramiento de las condiciones en que se enseña y se aprende.

Se asienta sobre 8 proyectos tendientes a promover diversas acciones en el ámbito escolar. A continuación se describen brevemente:

PROYECTO 1: Mejoramiento de la calidad de la educación en escuelas de Nivel Inicial y Educación General Básica

Este proyecto tiene como objetivo el accionar para fortalecer la función pedagógica de la escuela, entendiendo que las instituciones que atienden a la población más carenciada enfrenta un exigente desafío para asegurar los logros de aprendizaje de sus alumnos.

Respecto de las escuelas destinatarias, podemos señalar que son aquellas con niveles críticos de rendimiento, seleccionadas oportunamente por las jurisdicciones provinciales según los criterios establecidos por la Coordinación Nacional.

Con relación a las líneas de acción del proyecto destacamos las siguientes, a saber:

- a- Provisión de libros de lecturas y manuales, de segundo a séptimo grado, para ser cedidos en préstamo anual a los alumnos,
- b- Provisión de libros de lecturas de primer grado para ser otorgado en propiedad a los alumnos,
- c- Provisión de libros para la conformación o ampliación de las bibliotecas escolares,

- d- Aportes para la compra de equipamiento didáctico de escuelas y aulas,
- e- Entrega de útiles,
- f- Perfeccionamiento docente
- g- Libros de didácticas especializadas para docentes

PROYECTO 2: Estímulo a las iniciativas institucionales

Este tiene como objetivo el apoyar, mediante los aportes necesarios, la ejecución de propuestas institucionales elaboradas por los docentes y directivos de escuelas incorporadas al PSE, y que tengan por objeto mejorar los aprendizajes de sus alumnos.

PROYECTO 3: Desarrollo de la informática en escuelas secundarias.

Este proyecto reconoce entre sus objetivos el brindar a los alumnos la posibilidad de acceder al aprendizaje de nociones de informática, de complementar los contenidos de otras asignaturas y de adquirir conocimientos relevantes para su inserción ocupacional. Asimismo, ofrecer a los docentes oportunidades de perfeccionamiento y actualización para el aprovechamiento intensivo de este recurso.

La población objeto de este proyecto esta constituida por alumnos y docentes escuelas secundarias de todo el país que atiendan directa o indirectamente a la población más carenciada.

PROYECTO 4: Promoción de propuestas alternativas

Este proyecto tiene como objetivo el promover propuestas de acción que tiendan a apoyar el desarrollo de ciertas áreas o sectores sociales específicos. Entre las áreas priorizadas se señalan las siguientes:

- comunidades indígenas
- niños que trabajan
- poblaciones rurales dispersas
- adultos con escolaridad primaria incompleta
- niños con dificultades visuales

PROYECTO 5: Promoción de acciones interinstitucionales de formación laboral para alumnos del tercer ciclo de EGB.

A partir de este proyecto, se contemplan aportes para la realización de actividades complementarias de formación laboral.

PROYECTO 6: Terminalidad de la Educación Básica para Adultos

Se pretende impulsar la terminación de la educación básica de la población adulta que por diversos motivos no haya podido hacerlo, mediante aportes técnicos, financieros y materiales.

PROYECTO 7: Fortalecimiento de la Educación Rural

Son destinatarias de este proyecto, las escuelas con pedagogía de alternancia y las escuelas rurales de grados agrupados. En ambos casos se prevé la realización de aportes de diversa índole (técnicos, financieros, etc.)

PROYECTO 8: Apoyo institucional a las escuelas de Educación Especial

Se prevé la realización de aportes para el equipamiento específico y la ejecución de propuestas institucionales en las escuelas del área de educación especial.

PROGRAMA II: Mejoramiento De La Infraestructura Escolar

En el marco de los programas compensatorios, se considera que las obras de infraestructura adquieren clara repercusión pedagógica, más allá de los evidentes efectos en la habitabilidad de los espacios existentes y la edificación de nuevos espacios educativos. En este sentido, se señala como objetivo de este Programa el mejorar las condiciones de infraestructura en las que se desarrolla el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Este Programa, según la Resolución Ministerial 323/94⁵⁹, se estructura en torno a los proyectos que a continuación se destacan:

PROYECTO 1: Construcción de aulas

PROYECTO 2: Erradicación de escuelas rancho

PROYECTO 3: Construcción de salas de jardín de infantes

PROYECTO 4: Reparaciones y Refacciones en escuelas primarias

⁵⁹ Cabe mencionar, que si bien esta Resolución fija los 4 PROYECTOS que se señalan, en la actualidad, sólo se encuentran en vigencia dos: construcción de salas de jardín y el de reparación y refacciones de escuelas primarias.

11.3- Instancias involucradas y distribución de competencias: su articulación

La estructura con la que se soporta el PSE se encuentra plasmada en el Decreto N° 323/94, que establece su puesta en marcha a partir del involucramiento de 3 instancias organizativas principales: en la NACIÓN, el Ministerio de Cultura y Educación (MCE) dentro del cual se crea la Comisión del Plan Social Educativo (CPSE); en cada PROVINCIA, el organismo central de conducción del sistema, en el que se crean las Coordinaciones Provinciales (CP); y por último, a nivel local, a las ESCUELAS que fueran oportunamente seleccionadas, en las que se constituyen las Unidades Ejecutoras Locales (UEL), conformadas por integrantes de la comunidad educativa: Asociación Cooperadora y/o Entidades intermedias sin fines de lucro y/o Autoridades escolares del establecimiento.

Instancias comprometidas en el Plan Social Educativo (PSE)

Nivel Nacional	Nivel Provincial	Nivel Local
<u>M. de Cult. y Educ. de la Nación</u> Comisión Plan Social Educativo (CPSE)	<u>M. de Educ./Sec. de Educ, etc.</u> Coordinaciones Provinciales (CP)	<u>Escuelas en el PSE</u> Unidades Ejecutoras Locales (UEL)

A los efectos del desarrollo del PSE, cada una de estas instancias tiene asignado un conjunto de funciones y responsabilidades (Resolución del MCE N° 323/94, Anexo II.). A continuación, presentamos una síntesis con las principales atribuciones que se asignan a cada una de ellas:

Ministerio de Cultura y Educación (CPSE)

Las atribuciones que tiene el MCE se relacionan particularmente con cada PROGRAMA. De esta manera tenemos que:

1- Respecto del PROGRAMA I "Mejor Educación para Todos"

-Definir los objetivos, criterios generales y metodología global de implementación de los proyectos, así como los requisitos para la selección de establecimientos educativos.

-Asignar recursos financieros y materiales para el desarrollo de los diversos programas, transferirlos y auditar su aplicación.

-Establecer los mecanismos de registración y control, seguimiento y evaluación de los proyectos.

2- Respecto del PROGRAMA II "Mejoramiento de la Infraestructura Escolar"

-Establecer los criterios de selección y caracterización de las obras a realizar en cada jurisdicción.

-Selección de las acciones a realizar, en función de las necesidades informadas por las jurisdicciones y la documentación técnica presentada.

-Elaborar las normas de ejecución de las acciones

-Establecer la registración y el control que deben ser ejercidos por los responsables de las provincias.

-Asignar y Transferir los fondos.

-Realizar el control de avance de obra e inversión.

JURISDICCIONES PROVINCIALES (CP)

Las funciones y responsabilidades generales que debe asumir para ambos Programas son las siguientes:

- Actuar como enlace entre las Unidades Ejecutoras Locales y el Ministerio de Cultura y Educación.
- Nominar al responsable financiero de cada unidad ejecutora local.
- Realizar las gestiones operativas ante el Ministerio de Cultura y Educación para el desarrollo y ejecución del Plan en la Jurisdicción.
- Gestionar la remisión de fondos.
- Auditar fondos y/o recursos asignados a la Unidad Ejecutora Local
- Organizar un legajo documental para cada una de las escuelas incluidas en los proyectos, que integre la información identificatoria de cada institución, la certificación de las diferentes instancias de seguimiento, registración, control y asistencia técnica, etc.

ESCUELAS (UEL)

- Administrar los fondos y recursos otorgados por el Ministerio de Cultura y Educación
- Ejecutar las acciones que demanden los proyectos
- Cumplimentar las instrucciones emanadas por el Ministerio de Cultura y Educación y la Coordinación Provincial en lo referente a la contratación de trabajo, rendición de cuentas y archivo de documentación

Cabe destacar, que los componentes de los dos PROGRAMAS mencionados fueron variando a lo largo de los años. No

obstante ello, los que aquí se señalan, constituyen los más importante, no afectando dicha variaciones a las apreciaciones que en este trabajo se realizan.

Con relación al estudio de caso que a continuación comentamos, debemos señalar que, para el mismo, se realizaron un total de 12 entrevistas: a 6 directores de establecimientos educativos⁶⁰, 3 del nivel primario y 3 del nivel inicial; a 2 supervisores de primaria; 1 en la Dirección Nacional de Infraestructura Escolar del MCE y 1 a la Directora de la Dirección Nacional de Programas Compensatorias del mismo ministerio; 1 al responsable de la Coordinación Provincial del PSE en la Secretaría de Educación del GCBA, 1 a la responsable del Programa Pedagógico dentro de la Coordinación Provincial, también del GCBA y 1 a una ex-responsable de dicho Programa, también dentro del ámbito del GBCA.

Todas las entrevistas fueron realizadas durante 1997, a excepción de la que fuera mencionada en último lugar, la cual se realizó en 1995. Estas, junto con el material normativo y documental recolectado, fue analizado a la luz del marco teórico desarrollado que fuera presentado en el Capítulo I y a las consideraciones realizadas sobre política pública en el Capítulo II. Los resultados obtenidos son los que a continuación se presentan.

⁶⁰ Cabe aclarar, que fue la condición de accesibilidad al establecimiento lo que determinó las unidades educativas en las que se practicaron las entrevistas. Obviamente, que fueran establecimientos actualmente beneficiados con el PSE, fue condición necesaria para entrevistarlos

12- Análisis del caso

12.1- El PSE y su influencia en la estructuración del sistema educativo

Un primer aspecto que quisiéramos destacar se relaciona con algo ya mencionado en el desarrollo teórico de este trabajo, y que se vincula con el hecho de que las regulaciones organizacionales expresan y sustentan los niveles de diferenciación e integración alcanzados en una organización determinada. En este caso, el PSE no constituye una excepción, en la medida que las regulaciones que lo integran, expresan y sustentan las modificaciones que se producen en el conjunto de instancias organizativas que él involucra.

En nuestro caso, el PSE genera un cambio en la estructura organizativa de las instancias que compromete y, de alguna manera en la del sistema educativo en su conjunto -en tanto sistema organizativo complejo-, dado que supone la definición de un conjunto de nuevas tareas, y al mismo tiempo, de un modo de coordinación particular a los efectos de que las instancias aludidas se articulen convenientemente para alcanzar unidad y coherencia a la hora de la implementación.

Entre las modificaciones supuestas en la estructura organizacional de los actores involucradas, aparece claramente el surgimiento de nuevas unidades organizativas, distintas a las ya existentes, tanto dentro del Ministerio Nacional -tal es el caso de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios y la Dirección Nacional de Infraestructura Escolar-, como al interior de la Secretaría de Educación del GCBA -por ejemplo, la Coordinación General del PSE-. Al interior de cada una de estas nuevas instancias, se observa también la presencia de los procesos de diferenciación e

integración, creando sectores o áreas abocadas a tareas diversas, las que utilizan determinadas formas de integración.

Por su parte, la forma en que se observan modificaciones en la estructura del sistema en su conjunto, es a través de modificaciones en las interdependencias que actúan entre las instancias organizativas y que fueran oportunamente señaladas⁶¹. Así, por ejemplo, en la de tipo **material o presupuestaria** entre las instancias organizativas, podemos observar algunas modificaciones por cuanto el PSE dispone que el MCE gire directamente los fondos hacia las UEL. En este sentido, el PSE rompe con una tradición por la cual la Nación generalmente transfiere los fondos directamente a las jurisdicción y desde allí, pasan eventualmente a las unidades educativas. Al mismo tiempo, la interdependencia de tipo **funcional** se ve modificada, dadas las nuevas pautas, criterios y metodologías que establece el MCE para la implementación del PSE.

Las modificaciones a la estructura vigente, dadas las nuevas funciones, articulaciones y responsabilidades entre unidades, etc., se expresa concretamente en un conjunto de regulaciones formales (Resoluciones Ministeriales) que al mismo tiempo legalizan tales modificaciones, oficializándolas y nominándolas como las responsables del cumplimiento de cierto rol en el marco del PSE. Así, estas mismas regulaciones constituyen el principal soporte de esta política en el ámbito educativo, ya que le otorgan autoridad a quienes son los nominados como responsables para "hacer" en relación a ella.

De esta forma, se hace presente el hecho de que la estructuración organizacional es un fenómeno dinámico en el que los principios de diferenciación e integración se activan motorizados por las decisiones y las acciones que cotidianamente se dan en la vida organizacional. Esto provoca

⁶¹ Ver pag. 80.

cambios en la fisonomía organizacional, alcanzando los mismos mayor claridad en la medida que dichas decisiones y acciones se expresan y asientan en regulaciones formales, por cuanto éstas aumentan la visibilidad de tales cambios estructurales.

Las nuevas regulaciones pasan a engrosar el marco de regulación organizacional existentes, promoviendo de esta manera una complejización del mismo, lo que repercute sobre el desempeño organizacional en la medida de que dichas regulaciones no están exentas de contradicciones entre ellas. Dichas contradicciones pueden promover decisiones y acciones que, en muchos casos, atentan contra los objetivos perseguidos con las nuevas regulaciones establecidas.

A continuación nos extenderemos sobre el aspecto planteado a los efectos de ahondar en la comprensión del fenómeno de la regulación y sus consecuencias.

12.2- Conflicto entre regulaciones

Al mismo tiempo que el PSE da origen a un conjunto de nuevas regulaciones, éste se instala en un sistema organizativo en el cual ya existen otras tantas, que si bien han sido pensadas para otras políticas o acciones determinadas, no dejan de entrecruzarse con las que de él surgen. De esta manera, el marco de regulaciones organizacionales que recubre la vida del sistema educativo, aloja en su seno regulaciones que responden a diversos momentos, lógicas, intereses, etc., siendo un hecho que no deja de repercutir sobre los objetivos que impulsan la nueva política.

En este sentido se podría señalar que el riesgo que corren las regulaciones establecidas en una política determinada, es

el que deriva de la posibilidad de que las regulaciones preexistentes afecten su desempeño por ser incompatibles con el mismo, en el todo o en sus parte.

Durante el desarrollo del trabajo de campo observamos que el objetivo que tiene el PSE, de promover una gestión descentralizada a nivel escuela, se ve fuertemente cuestionado, habida cuenta de la existencia de un conjunto de regulaciones anteriores, y otras actuales, que han conformado una historia más bien centralista en el sistema educativo, sobre la cual hiciéramos algunas referencias con anterioridad⁶². Estas regulaciones han conformado un modo de percibir y de actuar dentro del sistema, por el cual muchas decisiones que son tomadas en el ámbito escolar requieren de la ratificación directa, o al menos de la intervención de alguna instancia superior a ella, que las avalen. Por otra parte, muchos decisiones que afectan directamente a la vida de la escuela son tomadas por instancias superiores a ella, reforzando de esta manera la tradición centralista cimentada durante años.

El PSE es una política que proclama devolver al nivel escolar la capacidad para la toma de decisiones. En este sentido un funcionario del Ministerio de Cultura y Educación nos señalaba que las energías están orientadas a

"favorecer un gestión por parte de la escuela, en la cual, el equipo docente protagonice las decisiones, tenga un itinerario para practicar decisiones sobre recursos, sobre temas pedagógicos, contenidos a enseñar, etc., a partir de la disponibilidad de recursos..."

...Por eso se mandan los recursos a la escuela, porque esta la confianza en que los va a administrar bien y que va a aprender en los casos en que tenga que aprender, porque las decisiones no son de una vez y para siempre. hay una construcción progresiva..., con margen para equivocarse y subsanarlo la vez siguiente. Entonces tomamos el tema de la descentralización con el peso en la confianza en la escuela y los docentes."

⁶² Ver pág. 80.

Este intento por estimular la toma de decisiones a nivel escuela, y que se refleja en muchos aspectos de la normativa del PSE⁶³, algunas veces choca con ciertas regulaciones informales que restringen la capacidad de decisión del directivo sobre aspectos muy específico del plan. Aquellas, actuando por la fuerza de la costumbre y la tradición, tienen plena vigencia en el accionar educativo cotidiano. En este sentido, la costumbre de tomar ciertas decisiones por parte del Ministerio Nacional, los supervisores o la jurisdicción provincial, es una tendencia instalada en el sistema y muy asumida por parte del cuerpo directivo.

Un ejemplo muy claro de lo señalado se da en el Programa II: Mejoramiento de la infraestructura escolar. Respecto del mismo, se determina, por un lado, que las obras de infraestructura que se realizarán surgen a partir de los

⁶³ En las Resoluciones del Ministerio de Cultura y Educación N° 323/94, 202/96, y en los instructivos '95 y '96 del programa de infraestructura, se encuentran innumerables ejemplos de disposiciones tendientes a favorecer la toma de decisiones a nivel escolar, siendo la directa asignación de los recursos a las unidades escolares, el más claro.

En este sentido, según se señala en el Documento informativo: "Más y Mejor educación para todos Plan Social Educativo 1994. Escuelas primarias. Aportes para la compra de equipamiento didáctico", la característica principal del modelo de gestión del Plan Social Educativo es la transferencia de fondos y la consecuente descentralización de las adquisiciones, respetando las necesidades específicas de cada región y de cada establecimiento de acuerdo al espíritu del Pacto Federal Educativo. Así, en cuanto a la compra de útiles, equipamiento didáctico y cualquier otro tipo de materiales, son los propios establecimientos los que deciden el mejor uso de los recursos transferidos, fijando el MCE la pautas generales que guían esas adquisiciones y los montos destinados a cada fin. En este sentido, se destaca que la escuela, con su personal docente y directivo, constituye la unidad de trabajo de todos los proyectos del PSE. Por ello, la conducción del establecimiento (rector/director) es quien tiene la responsabilidad primordial de la implementación de estas líneas de acción.

A los efectos de definir el equipamiento a adquirir, en el establecimiento se decide las prioridades pedagógicas institucionales del mismo, constituyendo éstas los fundamentos de la compra que realizará siguiendo las pautas establecidas por el MCE, a saber:

- Pedir tres presupuestos
- Elegir la oferta más conveniente
- Archivar todos los presupuestos, incluidos los no aceptados, dejándolos a disposición de la jurisdicción y la Nación.

pedidos que realice la UEL, siempre que se encuadren en el tipo de obras que financia el PSE. Por otro lado se establece⁶⁴, tanto en la normativa del MCE como de la CP, que para la ejecución de las obras se pueden utilizar cualquiera de las siguientes dos formas: por administración o por contratación con terceros. En ambos casos, se da la posibilidad para que la UEL⁶⁵ (que en los casos analizados es lo mismo que decir la Dirección del establecimiento educativo) participe directamente en la compra de materiales, de la ejecución directa de la obra -esto último bajo la supervisión de la CP-, incluso en la posibilidad de convocar a los oferentes para que coticen la obra, dándole la atribución al mismo tiempo para que evalúe la propuestas recibidas.⁶⁶

Del trabajo de campo realizado en establecimientos escolares surge que, pese a que la UEL tiene las atribuciones mencionadas, se ha impuesto una lógica de funcionamiento centralizado, que lesiona fuertemente la capacidad del cuerpo directivo para tomar decisiones, atentando de esta manera contra la posibilidad de que se fortalezca un proceso de descentralización a nivel escolar. Así, estas regulaciones informales dan sustento a ciertas acciones que van en contra de los objetivos que se persiguen mediante el diseño de determinadas regulaciones formales.

Diversos testimonios nos ilustrarán la situación planteada. En primer lugar, uno de los directivos entrevistados señalaba que las acciones de infraestructura surgieron de sus notas y solicitudes, y agrega:

"en 1995 se nos dio un subsidio de \$105.000, que lamentablemente no se porqué razón no permiten que el director opine sobre las cosas que deben hacerse. Por ejemplo, yo hubiera preferido que en lugar

⁶⁴ Resolución del MCE N° 323/94, instructivos del Programa II del MCE e Instructivo del Área de Infraestructura del la CP

⁶⁵ Arts. 11, 12, 13 y 14 del Instructivo de 1995 y 1996 para la ejecución de obras del PSE.

⁶⁶ Esto último sólo se establece en la normativa del MCE.

de pinta la escuela por fuera, se hubiera arreglado primero toda la carpintería de adentro...Yo le hago una reflexión: usted tiene una casa, qué hace primero?, seguro que la termina por dentro porque es donde usted esta viviendo y donde usted necesita tener una comodidad. No la pinta por fuera; el exterior es algo para que lo vean los de afuera. Usted va a querer que su familia esté contenta, me refiero a que el equipo docente esta contento y no se le caiga ningún vidrio encima. Por otra parte, porqué elegir el presupuesto menor y no el que más le convenga a la escuela?"

Otro Directivo señalaba:

"En abril de 1996, se nos avisó que iba a haber una licitación, se nos invitó a la apertura de sobres... Yo me entero que había una licitación también, porque venían empresas (a la escuela)...Ahí es como que hubo una descolocación, desde el momento en que entramos hasta que se adjudicó la licitación, debido a que en el medio aparecían empresas y nosotros no sabíamos que ya estaba abierta(la licitación) y que habían entrado a la venta los sobres y los pliegos de la licitación".

En el mismo sentido, una director relata que

" durante al gestión anterior me invitaron a la apertura de sobre de la licitación de la obra, pero yo no hice los pliegos, no participe en nada. Todo eso lo hizo la CP. Entonces, después me informan mediante una nota lo siguiente: Por la presente aconsejamos a Ud. contratar para la obra de referencia a la empresa XX, por haber resultado la oferta mas conveniente en canto a monto presupuestado y referencias acreditadas.

Yo no se si hicieron una licitación abierta..., desconozco un montón de cosas... Tal vez, de poder averiguar los costos nosotros -yo no lo hice- no se si no se hubieran abaratado los costos. Es cierto que se quita un peso de encima a la escuela, porque eso de hacerse cargo de buscar empresas, conocer o no a la empresa que va venir, los posibles riesgos....Yo entiendo que así se nos sacan un peso de encima".

Estas contradicciones y sus efectos nos son relatadas por la CP en los siguientes términos:

"históricamente los docentes se quejaron porque recibían un cajón de elementos que compró un burócrata que no piso nunca la escuela. Hoy día tiene la posibilidad de gestionar. Eso produce miedo, reticencia del personal docente.... Ahora tienen la posibilidad, con su profesionalismo, de decidir comprar algo porque lo consideran necesario. He notado algunas reticencias a tomar esas decisiones, ese rol....debido a un paternalismo del estado que le dice: ¡ojo como compra!, ¡ojo con lo que hace!, ¡pida permiso!. De esta forma no asume su responsabilidad como profesional. Hoy me llamó un directora de escuela preguntándome qué permiso tiene que tener para plantar un árbol en la escuela".

De lo expuesto, son muchas las reflexiones que podemos realizar en torno a las razones por las cuales los objetivos que se persiguen con el diseño de ciertas regulaciones, terminan frustrándose debido a la existencia de otras regulaciones que le son claramente opuestas. Los relatos antes reflejados son aleccionadores en este sentido.

En primer lugar, las regulaciones informales aparecen como más difíciles de cambiar que las regulaciones formales, debido a que se encuentran muy incorporadas en los miembros organizacionales por conformar parte de las tradiciones en las cuales éstos se van socializando. De esta manera resulta difícil ir contra las mismas pretendiendo borrarlas sin más de las prácticas de la gente, por cuanto actúan automáticamente frente a determinados hechos. Esto, al mismo tiempo, las convierte en más estables dentro del sistema, siendo las que de alguna manera permiten establecer los rasgos centrales que definen y dan identidad a una organización determinada.

En tanto que las regulaciones formales son producto de la voluntad de quienes pretenden condicionar comportamientos o decisiones de los miembros organizacionales en la búsqueda de ciertos objetivos, las regulaciones informales son parte de los miembros organizacionales, algunas veces incorporadas a niveles profundos, condicionando la forma que tienen de

percibir la realidad en la que actúan. Las regulaciones formales condicionan desde afuera al sujeto, en tanto que las informales lo hacen desde el interior del mismo.

En segundo término, y debido a lo indicado, hemos observado cómo se genera una contradicción entre las pretensiones de ciertos actores y las acciones de otros. Es decir, mientras el MCE en sus instructivos privilegia la ejecución de las obras de infraestructura de manera que la UEL tenga plena participación, en los casos analizados se señalan una actitud de la CP por la que se tienden a centralizar ciertas decisiones, oponiéndose de esta manera a la filosofía expresada en la normativa del MCE. Así, se produce un hecho que contribuye a explicar la existencia de brechas entre el diseño y la implementación de una determinada política.

De esta manera nos enfrentamos a otra situación, por la cual, los diversos actores involucrados no necesariamente accionan en un mismo sentido y en forma coordinada al desarrollar ciertas acciones dentro de la política en general, sino que, muchas veces, pueden contradecirse en aspectos que son de relevancia para la misma.

Lo anterior se vincula con que cada uno de esos actores cumple el papel que le fuera formalmente asignado dentro del conjunto, sin dejar de responder a sus propios intereses y lógica de funcionamiento. Son los objetivos, intereses y percepciones de los actores involucrados, los que de alguna manera se van a integrar a los objetivos de la política global, pudiendo llegar a distorsionarlos de forma más severa o más leve, según el caso.

De esta manera, las regulaciones que se establezcan se vuelven a ver nuevamente cuestionadas ya no por la existencia de otras que las contradicen, sino por la presencia de actores con intereses contradictorios.

A continuación desarrollaremos este tema analizando la articulación establecida entre las instancias involucradas en el PSE.

12.3- Lo escrito y lo hecho

En la medida en que las políticas comienzan a ser implementadas, se van sucediendo una serie de situaciones a partir de las cuales las regulaciones específicas que de ellas se desprenden comienzan a ser alteradas por los involucrados directos e, incluso, hasta por la aparición de actores no contemplados en el diseño de las mismas. Un ejemplo de esta situación podemos encontrarlo a partir de observar la forma por la cual los establecimientos educativos pasan a ser beneficiados por el PSE, hecho que a continuación presentamos.

Para comenzar, debemos mencionar que las jurisdicciones aceptan los beneficios del PSE mediante la firma de un convenio con el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, mediante el cual la Nación compromete los aportes de recursos para la implementación de los diversos programas del PSE, según lo establecido para cada uno de ellos y sus respectivos componentes. Al tiempo que financia, el MCE se reserva la facultad de auditar las acciones realizadas por las UEL. Asimismo, la jurisdicción se compromete a la ejecución de un conjunto de actividades necesarias para el desarrollo de los programas.

Respecto de la incorporación de los diversos establecimientos educativos a los beneficios del PSE, en principio se produce mediante la elección que realizan las propias jurisdicciones de aquellas unidades educativas que

cumplen con las condiciones de elegibilidad⁶⁷ dictadas por el propio Ministerio Nacional.

En la medida que la jurisdicción va seleccionando los diversos establecimientos, presenta dicha elección a la Nación acompañando los fundamentos pertinentes, quien en definitiva aprueba o no el ingreso de los establecimientos oportunamente seleccionados. Una vez aprobado por el MCE, la escuela recibirá los beneficios previstos en los componentes del o los PROGRAMAS por los cuales ingresó al PSE.

Decimos que el método de ingreso al PSE es en principio el que acabamos de describir, debido a que al mismo tiempo, en algunos casos dicha elección está relacionada con la posibilidad que tienen ciertos actores con influencia⁶⁸ (Gobernador, Diputado, Senador, Intendente, etc.), de incorporar alguna/s escuela/s que ellos determinen, salteando las instancias formalmente previstas al efecto.

Si bien lo anterior no ha sido observado en nuestro trabajo de campo, en el ámbito de la Capital Federal, uno de nuestros entrevistados nos comentaba que en ciertas provincias se daba el caso de que algunos establecimientos no respondían al perfil de aquellos que deben ser beneficiados por dicho Plan. Estos eran incorporados a instancias de algunos de los actores contextuales recién mencionados, los que por ser poseedores de cierto cuota de poder territorial tenían la posibilidad de hacer ingresar establecimientos al margen de las condiciones particulares del establecimiento.

⁶⁷ Oficialmente se establecen como requisitos para el ingreso de una escuela al PSE, que ésta atienda población carenciada, que registre índices elevados de deserción y repitencia

⁶⁸ Actores con influencia son aquellos que, según Mintzberg, manejan alguna fuente de poder y están dispuestos a utilizarlas, a los efectos de preservar o de aumentar el poder del que gozan.

Así, este mecanismo que se podría pensar está asociado más a la obtención de beneficios personales que a la lógica del PSE, nos resulta de utilidad para nuestro trabajo, por ser revelador de la existencia de actores del contexto que, no estando contemplados en el diseño original del PSE, inciden en el mismo distorsionando en muchos casos su esencia. A partir de este hecho podemos reflexionar en el sentido de que cuando se diseñan ciertas regulaciones organizacionales formales, se piensa que las mismas involucran a ciertos y determinados actores, pero luego, una vez que éstas se ponen en juego, pueden aparecer otros que influyen en las mismas, pudiendo accionar potenciándolas o, como en el caso relatado, desvirtuando su sentido.

Al mismo tiempo, esta situación puede servirnos para ejemplificar cómo ciertas regulaciones informales provienen del contexto. Esto ocurriría si, por ejemplo, esta metodología de incorporación de establecimientos al PSE se convirtiera en una práctica usual. De esta manera, paulatinamente podría ir reemplazando al mecanismo formalmente establecido, constituyéndose en una regulación informal que, impulsada por actores contextuales, se termine imponiendo.

Por otra parte, no sólo debemos reparar en la posibilidad de que las regulaciones se vean afectadas por actores no contemplados oportunamente en el diseño original, sino que, también, debemos apuntar que los que pueden potenciar o desvirtuarlas son los mismos que las crearon a partir de determinados intereses.

En el caso que nos ocupa, se dio el hecho de que en los inicios del PSE la elección de los primeros establecimientos

la realizó el MCE⁶⁹, avanzando por sobre las competencias de la jurisdicción. Uno de nuestros entrevistados nos decía:

"en el momento en que me hice cargo(1994) se acababa de seleccionar los proyectos institucionales(componente 2 del Programa I). Estos eran 24 en establecimientos de media y 6 en primaria. Estos fueron seleccionados por el Ministerio. No habían sido evaluados por la jurisdicción. Intenté hacer un seguimiento....Estaba sola.....Cuando fui a las escuelas me di cuenta que no estaban en condiciones para implementarlos. Conversé el tema con gente del Ministerio en donde planteé que era una mala selección de los proyectos dado que el fracaso escolar y los sectores más postergados están concentrados en primaria. La jurisdicción tiene buenas investigaciones sobre fracaso escolar y me parecía importante poder recuperarlos. De hecho no se tomaron en cuenta, no se rescataron. Cuando fui a conversar con la gente del Ministerio les expliqué que me parecía importante rever esos proyectos...focalizar, porque esos 6 de primaria tenían una temática muy diversas, muy específicas de la escuela...había varios de armar un diarito en la escuela. Yo fui a las escuelas, hable con los docentes y con los chicos, pero me parecía que faltaba reformularlos de manera que fueran más efectivos para resolver el problema del fracaso(escolar). Y cuando fui a hablar con el Ministerio, ahí me plantearon que no, que ellos ya tenían seleccionados esos proyectos para que se implementaran durante el '94 y '95. En ese sentido, no había ninguna posibilidad de revertir los proyectos".⁷⁰

Cuando quisimos indagar acerca de las razones por las cuales se hizo posible que el MCE fuera en contra de las regulaciones por él establecidas, sobrepasando de esta manera a la jurisdicción, no pudimos encontrar una explicación directa, más si algunos indicios que podrían dar cuenta de la situación.

⁶⁹ En la Res. 323/94, en su Anexo II, pto. A, se señala que la nación fijará los requisitos "para la selección que realizarán las autoridades educativas provinciales de los establecimientos a incluir en las acciones compensatorias". Esto es nuevamente establecido en el Título I, punto 5 de la Res. 202/96 destacando que "es responsabilidad de la máxima autoridad educativa jurisdiccional seleccionar las escuelas que participen en base a criterios que se comuniquen oportunamente por la coordinación nacional".

⁷⁰ Las negritas son nuestras.

En principio, debemos recordar que, en ese momento, al comienzo del PSE y hasta 1996, la Ciudad de Buenos Aires (CBA) no era una jurisdicción que gozara de una plena autonomía respecto del Gobierno Nacional. Esto se dio recién a partir de Agosto de 1996, con la asunción de sus autoridades electas por el voto de los ciudadanos y la sanción de la constitución de la Ciudad de Buenos Aires, por lo que hasta entonces, Nación y Jurisdicción tendían a confundirse.

Al mismo tiempo, durante la época de la CBA preautónoma, hubo en ella reiterados cambios de autoridades a nivel del ejecutivo y de la Secretaría de Educación que, claramente repercutieron sobre el área educativa, dándole un halo de inestabilidad a las decisiones que oportunamente eran tomadas. Así, la falta de autonomía de las autoridades nacionales y una baja continuidad en la gestión educativa dejaba el terreno abonado para que el MCE actuase por sobre la MCBA.

Surge nuevamente el peso de la tradición centralista sobreimponiéndose a los objetivos descentralizadores expresados en la normativa del PSE. Estos hechos pueden verse reflejados en una de las entrevistas realizada, en que se nos señalaba lo siguiente:

"esos proyectos fueron seleccionados por el MEC en un momento en donde la jurisdicción no tenía una política definida para eso. Cuando la jurisdicción se quería parar y decir: nos interesa rever esto, el Ministerio ya tenía todo armado. Lo mismo sucedió con los cursos de capacitación (...). En un momento me reuní con especialistas para la realización de capacitación, tomando lo hecho por la jurisdicción en otro momento y analizando lo del Ministerio. Cuando nos dispusimos a reunirnos con los directores y supervisores para preparar el lanzamiento de las jornadas de perfeccionamiento en matemática que el Ministerio estaba organizando, cambio nuevamente la gestión en la municipalidad(...) Yo percibo que la inestabilidad política de la Secretaría de Educación, durante mucho tiempo jugó un papel de debilidad que no es el actual. Una protesta mal armada..., porque decir por los pasillos que esto no me gusta no sirve de nada. La municipalidad no definía política"

Estas últimas apreciaciones nos hace pensar que, además de la falta de autonomía de la jurisdicción y de los cambios en la gestión, habría un tercer elemento que podría ayudar a explicar el porque de la injerencia del Ministerio por sobre la jurisdicción. Éste tiene que ver con la escasa voluntad de la jurisdicción para involucrarse en el PSE, pese a haberlo firmado en su momento. Esta situación es recordada, por parte de un ex-funcionario de la CP, de la siguiente manera:

"la municipalidad como jurisdicción, en esa etapa, tenía la decisión de no darle importancia a los proyectos del Ministerio. Esa era la política de la gestión de ese momento. Cuando me hice cargo de esto me dijeron que no era relevante para la jurisdicción y que debía cumplimentarlo como una tarea de tipo administrativa. Con ese mandato me hice cargo de la parte pedagógica del PSE(...) Luego del cambio de gestión vino una onda muy autoritaria que me prohibió llevar adelante reuniones con directores y supervisores a los efectos de realizar unas jornadas de capacitación. Insistí, pero me lo prohibieron. Yo decía que los tiempos políticos del Ministerio poco tenían que ver con los tiempos de la jurisdicción."

Frente a la escasa adhesión de la jurisdicción al PSE, argüimos las siguientes explicaciones posibles a esta situación. Por un lado, que se debía a que, en el caso del PSE, la jurisdicción no maneja directamente los fondos involucrados sino que éstos son girados directamente por el Ministerio de Educación a los establecimientos oportunamente seleccionados. De esta forma, el no poder manejar discrecionalmente esos fondos explicaría la baja adhesión de la jurisdicción.

Esa explicación, que se sustenta desde la lógica de la pérdida de poder por el no manejo directo de recursos, no logra explicar el por qué, con la gestión asumida a partir de agosto del '96, el PSE parece haber cobrado una entidad antes desconocida, con una coordinación unificada y con el pleno

manejo de sus competencias por primera vez desde que se puso en marcha⁷¹.

Por otro lado, la segunda explicación está relacionada a la existencia de tiempos y prioridades políticas divergentes entre Nación y MCBA, posiblemente fundadas, o al menos estimuladas, por proyectos políticos en pugna en el marco de alguna interna del partido oficialista el que, en esa época, gobernaba tanto la nación como la municipalidad. Esta segunda situación parece constituir una explicación más plausible.

Mas allá de la certeza de nuestras explicaciones, creemos que de lo expuesto en esta situación interesan destacar los siguientes aspectos: en primer lugar, algo que puede resultar obvio pero no deja de ser un hecho a tener en cuenta: la aceptación formal de una regulación, por parte de los actores que ésta involucra, no asegura de parte de ellos ni el cumplimiento ni el compromiso real a la misma. En segundo término, el compromiso diferencial que respecto de una política determinada asuman los actores que ella involucra, es un factor que promueve la alteración de las regulaciones fijadas. En nuestro caso, la voluntad, el compromiso y la intención de la nación para cumplir y llevar adelante el PSE, choca con la indiferencia mostrada en ese primer momento por la jurisdicción. Esto mueve al Ministerio nacional a no cumplir con las regulaciones formales que ella misma fijó como reglas de juego del PSE, ante el temor de que tal indiferencia de la jurisdicción ponga en peligro la implementación del plan en el ámbito de la Capital Federal.

⁷¹ Son varios los indicadores que nos hablan de esta nueva situación. En primer lugar, el monto ejecutado por PSE en la MCBA fue de aproximadamente \$3 millones en los años '93, '94 y '95. En el año '96 se gastaron \$9 millones y en el año '97 \$5 millones. En segundo lugar, el nivel de organización alcanzado por la Coordinación del PSE a partir de 1996, tiene mayores niveles de institucionalización en términos de espacio físico, cantidad de personal y ordenamiento y direccionalidad de las acciones sobre sus escuelas.

Hemos podido apreciar de esta manera, que diversos actores sujetos a un conjunto de condicionamientos formales se ubican frente a éstos no necesariamente desde una posición de absoluta aceptación y adhesión, haciendo jugar así, los grados de autonomía que pudieran poseer en ese momento.

Profundizar en el análisis de la adhesión y aceptación de las regulaciones por parte de los diversos actores involucrados en el PSE, constituye una excelente oportunidad para conocer más sobre las formas en que éstos pueden hacer jugar sus grados de autonomía frente a las regulaciones vigentes y las condiciones que se asocian a ello.

A continuación, nos abocaremos al análisis de los aspectos planteados

12.4- Tipos de adaptación

Para estudiar cómo reaccionaron al PSE las diversas instancias organizacionales involucradas, esto es, en qué medida se adhirieron a él y lo aceptaron y qué condiciones se encuentran asociadas a ello, nos hemos valido de la tipología de Merton⁷² sobre los "modos adaptación individual" como instrumento para el análisis⁷³. Dicho estudio lo hemos realizado fundamentalmente a nivel de los diversos establecimientos educativos, pero además, observamos lo que sucede a nivel de la CP y de los supervisores, en todos los casos mediante las entrevistas que realizáramos en cada uno de esas instancias. A partir de dicha tipología, nos aproximamos a la forma en que cada uno de los actores han tomado a los objetivos y a las regulaciones derivados del PSE.

⁷² Merton, R. Teoría y estructura sociales. Fondo de Cultura Económica. México. 3ra. De, 1992

⁷³ Ver ANEXO II.

En este sentido, podemos señalar que en los 6 establecimientos sobre los cuales realizamos las entrevistas, hemos observado la presencia de tres tipos de adaptación. En primer lugar, se observan algunos establecimientos cuyos cuerpos de conducción expresan una adaptación de tipo conformista frente al PSE, esto es, aceptan tanto los objetivos que el plan persigue, como así también los medios que propone para alcanzarlos, cumpliendo con las regulaciones que establece a tal efecto. En segundo término, se da una adaptación de tipo innovativa, es decir, se comparten los objetivos propuestos, pero se utilizan medios no autorizados, alterando así las regulaciones vigentes. Finalmente, algunos directivos expresan un tipo de adaptación ritualista, en la cual, se comparten los objetivos, pero aunque se discuten algunos de los medios y las regulaciones establecidas, éstos se cumplen por una cuestión de costumbre o de sentimiento del deber.

Pero detengámonos en el análisis de los casos entrevistados a los efectos de comprender mejor el fenómeno de la adaptación.

12.4.1- A nivel establecimientos

Conformismo

En algunos de los casos entrevistados, el conformismo frente al PSE parece predominar entre su cuerpo de conducción y docente. En este sentido, se comparten los objetivos que persiguen las diversas acción diseñadas en el mismo y se toman como adecuados los mecanismos previstos para su logro, como así también, las regulaciones que pone en vigencia.

La existencia de una adaptación de tipo conformista respecto del PSE, se dan en un marco de condiciones que se

tornan visibles a partir de algunos testimonios recogidos durante las entrevistas en el MCE. Así, en ese ámbito, se nos comentaba:

“Un acierto que tuvieron quienes diseñaron el PSE es que las acciones que promueven son absolutamente pertinentes para la tarea escolar. Están bien direccionadas, son bien recibidas, es decir, no son percibidas como una imposición, no dicen: ¡uy..., ahora que nos dan los libros nos tenemos que bancar...!. Van en la dirección de lo que necesitan. Esto atenúa muchos malos impactos.”

Los testimonios de algunos directivos de escuela confirman tal impresión:

“Si no contáramos con el plan social, no hubiéramos podido hacer nada de todo esto que hicimos, absolutamente nada. Para nosotros es muy valioso.

(...)creo que nos da la posibilidad de brindar satisfacción a las necesidades que se van dando no sólo en la comunidad, sino también en la escuela, mejoras de condiciones de trabajo, brindar elementos, etc.”

En otros establecimiento, su directora nos decía:

“Yo rescato que el plan social a nosotros nos dio una biblioteca, libros..., y realmente, es un acompañamiento”.

El percibir al plan como algo claramente positivo, es un rasgo común a todos los establecimientos en los cuales realizamos entrevistas. Es en este marco de aceptación general, en el que los directivos de escuelas han ido implementando las diversas acciones del PSE que recibieron.

El alto grado de aceptación a nivel escolar es también ratificado y explicado en las apreciaciones que realiza un supervisor, el que nos señalaba lo siguiente:

“El PSE tiene una alta aceptación que no solo deviene de lo más obvio como que se le provee a los alumnos de libros de lectura y

manuales actualizados, o respecto de los docentes, los que se benefician con lecturas de buen nivel y con la adquisición de material didáctico, mejoras edilicias o la concreción de proyectos que antes no se podía abordar. Al margen de las mejoras, los maestros en general pedimos siempre mayores espacios, mayores tiempos de encuentro entre colegas, entre pares; y este plan ha fomentado esto, porque el hecho de pagar viáticos, por ejemplo, a los docentes que fuera de su horario se reunían para perfeccionarse, genera la creación de nuevos espacios de encuentro con un objetivo específico en el cual todos estaban de acuerdo, ya que no han habido quejas. Al mismo tiempo, esto motiva al docente y lo estimula”.

En el tipo conformista, al tiempo que acepta los objetivos del plan y las acciones propuestas, considera que las regulaciones que establece el PSE son adecuadas y convenientes.

De esta manera se expresaba una directora frente a las tareas burocrática que el PSE exige para la rendición de cuentas de los fondos utilizados:

“...no, no es mucha. Mensualmente tengo que hacer una planilla, sacar fotocopias de las facturas, de las boletas del banco y mandarlas. Esto no es una complicación”

Sobre el mismo aspecto, otras directora nos decía:

“Hay que llevar un registro para controlar las sumas de dinero que se maneja, y controlar como se va sacando la plata del banco y ver que las cuentas cierren. Me parece perfecto”

Dentro de este conformismo, hemos podido observar un rasgo interesante de mencionar y que se vincula con la actitud de ciertos directivos frente a los beneficios que ofrece el PSE. Es así como, en algunos casos, podríamos hablar de la existencia de una actitud proactiva respecto de

lo que el plan puede brindar, esto es, no se conforman solamente con las acciones que en principio recibieron, sino que, mediante la búsqueda de información, la elaboración de propuestas, el establecimientos de contactos, etc., tratan de sacar el mayor provecho posible dentro de las oportunidades que brinda el PSE.

En otros casos, la actitud del directivo ha sido marcadamente pasiva, en el sentido de que espera que el PSE le de algo, y se conforman con eso, mostrándose más bien expectantes a lo que pudiera surgir, incluso se da hasta un desconocimiento sobre las diversas líneas de acción disponibles.

En el primer caso se inscribe el siguiente relato:

"Cuando me enteré de la posibilidad del plan social...nosotros tenemos acá en Doniseti y Rivadavia, acá a una cuadra de donde estamos ahora..., hacia 20 años que habían unas torres abandonadas. Pero por cuestiones de acción social, etc. empezó a reactivarse. Al reactivarse, se concluyó la obra y se comenzaron a hacer las adjudicaciones de los dptos. Entonces comencé a recibir padres que me preguntaban por la escuela. Yo fui al edificio y vi que eran 3 torres con 460 viviendas, 1600 personas. Entonces yo pensé que si bien en la zona hay muchas escuelas, enté municipales y privadas, la oferta estaría, yo pensé que sería un potencial muy importante, no se si para chicos de jardín o de primaria o de media, pero si un potencial que evidentemente haría eclosión en el barrio. Entonces, poniendo estos antecedentes, junté todas las constancias, las fotos, el lugar en el que funcionaba la Dirección del jardín, explicitando las dificultades de ello, la necesidad de tener baños, porque los baños del jardín no eran suficientes(yo tenía dos inodoros para 60 chicos). Teníamos acá una salida conjunta con la primaria, yo tenía que hacer que los chicos de jardín salieran 10 o 15 minutos antes, para no entorpecer la salida. Todas estas cosas las fui juntando y fundamentando. Con un papá que es arquitecto le pedí que hiciera un pequeño bosquejo, se sacaron algunas medidas, fotos, como para que vieran que había terreno para hacer la obra. A veces hay necesidades muy concretas pero no hay espacio. Se hizo un pequeño bosquejo con un aula con la dirección, otro baño, etc, como para que tuvieran una idea. Se termino haciendo una unidad

sanitaria para chicos, un baño para adultos, una sala, la dirección, la secretaria y una entrada independiente. Entonces ganamos muchos espacio. No fue muy sencillo, porque había gente que adhería y otra que no, entre los padres y los maestros), ahora que se termino están todos chochos.

Esto de PS tuvo una primer etapa. Cuando yo me entero que PS puede invertir hasta \$120.000, nosotros teníamos invertido \$99.000, entonces yo solicito ampliación de obra para mejora las instalaciones . Entonces lo que yo no quería era que quedara un jardín nuevo y un jardín viejo. Quería tener una unidad funcional integrada. Entonces pedimos para la pintura de las aulas que teníamos, para cambiar los pisos por mosaicos y remodelar el baño que teníamos. Así llegamos a los \$120.000.

Podría decir que conseguí todo lo que yo quería. Yo no resigne nada. cuando sabía que habíamos gastado \$99.000 y escuche que había \$120.000 pedí ampliación rápidamente, es decir, hago la otra jugada, una jugada estratégica. Yo estoy totalmente satisfecha."

En tanto observábamos ésta que llamamos una adaptación conformista con una actitud proactiva, en otro caso se expresaba un conformismo de tipo pasivo, el que puede ser reflejado en el siguiente testimonio:

"Nosotros no sabemos porqué hemos recibido libros y no otras acciones del plan social. Nos llamaron de la coordinación..., tuvimos que ir y bueno.. nos dieron los libros. Nosotros no reclamamos porque sabemos que hay muchas necesidades y la realidad era que nosotros...., en realidad muebles no es que no necesitemos pero sabiendo de las necesidades de otras escuelas.... (...) En realidad, no nos informaron mucho. Dimos por hecho que lo que nos dieron era lo nuestro"

Con los casos mencionados -conformismo proactivo y conformismo pasivo- hemos querido dejar planteado que aún dentro del acatamiento a los objetivos y a las reglas de juego fijadas para el desarrollo de un determinada política, la actitud adoptada por los actores involucrados es un factor

que condiciona la potencialidad que, en términos de beneficios, puede arrojar la política en cuestión.

Pero al mismo tiempo que ambos tipos de conformismo tiene vinculación con el grado de provecho que se puede obtener con una determinada acción, es interesante vincularlos también con el potencial desplazamiento que pueden hacer hacia otro tipo de adaptación. En este sentido, podríamos aventurar que el tipo conformista proactivo, si en su afán de hacer, encontrase algún tipo de impedimento en las regulaciones establecidas, podría intentar dejarlas de lado y acudir a formas no oficiales de hacer las cosas. De esta manera, se acercaría a una adaptación de tipo innovativa.

Por su parte, el conformista pasivo, en tanto su actitud es cercana a la indiferencia y la apatía, podría mutar hacia una adaptación de tipo retraída, por la cual experimentase una suerte de autoexclusión y marginación relacionado, en este caso, con los beneficios potenciales que podrían ofrecerles las acciones enmarcadas en el PSE.

Al tiempo que en algunos casos se verificaba un tipo de adaptación conformista al PSE, en otros casos las reglas de juegos establecidas en su diseño son puestas en discusión por parte de algunos directores y docentes, quienes introducen formas de hacer las cosas que transgreden las regulaciones formalmente establecidas, dando lugar así a una adaptación de tipo innovativa. A continuación nos centramos en estos casos.

Innovación

La aceptación de los objetivos que impulsa el PSE no ha significado, en todos los casos, que aquellos que declaman dicha aceptación y que son responsables de su implementación,

lo hagan respetando en forma absoluta a las regulaciones que se establecen y que condicionan la manera de hacer oficialmente reconocida. En este sentido, sin discutir los objetivos, se utilizan en los hechos otras formas de hacer las cosas.

Una directora nos señalaba lo siguiente:

"Los docentes de acá, que saben que es una escuela muy pobre, con el dinero recibido para la compra de material para el aula, se decidió compra un piano. Osea, no había piano, ellos prefirieron no tener material didáctico (mapas, grabadores, etc.), pero ahora tenemos piano nuevo. Osea que también fue voluntad de los docentes porque era para ellos.

Ahora te cuento otra cosa. El año pasado llegaron \$600, también para material áulico, y los docentes hicieron un proyecto para hacer una radio en la escuela, entonces, con parte de esa plata compramos los parlantes.

Después para justificar la compra del piano, por consejo de un funcionario del MCE, hice un proyecto para la compra de piano. Entonces agarré el proyecto y lo mande junto con la boleta del piano. Si el proyecto me lo aprueban o no, es cosa de ellos. El piano está acá. Hace 3 años que lo tenemos. Y para la radio hice lo mismo, qué querés que te diga..."⁷⁴

⁷⁴ Es importante destacar que el MCE envía a todas los establecimientos educativos el denominado. "Manual Operativo. Para trabajar mejor", vinculado con el Programa I: "Mejor educación para todos". Este manual cumple con el papel de instructivo respecto de diversas líneas de acción prevista en el Programa I. Éste, es tomado en los establecimientos como la guía de consulta obligada respecto de, entre otras acciones, aquellas vinculadas a la compra de material para el aula. Entre los aspectos que en el instructivo se hace referencia se destacan el tipo de material que se puede comprar, cómo se deben realizar las compras del material previsto, cómo se debe rendir el dinero utilizado y cómo se debe usar el material proveniente del PSE. En dicho instructivo no se hace mención en ningún caso a la posibilidad de hacer reasignación de fondos, tal como se desprende del relato presentado, ya que el dinero que se asigna para comprar material para el aula, debe destinarse a la compra de una serie de objetos previamente estipulados por el MCE. Por lo tanto, no puede ser utilizado para la compra de objetos que no estén previstos en la lista sugerida

El proyecto al que hace referencia la directora, se vincula con otra línea de acción del PSE que se refiere a los proyectos institucionales. Esto es, la escuela elabora un proyecto sobre alguna temática en particular que debería estar relacionado con la posibilidad de disminuir los niveles de repitencia y deserción escolar. Si el proyecto es

Muchas veces, antes de recibir la plata yo ya la he gastado. Ese es mi método"

Otro directivo, reflejando un estilo innovador, señalaba lo siguiente:

"Yo son una persona que cree que se deben pedir las cosas por vía jerárquica, pero que también hay que moverse por los canales informales. Siempre, más allá de las dificultades podés hacer las cosas si es que no te quedas sólo con lo jerárquico. Las notas que sigan su camino, vos además tenés que moverte, golpear las puertas, hablar con uno, hablar con otro"

Por lo que pudimos detectar, algunos factores que están asociados con la posibilidad de innovar respecto de los modos oficiales de hacer las cosas tienen que ver con: la experiencia de los actores en el sistema educativo; el grado de conocimiento que tienen respecto del ámbito específico en el cual se desempeña, y el acceso a ámbitos con mayor poder de decisión. En los casos señalados, los directivos tienen una considerable antigüedad en el sistema -entre 20 y 30 años-, son relativamente antiguos en el puesto -aproximadamente 6 años- y tienen, por su trayectoria, contactos claves tanto en la nación, como en la jurisdicción.

Algunos otros entrevistados, aunque pudieran manifestar diferencias respecto de los "modos de hacer" que oficialmente están establecidos en el diseño del PSE, esto no los motiva a apelar a otros modos de hacer, digamos informales, sino que se opta por acatar los ya vigentes por el peso de una tradición que así lo reclama. Es entonces, que a partir de un disciplinamiento casi moral a lo establecido por la autoridad jerárquica, se desarrolla una adaptación de tipo ritualista, sobre la cual a continuación realizamos algunas consideraciones.

aprobado por la CP y luego por el MCE, se le asignan los fondos pertinentes.

Ritualismo

En alguna de las entrevistas realizadas a directores, aparece la impronta de la organización burocrática, en la cual el apego a la norma es el comportamiento habitual. Es así como el cumplimiento de las regulaciones establecidas constituye "el deber ser", reflejando de esta manera, la marca que imprime en sus miembros tal tipo de organización. Dicha marca cobra expresión mediante una actitud de tipo ritualista en la cual, aún en el caso de no compartir ciertas regulaciones establecidas, el cumplimiento de las mismas es el resultado final observado.

"lo que pasa es que...a veces nos preguntamos, porqué el director tiene que manejar el dinero, cuando nosotros no tenemos que ver en la licitación, ni acceso a los presupuestos, ni determinamos cual es el pliego que se adjudica. Pero bueno, hay que hacerlo."

Este comportamiento ritualista, al mismo tiempo, es reforzado desde los órganos de conducción del PSE, en la medida que es funcional a las posibilidades de ejercer una buena función de control sobre las acciones que se implementan en las unidades educativas. Tanto desde la CP como del MCE, es promovido mediante el seguimiento de las acciones a nivel escuela. En el caso del CP, se nos señalaba lo siguiente:

"Nosotros estamos detrás de la escuela para que la implementación sea correcta. Hacemos un constante control de gestión, y no habiendo problemas de distancia ni de tiempos podemos estar cerca de la escuela. Esto es lo que permite que no haya desvíos ni de dinero, ni de acciones, ni de objetivos. No es que las escuelas reciben el dinero y nosotros por fax le indicamos que tiene qué hacer con ese dinero y no tenemos contacto físico. Si fuera así, bueno...pero nosotros estamos detrás de cada acción en cualquiera de los Programas del plan social. Mi experiencia en el resto del país es que si vos no estás sobre el objetivo, sobre la escuela, pueden haber desvíos, voluntarios o involuntarios, que en general son por

desconocimiento del plan o cosas básicas como el desconocimiento de una contratación o de la implementación de un programa”

Este último señalamiento nos permite inferir que en algunas situaciones, el apego a las regulaciones establecidas y pautadas, más que el resultado de una actitud ritualista, resulta de la necesidad de contar con una guía, una ayuda que oriente el qué hacer respecto de determinadas líneas de acción, de manera de facilitar su implementación. Así, muchos instructivos conteniendo las pautas para la acción, lejos de constituir un peso burocrático de cumplimiento obligado, constituye una herramienta cuya utilidad las torna sumamente valiosas para los docentes. Esta situación adquiere mayor claridad en escuelas del interior del país, alejadas de los centros de decisión, en las cuales los docentes se encuentran en situación de mayor aislamiento.

Con relación a los dos tipos de adaptación restantes, quisiéramos destacar que tanto el retraimiento, en nuestro caso, situaciones de indiferencia o de no aceptaciones del PSE por parte de algún establecimiento educativo, como la rebelión, no fueron tipos verificables al momento de las entrevistas. En todo caso, en algunas entrevistas, y a partir de nuestra indagación sobre el particular, se nos ha referido que son mínimos los casos de establecimientos que, en el conjunto de las escuelas del país, se han excluido frente a la posibilidad de acceder al PSE⁷⁵.

Lo anterior, requiere ser complementado con un comentario adicional. Durante el trabajo de campo, uno de los supervisores entrevistados nos señalaba que observaba que en las escuelas se habían operado un pasaje desde un estado de gran desconfianza respecto de la propuesta del PSE, hacia otro

⁷⁵ Durante las entrevistas en el MCE a la responsable del Programa I, se no indicaba que los casos de escuelas que no aceptaron ingresar al PSE fueron dos o tres en todo el país. Cabe mencionar que, al momento de realizar las entrevistas, año 1997, en dicho programa se contabilizaban 16.000 establecimientos beneficiados.

estado de mayor confianza y credibilidad. En la primera etapa, que se relaciona con los primeros años de implementación del plan, el PSE cargaba con el estigma que caracteriza al sistema, generado por diversos años de frustraciones, promesas incumplidas, discontinuidad de programas, cambios reiterados de autoridades, etc. Esto contribuyó a que se viese en el PSE la impronta de una tradición de cambios sin rumbos previsibles.

La respuesta docente frente a este estado de cosas era la desconfianza respecto a los objetivos que se enunciaban en el plan. En todo caso, la duda pasaba por preguntarse qué sentido tenía embarcarse en un proyecto destinado a naufragar. Así, nos señalaba un supervisor escolar, se comenzaron a dar los primeros pasos. En la medida que los docentes fueron comprobando que las acciones previstas iban cobrando forma, se daba una continuidad en las mismas y se recibían los primeros beneficios, se comenzó a transitar hacia una etapa de mayor credibilidad y adhesión al plan que es en la que se desarrolla en la actualidad.

Por lo tanto debemos señalar que el hecho de que la reacción frente al PSE, en los establecimientos entrevistados, es básicamente de adhesión a los objetivos propuestos, en algunos casos aceptando las regulaciones formalmente establecidas, en otros alterando las mismas y en otros resignándose a ellas, dicha aceptación y adhesión no surgió por generación espontánea, sino que se fue construyendo, en la medida que se demostró que se había puesto una cuña a una tradición de idas y vueltas, presente en el sistema educativo, que minaba la confianza de los docentes en las políticas propuestas.

La retracción como tipo de adaptación fue más común en aquellos primeros momentos del PSE, en los que pesaba, por lo

antes expuesto, una baja credibilidad sobre lo que pudiera efectivamente ofrecer.

12.4.2- A nivel Jurisdicción

Como mencionáramos anteriormente, la relación de la Ciudad de Buenos Aires, respecto del PSE vivió dos etapas claramente marcadas. La primera abarcó el período que va desde el comienzo del PSE, año 1993, y se extendió hasta junio de 1996. La segunda arranca en esta última fecha y se prolonga hasta el presente. El hecho que marca un quiebre en la relación de la jurisdicción respecto del PSE, o más precisamente, respecto del MCE, son las primeras elecciones de Jefe de Gobierno en la comuna capitalina.

Hasta ese momento, la relación podría ser caracterizada como ritualista en la medida que lo que se hacía con relación al PSE se limitaba a un cumplimiento que permitiese mantener las formas. La adhesión al mismo era bastante baja y, en este sentido, algunos de los testimonios presentados en su momento⁷⁶ constituyen un claro reflejo.

Luego de las elecciones de 1996, la relación entre la jurisdicción y la Nación cambió, facilitándose el desarrollo de las acciones del PSE en el ámbito de la capital, adquiriendo éste mayor impulso y dinamismo, si bien, respecto de total de gasto educativo, el impacto de los recursos del PSE es poco significativo, respecto de los recursos que aporta la Ciudad de Buenos Aires⁷⁷. No obstante ello, se produce una clara aceptación del mismo, realizando una adaptación que

⁷⁶ Ver el punto 12.3 Lo escrito y lo Hecho.

⁷⁷ Según una solicitada del Ministerio de Cultura y Educación, el porcentaje de alumnos de la Capital Federal que son beneficiados con el PSE es del 15,7%, el más bajo del país, excluyendo a la Provincia de Buenos Aires que recibe un 6,8% por recibir el Fondo de Reparación Histórica del Cono Urbano. Diario Clarín, Viernes 6 de Junio de 1997, pag. 37.

podríamos caracterizar como de tipo innovativa, por cuanto la jurisdicción, en función de sus grado de autonomía, le agrega objetivos y regulaciones a los que de por sí establece el PSE. En este sentido, los testimonios que a continuación se presentan, explican tal tipo de adaptación.

“ A nosotros nos interesa aprovechar las acciones del PSE para promover un mejoramiento en la zona sur de la capital. Históricamente la zona que va desde Rivadavia hacia el sur ha quedado muy descuidada. Por ello, una de las acciones reparadoras de la acción del gobierno, es darle valor al sur. Este es un contenido que le damos nosotros. De pronto otra provincia le puede dar prioridad a la escuela rural de montaña o del monte. Nosotros le damos esta importancia, sin descuidar lo otro.

En síntesis, te diría que lo que es el instructivo general que rige todo el PSE y que en definitiva elaboró el MCE, lo que nosotros podemos hacer es poco para modificarlo. Obviamente le damos un toque autóctono, osea le damos nuestro toque personal en cuanto a la realidad de la ciudad de Buenos Aires. (...). En definitiva nosotros nos regimos por nuestras propias pautas, nuestras propias leyes, osea, que a lo mejor a lo que la Nación marca, nosotros le estamos agregando pautas administrativas, que no se contradicen, sino que se suman a. (...) Por lo que podemos innovar, pero dentro de un marco restringido, lógico y es mas bien a un nivel instrumental. En eso somos bastante autónomos.”

Respecto de las posibles discrepancias con el diseño propuesto por el MCE, en la CP nos indicaban lo siguiente:

“En general no hemos tenido conflictos con el MCE. En algunos programas, como el pedagógico(Programa I), pueden haber mas conflictos de tipo ideológicos o programáticos. Estos son problemas mucho más acentuados que los problemas que se pueden dar en el Programa II de infraestructura”.

Como podemos observar en las manifestaciones presentadas, la jurisdicción realiza un reconocimiento del papel que le cabe al MCE como impulsor del plan, adhiere a los objetivos y acciones que promueve el mismo, haciendo valer al mismo tiempo, su rol central y autonomía dentro de su ámbito de

influencia. Por tal razón, hay un celo permanente respecto de las líneas que baja la nación, a los efectos de preservar sus competencias y papel de responsable de los establecimientos bajo su influencia, en última instancia, para preservar su autonomía.

12.4.3- A nivel Supervisores

Un actor de peso en el sistema educativo resulta ser el supervisor escolar al jugar un papel importante entre el establecimiento educativo, sobre el que tiene una significativa influencia, y las autoridades de la jurisdicción. Por esta razón, nos interesó conocer cual era su postura frente al PSE.

Los supervisores entrevistados dejaron entrever una adaptación de tipo conformista respecto de los objetivos y las regulaciones establecidas en el PSE, hecho que se basa en la creencia de que él mismo es una oportunidad para expresar las potencialidades del cuerpo docente. En este sentido, un supervisor nos señalaba los siguiente:

"El plan social tiene cosas diferentes, en el sentido de promover espacios de discusión y creación, de perfeccionamiento, les permite a los docentes contar con bibliografía que, dada la situación económica, ellos no pueden adquirir".

Como vemos, en las diversas instancias en las cuales se realizaron entrevistas, se da una marcada aceptación y adhesión al PSE. Sus objetivos y líneas de acción son asumidos por los actores involucrados, en tanto que las regulaciones mediante las cuales se intentan direccionar sus acciones, no provocan rechazo.

La innovación registrada, tanto en algunas escuelas como en la CP, responden al ejercicio de los grados de autonomía

que en ambos casos se tiene. En los establecimientos, es una autonomía ganada a partir del conocimiento que se tiene del sistema y la capacidad para jugar con las reglas de juego vigente, utilizando las establecidas o creando las propias cuando las circunstancias así lo aconsejen. En la CP, por su parte, es el uso de la autonomía asignada lo que le habilita promover algunos cambios, incluso a plantear algunas discrepancias.

Nos interesa ahora avanzar en las razones que explicarían el alto grado de aceptación y adhesión al PSE, hecho que aparece como un rasgo muy marcado, por parte del cuerpo directivo y docente de los establecimientos visitados.

Para encontrar dichas razones, nos proponemos poner en juego algunas hipótesis que vinculan factores que entendemos condicionarían la aceptación de los actores involucrados, a las regulaciones vigentes. A continuación, nos detenemos en dichas hipótesis.

12.5- La adhesión a las regulaciones: 3 hipótesis en juego

En este punto, presentamos 3 hipótesis que hacen referencia a aspectos que entendemos importantes por influir en la aceptación y adhesión a las regulaciones formales que se establecen, en nuestro caso, en el PSE.

HIPÓTESIS 1- A mayor concentración en el manejo de recursos por parte de una instancia superior respecto de una menor, y cuanto más significativos sean esos recursos, la primera verá fortalecida su capacidad para imponer regulaciones sobre la segunda, y ésta, a su vez, deberá aceptarlas viendo reducidos su grados de autonomía.

Con esta primera hipótesis tratamos de analizar la medida en la que la posesión de recursos de alta criticidad, como los financieros, permiten que el MCE logre imponer a las escuelas beneficiadas con el PSE, los objetivos y regulaciones que en él se establecen, dejándole a éstas poco margen para su rechazo.

El trabajo de campo, a partir de las entrevistas a los directivos de escuelas y supervisores, ha permitido confirmar la hipótesis en juego, siendo varias las causas que concurren en su apoyo. En primer lugar, las escuelas del PSE a las cuales entrevistamos, atienden en general a poblaciones carenciadas⁷⁸ a las que les falta de recursos les resulta una característica constante. En segundo término, las escuelas propiamente dichas son carenciadas, es decir, son establecimientos en los que se adolece de los elementos necesarios y suficientes para poder funcionar, aquellos con los que cuentan son inadecuados, e incluso, las condiciones edilicias en las cuales brindan el servicio son, en el mejor de los casos, deficientes. Tercero, por ser poblaciones carenciadas, sus cooperadoras son al mismo tiempo pobres en cuanto a su capacidad para generar ingresos, siendo un porcentaje significativamente bajo el de los padres que acercan su aporte económico, el cual, por otra parte, es poco relevante. Por último, los fondos y los recursos que vienen asociados al PSE son superiores a los que pudieran recibir por otros canales institucionales.

Todas las razones antes desatacadas hacen que los recursos que ingresan a las escuelas por PSE, es decir, desde la Nación, constituyen la posibilidad de que las mismas salgan de un estado vegetativo y puedan imaginar la realización de

⁷⁸ La directora de un jardín a la cual entrevistamos nos decía que la población que allí asistía era mas bien de clase media. Aunque algunos chicos vivían en casas tomadas, caracterizaba a la población como de clase media, inserta en un barrio de clase media, donde las madres de los chicos que asisten no trabajan.

actividades que les habilite para un mejor desempeño. Esta situación hace que los establecimientos les importe mantener los beneficios del PSE, y de ser posible, que se aumenten aún cuando los directivos puedan mantener algunas discrepancias respecto de los mecanismos que promueve.

Presentar algunos testimonios recogidos puede ilustrar las características de la población que se atiende y de los establecimientos entrevistados. Así, por ejemplo, la directora de una escuela en la que se implementó el Programa II de infraestructura escolar, nos manifestaba las razones por la cuales ingresaron al PSE:

"Ingresamos al PSE en el año 96, dadas las características de la escuela, que es muy grande, y a los magros ingresos que genera la cooperadora como para hacer las tareas que insumía un gran costo, y a que los subsidios que manda la municipalidad no alcanzaban tampoco. Piense que no contábamos con calefacción adecuada, el sistema eléctrico era muy viejo y hacían falta baños en la planta alta.

(...)hace tiempo que estaba detrás del PSE, la parte pedagógica, porque como los chicos son de muy bajos medios económicos y necesitábamos libros y equipar a la escuela de una cantidad de cosas, que la única forma era mediante el PSE. Piense que acá vienen muchos chicos cuyas madres trabajan en la zona. Hay chicos de Ciudad Oculta, de Fuerte Apache, de asentamientos del gran Buenos Aires. Entonces no contamos con medios...."

Otra directora nos ilustra acerca de las dificultades para recaudar dinero mediante la cooperadora escolar y el estado general de la escuela:

*"...no paga nadie la cooperadora de \$2. Comienzan a pagarla los primeros meses del año aproximadamente 30 alumnos de un total de 320. Eso luego va cayendo y llegamos a esta altura del año(octubre) y ya el mes pasado no pago nadie. No hay ingresos (...)*Cuando me hago cargo de la escuela, en el '94, habían un 200 vidrios rotos, toda la carpintería carcomida y habían graves problemas de robos."

La situación de deterioro de estos establecimientos es de tal magnitud, que las reglas de juego propuestas para recibir los beneficios de las diversas líneas de acción, son aceptadas, incluso, más allá de compartirlas o no. El siguiente testimonio de una directora da cuenta de este hecho:

"cuando me sugirieron que debía aceptar a la empresa XX para que se hiciera cargo de la obra, tuve algunos encontronazos con la gente de la CP debido a que yo quería saber de dónde habían salido los fondos por lo que se había contratado la obra, porque a mi me parecían un poco exorbitantes. Bueno..., ahí hubo medio un choque porque era como que yo estaba dudando de su honorabilidad. Yo no dudaba de la honorabilidad de nadie, solo quería las cuentas claras, porque los fondos son depositados en una cuenta a mi nombre, a nombre del Vicedirectora y de la Secretaria, y de esos fondos nosotros tenemos que hacer el retiro y pagarle a la empresa que había ganado. Hubo algunos encontronzados y algo como que...bueno...tómelo o déjelo. Acá en el medio están los chicos...Lamentablemente y en contra de muchos principios tuve que aceptar, porque sino, acá quedan los chicos sin conexión eléctrica, sin calefacción, sin baños"

En este caso, el ritualismo que expresa la directora, no es fruto de regulaciones informales creadas por una tradición centralista en la cual los de arriba mandan y los de abajo obedecen, sino, de la pérdida de autonomía que viven los actores organizacionales cuando experimentan una situación de carencialidad.

Así, los beneficios que las acciones del PSE genera en la vida escolar, parecen disimular cualquier otra consideración. Así, un directora nos señalaba lo siguiente:

"Cuando entramos al PSE, te cuento que para muchas de mis colegas era una mancha de tuco. Vos tenés que distinguir dos cosas: la política y tu escuela. Si vos conseguís cosas para tu escuela, esta más allá de la política. Yo ejerzo mi derecho de ciudadana cuando voto, pero si mis chicos reciben yo estoy

satisfecha, porque además, recibieron material para ellos, que te digo..., es importantísimo.

(...)Ahora los chicos tienen juegos de aula, tienen todo el material que necesitan, entonces el maestro trabaja bien. Porque escuelas como ésta..., si yo te digo que de los 220 alumnos que tengo hay 202 becados para el comedor, vos te das cuenta de la necesidad de esta escuela"

Un supervisor, nos hablaba respecto de por qué ante todo lo más significativo es lo que el docente recibe, sin importar otras consideraciones:

"Entre las principales razones por las cuales el plan social es altamente aceptado, está que las carencias son muchas, y entonces, al sentir que son muchas, los docentes tienen reales y no tan reales necesidades y expectativas, y cuando recibe algún ofrecimiento, lo toman porque entienden que les va a permitir superar el estado de cosas en el que se encuentran respecto, ya sea a los aportes de dinero, de libros, de horas de estudio para los alumnos o lo que fuere"

Desde la CP se explica este hecho de la siguiente manera:

"Esto lo han tomado en general bien, porque el director que puede hacer una obra en su escuela, ya sea una refacción o una obra totalmente nueva, lo anota en su curriculum. Para el docente, sea director o no, es un orgullo poder haber hecho una obra por su escuela. Ya sea haber conseguido bancos, una aula, algo pedagógico, una biblioteca, etc. Hay docentes que dicen: yo en mi carrera hice dos escuelas. Eso lo ven como una medalla, algo que esgrimen con mucho orgullo."

Como vemos, la aceptación o adhesión al PSE por parte de los directivos entrevistados responde a la oportunidad, en muchos casos única, que éste les ofrece para poder realizar un desempeño que permita a las escuelas salir de un estado de inmovilismo; esto es, pareciera que los recursos habituales de los que disponen las escuelas sólo les permite un desempeño de subsistencia mínimo, dada lo escaso de los mismos.

Un funcionario del Ministerio de Educación de la Nación, reflexionaba sobre el tema en los siguientes términos:

“Básicamente, yo creo que se está fortaleciendo la confianza del docente en su propio ejercicio profesional y en los chicos. Han estado durante muchos años como un ciclo, un estado en el cual, a las características de crisis del sistema se sumaba la falta de disponibilidad de recursos, de alicientes; esa sensación de los docentes de estar como al final del mundo, y que eso es como realimentar una cosa de baja confianza en su profesionalidad y luego de baja confianza en que los chicos pueden aprender. Al irse revirtiendo esto mediante una muy sustantiva inyección de recursos, en el marco de las demás transformaciones generales de la Ley (Federal de Educación), es como que se reactiva el núcleo de ser docente que estaba como aletargado”.

Es así que los recursos aportados por el PSE y las posibilidades que estos les genera a los alumnos y al cuerpo docente son importantes. Cabe destacar, que no sólo los alumnos son beneficiarios del PSE, sino que también lo son los docentes en las medidas que les permite contar con diversos equipamientos y recursos didácticos para el desempeño de su rol, oportunidades para su perfeccionamiento, mejoras en su ambiente de trabajo -la escuela- y, en alguna medida, en sus propios ingresos⁷⁹.

En torno a esta primera hipótesis, no podemos soslayar el hecho de que el MCE logra dar impulso al PSE a través de una significativa fuente de poder, como lo son los recursos financieros. Esto, como vemos, se ve potenciado en espacios organizacionales -como las escuelas en las cuales realizamos entrevistas- en las que dicho recurso es escaso, y al mismo tiempo vital para su funcionamiento en niveles razonables. Es en base a este manejo de poder que el MCE logra abrir las

⁷⁹ El PSE, en el Programa I, prevee la realización de capacitación y la elaboración de proyectos institucionales. En ambos casos, las actividades se realizan fuera del horario escolar, por lo que las horas que el docente asigna a dichas actividades le son remuneradas.

puertas de los establecimientos educativos, promover las acciones previamente diseñadas y concitar la aceptación y adhesión de los docentes a los objetivos y regulaciones que establece.

La situación en la que se encuentra el MCE por poseer los recursos que motorizan al PSE, lo coloca en el centro de la escena en tanto instancia principal y más poderosa de entre las que participan del PSE. Sin dejar de ser cierto, ya que de cortar el flujo de financiamiento el PSE vería peligrar su existencia, el disponer de recursos financieros no constituye la única fuente de poder que se encuentra en danza en el plan. En este sentido, es interesante destacar que una cuota muy significativa de poder es manejado por otra de las instancias involucradas en el plan, sin poseer la capacidad de financiamiento alguna. Tal es el caso de la jurisdicción estudiada.

En efecto, estando al margen de la posesión de los recursos financieros, la Jurisdicción posee un alto grado de poder, en particular sobre las escuelas que caen bajo sus competencias, por el papel de mediador que cumple entre el MCE y las escuelas que son beneficiadas por el PSE. En este sentido, la normativa es muy ilustrativa y clara al respecto cuando, en la Resolución del MCE N° 323 señala como funciones del CP, entre otras, las de:

- Actuar como enlace entre las UEL y el MCE
- Gestionar ante el MCE los fondos que serán librados a nombre del responsable de la UEL

Estas atribuciones dan pie para que CP, sin ser el que financie la implementación del plan, tenga tanta capacidad de condicionamiento sobre las acciones y decisiones de las unidades educativas, como la que tiene el MCE, haciéndoles cumplir y aceptar las regulaciones que crea conveniente. De

esta manera, la jurisdicción logra obtener su propia gobernabilidad sobre sistema, en el marco del PSE.

En gran medida, un hecho que refuerza lo anterior es que para las escuelas la figura del MCE está bastante divorciada del PSE, llegando a creerse, en muchos casos, que quien financia las acciones es la jurisdicción. En otras palabras, podríamos decir que, para las escuelas beneficiadas, el PSE es un plan de la jurisdicción. Con esto, la posibilidad de operarse desvíos frente al diseño establecido por el MCE, está librado a la voluntad de la jurisdicción por acatar o apartarse de dicho diseño y a la eficacia en el gestión de control que el mismo realice.

HIPÓTESIS 2: El grado de participación de una instancia organizativa en el diseño de las regulaciones que deberá cumplir, aumentará su adhesión a las mismas.

En esta segunda hipótesis tratamos de establecer la medida en que la participación de los establecimientos educativos y la jurisdicción en el diseño del PSE influyó en la aceptación de dichas instancias respecto a los objetivos y regulaciones que el plan establece.

Con relación a la misma, debemos señalar que no ha sido ratificada en el transcurso de la investigación, dado que pese a ser el PSE un plan diseñado exclusivamente por el MCE, habiendo sido éste quien fijó sus objetivos y estableció las regulaciones vigentes, tanto la CP como las unidades educativas muestran una elevada aceptación y adhesión a dicho plan.

Todos los entrevistados señalan un muy bajo grado de participación en el proceso de diseño y definición de las

líneas de acción, como así también, de las regulaciones establecidas en el PSE. Al respecto, una directora nos decía con relación a la provisión de libros:

“ No tuvimos ningún tipo de participación en la elección de los libros que mandaron, pero son excelentes. Pienso que me hubiera gustado que participara el maestro, el bibliotecario que es el que trata más con las editoriales. Pero de todas formas están contentísimos por que se les ha suministrado los libros más nuevos que hay en el mercado y los maestros de esta escuela los utilizan muchísimos. La elección de los libros estuvo muy bien hecha”.

La falta de participación apuntada, si bien no puso en riesgo la aceptación de las líneas de acción y las regulaciones por parte de los directivos, provocó ciertos problemas en la implementación de las acciones. Un ejemplo de ello, lo constituyen algunas situaciones planteadas durante la ejecución de las obras de infraestructura, hecho que se refleja en el siguiente relato:

“Nosotros realizamos el diagnóstico de nuestras necesidades y una vez que nos pusimos en contacto con la arquitecta, no tuvimos ninguna injerencia más. Yo creo que si trabajamos en forma conjunta sería mejor, porque si lo miramos solamente desde el punto de vista de la arquitectura es una cosa, pero si lo miramos desde el punto de vista práctico, desde quién está todo el día en el lugar, ve que hay cosas que no deben ser. Así, por ejemplo, la estufas a partir del plano fueron ubicadas en un lugar, pero desde el punto de vista del trabajo en el grado y la distribución de los chicos, esa ubicación era peligrosa, por lo que hubo que mover todas las estufas a otro lugar dentro del grado.”

El hecho reseñado nos sirve para reflejar que, más allá de que la aceptación haya sido alcanzada por el propio convencimiento o la coerción, se mantiene latente el riesgo de tornar más ineficaces aquellas acciones que no tienen en cuenta la perspectiva, los intereses y las necesidades de aquellos sobre los cuales dichas acciones pretenden generar algún tipo de impacto. En este sentido, el PSE parece haber

sido muy certero en la identificación de preocupaciones centrales en los establecimientos educativos a los cuales se dirige. No obstante ello, su impronta centralista promueve la existencia de ciertos hechos, como el relatado, que le restan eficiencia y, tal vez, atentan contra el objetivo de estimular la iniciativa docente

HIPÓTESIS 3: Las regulaciones que demanden una ampliación del rol, será generadora de rechazos o desvíos en su cumplimiento, en la medida que, quién vea ampliado su rol, no cuente con la preparación o instrumentos que le permitan satisfacer los nuevos requerimientos.

Con esta tercera hipótesis, hemos querido observar si la aceptación de regulaciones que implican la ampliación del rol del involucrado se ven favorecida por la preparación previa a tal ampliación.

En este caso, cabe realizar dos preguntas: En primer lugar, si efectivamente el PSE supuso una ampliación del rol para los cuerpos directivos de las unidades educativas en los que se implemento el plan. En segundo término, si dichas unidades educativas recibieron algún tipo de capacitación o preparación previa al momento en el cual se debería comenzar con su implementación. Si las respuestas a las preguntas anteriores son afirmativas, debemos observar si la capacitación influyó en la aceptación de las regulaciones en cuestión.

Con relación a la primera pregunta, debemos señalar que desde la Nación se propone estimular y desarrollar, con las diversas líneas de acciones que promueve, ciertas funciones que, en principio, supondrían una ampliación del rol tradicional de los docentes. En este sentido, se nos señalaba desde el MCE:

"Es cierto que el PSE lleva funciones distintas y adicionales, por ejemplo, todo lo que tiene que ver con el consenso, negociar, identificar prioridades, conseguir precios, plantearse nuevas situaciones de exigencia. (...). La idea es que fortaleciendo la capacidad de gestión, de toma de decisiones didácticas, pedagógicas-institucionales por parte de los docentes, favorecemos la calidad de la educación que reciben los chicos."

De las entrevistas realizadas en las escuelas, aparece que la ampliación del rol que podría suponerles a los docentes las acciones propuestas en el PSE puede calificarse de poco significativa e incluso hasta de inexistente. Es decir, el plan en cuestión no les implicó a los directivos y docentes tener que realizar nuevas funciones o actividades, ni poner en juego habilidades y conocimientos que les fueran desconocidos o que no estuviesen ejercitando hasta el momento de recibir los beneficios del plan. En este sentido se expresaban una directora respecto del Programa II de infraestructura:

" Yo creo que... cuánto tiempo puede distraerle por día, el dar una miradita sobre lo que esta pasando en la obra, o delegar en alguien..., porque más que eso..., que llenar una planilla con lo que uno paga y la factura que llenó...(...). En realidad no tuve que aprender nuevas habilidades, pero fue rica la experiencia porque uno aprende un montón de cosas: cómo están colocados los cables, qué tipos de cables o de caños son. Descubre muchas cosas, por ejemplo, por dónde iba la bajada cloacal, etc., que creo que también viene bien para cumplir mejor nuestra función. Al mismo tiempo, una utiliza conocimientos que trae desde el hogar, por ejemplo, que no se puede un estufa de tiro balanceado bajo una toma de electricidad.

Respecto del papeleo y las normas que hay que cumplir, no es nada complicado. Cuando yo tengo la certificación de la obra, lo que tengo que hacer es llenar la boleta de retiro. Se va al banco con la empresa, se hace el pago dentro del banco, por lo que no movemos dinero. Luego hay que llenar una planillita, adjuntar dos fotocopias de la factura y del talón de extracción de dinero y enviarlo a la CP".

La mención anterior resulta representativa de lo que, en términos de ampliación de rol a directivos y docentes, ha demandado el PSE. En este sentido, no se le han incorporado al rol tradicional, un conjunto de funciones o conocimientos nuevos que resulten sustantivos, sino que, más bien, lo que les ha demandado el PSE es la utilización de un conocimiento no especializados, en otros términos, del sentido común frente a la implementación de líneas de acción fuertemente estructuradas y formalizadas. Al mismo tiempo, para el caso de la demanda de ampliación del rol contenidas en el proyecto pedagógico, al ser establecimientos en los cuales se reciben algunos subsidios municipales⁸⁰ para compra de materiales didácticos, etc., tampoco ha significado una alteración del rol que venía cumpliendo hasta entonces⁸¹.

De esta manera, la preocupación de los docentes no pasa tanto por sentirse inseguros respecto de algo nuevo sobre lo cual no se sintieran en condiciones de manejarlo, sino, más bien, por saber cuales eran las líneas de acción a las que podrían acceder. Así, más que resultarles significativa una capacitación que tendiese a apoyarlos en las nuevas actividades, les era de suma utilidad aquella información que les permitiese saber el contenido de las líneas de acción que los beneficiaría⁸².

En relación a la segunda pregunta planteada, vinculada con la capacitación recibida para la implementación de las acciones del PSE en las escuelas, podemos señalar que las entrevistas marcan, en general, que previo a la implementación del plan,

⁸⁰ Dichos subsidios son de montos pocos significativos, frente a los girados por el PSE.

⁸¹ En este sentido, ciertos subsidios de la Secretaría de Educación del GCBA, ponen al Directivo frente a la tarea de la compra de materiales y la necesidad de hacer rendición de cuentas. Al mismo tiempo, la elaboración del proyecto institucional que todos los años realiza el cuerpo directivo y la acciones cotidianas que se dan en la vida escolar, los pone frente a prácticas de consensos.

⁸² Cabe destacar, que la información es suministrada por el MCE mediante los instructivos y demás materiales de difusión que él mismo elabora.

los docentes no recibieron capacitación. Luego, y en la medida que el mismo se fue implementando, fueron recibiendo diversos materiales, fundamentalmente preparados y distribuidos a las escuelas por el MCE, en forma de instructivos. Dicho material tenía por finalidad indicar al cuerpo docente los objetivos buscados, el qué hacer y el cómo hacerlo. Así, se refería una docente al respecto:

"no, no tuvimos ningún tipo de capacitación previa antes del plan. Después, una vez que estuvo hecha la licitación, etc, si. Me informaron de esto, porque yo quería saber como se rendía. Me mandaron unos formularios, que tampoco es muy difícil porque hay una planilla en la que uno pone las facturas..."

Otra docente nos indicaba en el mismo sentido:

"fuimos a reuniones generales..., los cuadernillos era bien claros respecto a lo que se nos pedía"

Desde el MEC nos señalaban respecto de la concepción con la que han encarado el tema:

"No hemos hecho capacitación previa, es implementación en ejercicio. Esta el material que desarrollamos, el que contiene múltiples observaciones de miles de puntos del país, en el cual, los ejemplos, las fotos mismas, tienen que ver con cosas que sabemos nos fueron pasando a lo largo de las visitas que hemos hecho. Entendemos que la capacitación entre adultos se da con la acción..."

En síntesis, podríamos señalar que el hecho de no haber realizados actividades de capacitación previas a la implementación del PSE, no significó que los docentes dejaran de contar con un apoyo que les permitiera realizar las actividades que a ellos les correspondieran en la fase de implementación. Así, la existencia de un conjunto de instructivos y materiales de difusión en el que se explicaban

los objetivos, componentes y alcances de las diversas líneas de acción, como así también, indicando la metodología a utilizar para la rendición de cuentas, son un ejemplo claro de las acciones realizadas desde el MCE por comunicar a los docentes cuales eran los criterios a priorizar y hacia dónde deberían orientar sus esfuerzos.

A la vez que fueron claros los esfuerzos que, en el sentido señalado, se realizaron para apoyar al docente en la implementación del plan, es claro también, como mencionamos anteriormente, que el mismo no demandó una ampliación del rol significativa, por lo que en este caso no era necesario capacitar sobre aspectos nuevos, sino indicar o difundir el significado de las líneas de acción que iban a beneficiar a los diversos establecimientos. En otros términos, más que formar, era importante informar. Eso hizo el MCE.

De esta manera, la hipótesis planteada pierde sentido al no observarse ampliación del rol a partir del PSE. No obstante ello, creemos que la función de información realizada por el MCE contribuyó a un mayor esclarecimiento respecto del mismo, hecho que contribuyó a facilitar la tarea docente en la implementación del mencionado plan.

A modo de resumen, podemos señalar que la mayor fortaleza del MCE, en términos de asegurar la aceptación y adhesión del PSE por parte del cuerpo directivo y docente pasa, por un lado, por haber diseñado un conjunto de líneas de acción que son claramente pertinentes y sumamente significativas para las escuelas; por otro lado, por que posee los recursos necesarios para que dichas líneas de acción puedan ser implementadas.

Las escuelas ven, en el PSE, la posibilidad de satisfacer algunas de sus necesidades más sentidas. Este hecho es tan significativo para los establecimientos beneficiados, que la no participación en el diseño del PSE, no ha supuesto un obstáculo

para aceptar y adherir, en términos generales, a los objetivos y regulaciones que establece⁸³.

Así, puede señalarse que la situación de carencialidad⁸⁴ por la que atraviese un ámbito organizacional determinado, reducirá sus grados de autonomía y lo colocará en una situación de mayor debilidad para hacer frente a las regulaciones que le establezca alguna instancia organizacional con una mejor posición de poder respecto de ellas. Ese hecho explica que el PSE, siendo un programa fuertemente regulado, y habiendo sido diseñado sin la participación de los involucrados, tenga una alta adhesión y aceptación, al menos entre lo entrevistados en nuestro trabajo.

Por otro lado, el hecho de que el PSE, según hemos constatado en las entrevistas, limita a los docentes al papel de beneficiarios de los contenidos de las diversas líneas de acción, permitiéndoles realizar en algunos casos, la función de pago por los beneficios obtenidos⁸⁵, y en otros, la de decidir la compra de algún equipamiento o materiales didácticos, tampoco ha afectado la alta adhesión detectada.

⁸³ Como señala Oszlak, "(...) Las políticas(...) originan, dentro de la burocracia, un gran número de reacomodamientos y ajustes derivados de la variable inclinación o posibilidades objetivas de sus diversas unidades en el sentido de materializar tales políticas. Sus comportamientos tienden entonces a ajustarse más a la racionalidad dictada por los intereses que defienden que a la lógica de la decisión política que los afecta, a menos que la coerción aplicada o las compensaciones otorgadas modifiquen sus inclinaciones"(Oszlak, Op. cit. pag, 17, 18)

⁸⁴ Carencialidad es uno de los tipos de problemas sociales que menciona el Dr. Francisco Suarez en su trabajo "Problemas sociales y problemas de programas sociales masivos". CIDES/OEA, 1989. Si quisiéramos traducir este problemas sociales en un problema socio-organizacional, podríamos ensayar la siguiente definición: Carencialidad: insuficiencia de satisfactores individuales o de recursos organizacionales que atentan a corto o mediano plazo, contra la supervivencia y el desarrollo de los miembros de la organización y de ella misma, o genera situaciones de deterioro que afectan el desempeño individual u organizacional

⁸⁵ Por ejemplo, en las acciones de infraestructura, una vez que ha sido aprobada alguna etapa de la obra, el directivo debe retirar de la cuenta de caja de ahorro del Banco Nación, en la cual el MCE le deposita el dinero, los fondos pertinentes para pagarle a la empresa contratista.

Es decir, el estado de necesidad de los establecimientos educativos neutraliza el hecho de que las acciones y decisiones docentes, estén sometidos a los límites muy precisos preestablecido en los instructivos diseñados por la instancia nacional, o se encuentren siempre sujetas a una doble aprobación y evaluación, de la CP y del MCE.⁸⁶

Todo lo anterior nos coloca frente al tema del escaso margen de autonomía asignada por el PSE, a las instancia escolares A continuación nos abocaremos al análisis de dicho tema.

12.6- La regulación y la autonomía en los establecimientos educativos

Las consideraciones realizadas a estas alturas del trabajo, nos permiten reflexionar acerca de la medida en que ciertas propuestas que impulsan objetivos, tales como, la descentralización de la gestión, chocan contra la forma centralizada con la cual se pretende llevar adelante tal descentralización. Esto, que parece un juego de palabras, nos pone claramente frente a lo que ha constituido el eje central de este trabajo: la tensión entre regulación y autonomía en los ámbitos organizacionales.

A lo largo del mismo, hemos anticipando que el PSE es un programa educativo diseñado con una lógica "Arriba-Abajo"⁸⁷, esto es, primero lo determina la cúspide del sistema, luego lo

⁸⁶ Boneo, toma una cita de Galbraith quién señala que "...siempre existirá la pregunta de sobre cuánto decide el individuo y cuánto ha sido decidido para él por el grupo que le provee información relevante; el peligro de confundir ratificación con decisión debe ser nuevamente enfatizado." (Boneo, 1984, pag. 347)

⁸⁷ Esto, más allá de ciertas modificaciones que, productos de las diversas experiencias que se registraban a lo largo del país, se fueron incorporando en la medida que el plan se fue implementando.

diseña y posteriormente lo baja hacia las instancias inferiores para que lo implementen.

Al mismo tiempo, la diversidad de regulaciones formales que contiene, ya sea bajo la forma de resoluciones ministeriales, instructivos y circulares, y el nivel de precisión y especificidad de los aspectos que regulan, lo convierten en un plan altamente estructurado y formalizado.

Este plan, por su propio nivel de estructuración y formalización, al tiempo que promueve la generación de una serie de actividades en la vida escolar, evita la posibilidad de fortalecer y construir espacios de decisión que tiendan a promover una mayor autonomía en los establecimientos educativos. De estos, sólo obtiene una serie de respuestas condicionadas por el estado de necesidad en el cual se encuentran.

Como señala Tiramonti.

“Nada más alejado de la autonomía(individual o institucional) que la respuesta mecánica a un estímulo. La autonomía supone estimular en las escuelas la capacidad de evaluar situaciones, identificar problemas, buscar causales, diseñar estrategias para abordarlos y tomar decisiones que correspondan llevar adelante ese abordaje. La lógica estímulo-respuesta, por el contrario, obvia todos estos pasos. Se propone por el contrario, provocar en la escuela una respuesta pre-determinada ante un problema que se ha definido externamente. Es posible que con ello se logre mejorar momentáneamente los índices, pero lo que seguramente no se habrá hecho es contribuir a la autonomía escolar”(Tiramonti, 1996, pag. 19)

Por otra parte, dicho plan prevé un triple control sobre las unidades educativa: el MCE, la CP y los supervisores⁸⁸. Los

⁸⁸ La función de contralor de los supervisores aparece claramente estipulada en la Resolución Ministerial 202/96. De todas formas, aunque no se le asignase formalmente dicha función, los supervisores la cumplen de hecho.

controles más directos son ejercidos por los dos últimos, quienes por la cotidianeidad de las relaciones que los vinculan, ejercen mayor influencia en este aspecto. En otros términos, podríamos decir que la presencia que en las escuelas tiene el MCE mediante las regulaciones formales que establece, la tiene la CP y los supervisores en las tareas de monitoreo y control de las acciones en el ámbito escolar.

Tal las cosas, la centralidad que adquieren en este plan tanto el MCE como las CP, resta protagonismo a las unidades educativas. De esta manera, hablar de estrategias descentralizada de gestión a nivel escolar, o de fortalecer las funciones de gestión escolar, se convierten en mera gimnasia declamatoria.

En el MCE, mediante su Documento informativo Nro. 1 del año 1994, pag. 8 señala:

"complementariamente, se ha diseñado una estrategia descentralizada de gestión, que expresa un reconocimiento a la capacidad profesional y al compromiso del cuerpo docente. Tenemos la certeza de que a nivel institucional pueden generar mecanismos adecuados para la atención de las necesidades educativas".

Desde el MCE se nos indicaba lo siguiente:

"Nosotros definimos criterios y pautas a nivel nacional, luego las pautas de trabajo y el dinero y los bienes llegan directamente a cada una de las escuelas.(...) esto se basa en la confianza que le tenemos a la escuela"

Pero si, como se señaló con anterioridad, un alto grado de formalización organizacional se vincula con una baja confianza en los subordinados, las menciones anteriores son una clara muestra de la gimnasia aludida.

Esta situación, en la que se mezcla la contradicción entre centralización y descentralización, y entre confianza y desconfianza, creemos encuentra su explicación en la función que, para el MCE, tienen que cumplir las regulaciones formales establecidas, esto es, asegurar principalmente la gobernabilidad del plan, por cuanto dicha regulación está destinada fuertemente a asignar recursos, tareas y responsabilidades entre los diversos actores involucrados. De esta manera, prima el temor a que los recursos no se utilicen en las escuelas, y no la posibilidad de estimular en ellas, la capacidades de una gestión y un manejo más autosuficiente.

Esto se apoya en la forma en que se posicionan los actores frente al plan en cuestión. Así, desde la CP, se nos hace referencia a cual es su rol en el marco del PSE, y que papel le asignan a las escuelas, en los siguientes términos:

"...lo que pasa es que la unidad coordinadora somos los responsables de todo el funcionamiento, de que funcione bien y de auditoría general, o sea que respondemos a nuestra propia gestión y a la Nación que es la que provee los fondos, dentro del acuerdo marco que firmó la Ciudad de Buenos Aires con la Nación. Y tenemos a la escuela, que es la unidad ejecutora local, que forma parte de la administración de los fondos pero que, a su vez, está supeditada a nuestro accionar. O sea que nosotros somos los que en definitiva manejamos el circuito y somos responsables primarios de que todo el circuito funcione bien, incluido la escuela....

(...)En definitiva oficiamos de fiel de la balanza, de contralor de que se ejecute en forma correcta. Sobre todo evitando caprichos de una directora o de una maestra, pero haciéndolo a medida de lo que la comunidad necesita. Esto es muy amplio ya que son infinitas las variables que hay que tener en cuenta.

Queremos despersonalizar la escuela en cuanto a que no tiene dueño, no es despersonalizar por deshumanizarla. Hay que hacer las cosas no por los maestros, si en función de los alumnos ya que por ellos están los maestros "

Por su parte, el papel de los supervisores desde la CP es visto de la siguiente manera:

“Cuando una escuela formula una necesidad, el supervisor es el primer filtro, porque sea cual sea la necesidad, se requiere que el supervisor determine si es viable o no. (...) Es decir, si viene un director y me pide que le construya un aula nueva, yo no puedo hacerlo directamente. Primero lo ve la supervisora, si ella no lo desestima por considerarlo lógico, pasa a la directora del área, luego a la Dirección general de Educación y luego a nosotros”

De los testimonios recién expuestos, es claro ver el lugar que le queda a los establecimientos educativos en el tablero del plan. Siendo los aspectos señalados un intento por reflejar la escasa autonomía que, en términos generales, el PSE asigna a los establecimientos educativos -hecho que de ninguna manera es contrarrestado por los casos de autonomía ganada antes relatados⁸⁹-, no podemos dejar de mencionar que se verifican algunos aspectos en donde entendemos que los directivos ganan algunos grados de autonomía, en particular, sobre el manejo de recursos financieros. Esto se expresa en el hecho de que los fondos circulantes en el PSE se depositan directamente en una caja de ahorro a nombre del director del establecimiento, siendo que, tradicionalmente los fondos que ingresan a las escuelas pasan a ser administrado por la cooperadora. De esta manera, el PSE es un caso que modifica dicho aspecto.

⁸⁹ Ver en tipo de adaptación innovativa a nivel establecimiento, pág.121

13- Conclusiones preliminares

A partir de lo señalado en este capítulo, podemos realizar las siguientes consideraciones. En primer lugar, el PSE, en tanto macro-regulación dentro de un sistema organizativo complejo, expresa y sostiene una serie de modificaciones en la estructura de dicho sistema y de las instancias organizativas que lo conforman. Al mismo tiempo, es la convivencia con las antiguas regulaciones del sistema, una fuente de conflictos, que pueden poner en peligro las mejores intenciones de los objetivos que se impulsan mediante las nuevas regulaciones.

En segundo término, es el momento de la implementación de una política, donde el cumplimiento de las regulaciones organizacionales se ven subordinadas a las necesidades de los actores. Así, muchas regulaciones formales que oportunamente fueron establecidas o acordadas entre diversos actores, se convierten para éstos en un recuerdo borroso, siendo reemplazadas por acciones concretas que terminan por sepultarlas en el olvido.

Tercero, las regulaciones actuando de manera muy precisa y estructurada sobre un conjunto de actores, evita el crecimiento profesional y personal de los mismo. Así, como se desprende de en nuestra investigación, el plan analizado no parece ser aquel que ponga a los Directivos de escuela frente a la necesidad de asumir nuevas exigencia que deriven en un desempeño más autónomo o en un incremento de sus habilidades o conocimientos profesionales. En este sentido, el PSE reproduce el sistema de tutelaje centralista que tradicionalmente ha caracterizado al sistema educativo y coloca al cuerpo directivo y docente en un papel secundario respecto del resto de las instancias involucradas. A tal efecto, el conjunto de regulaciones formales centralmente diseñadas y establecidas, han sido altamente funcionales al manejo del plan, tanto por

el MCE como por la CP, e ilustrativa de la visión que ambos tienen sobre la potencialidad de las instancias escolares.

En cuarto lugar, hemos visto que la autonomía, tal como la definiéramos en este trabajo, es decir, la capacidad para hacer o decidir a partir de los intereses personales y profesionales, se torna vulnerable en la medida en que las necesidades organizacionales de los actores son mayores. De esta manera, se ve favorecida la aceptación de los condicionamientos que se establecen para poder satisfacerlas.

Por último, ciertas condiciones fomentan y facilitan comportamientos que expresan la puesta en juego de cierta autonomía ganada por parte de determinados actores, más allá de la que formalmente que le fuera asignada. La personalidad, la antigüedad en el cargo, la experiencia organizacional, entre otros, son algunos elementos que permiten utilizar y explotar las oportunidades de acción, institucionalizadas o no, que brinda todo ámbito organizacional.

14- Conclusiones Generales

A lo largo de esta investigación hemos explorado acerca de un fenómeno propio de la acción colectiva: la presencia en su seno de una serie de condicionamientos que pueden potenciar o retraer, la autonomía de las personas que la integran.

Observamos que estos condicionamientos, o regulaciones organizacionales, se hacen presentes de la mano de los procesos de diferenciación e integración, los que en su despliegue van estructurando la acción de los miembros organizacionales.

Al tiempo que esas regulaciones ayudan a expresar y a fundamentar la vigencia de una determinada estructura, vimos que en su conjunto conforman lo que denominamos marco de regulación organizacional, es decir, un registro imaginario en el que se inscriben todas las reglas del juego, formales e informales, explícitas e implícitas, etc., que orientan las acciones y decisiones de los jugadores.

Esos jugadores, al poseer sus propios intereses y manejar alguna cuota de poder, hacen de ese marco de regulación un campo de disputa en el cual, las reglas que lo integran constituyen su objeto central. Así, el tratar de incorporar algunas nuevas, de anular o modificar las vigentes y de proyectar otras, constituye un motivo para que los miembros organizacionales se enfrenten o cooperen entre sí.

Que algunos actores organizacionales alteren o eviten las regulaciones, dando lugar a algún tipo de conflicto, o que las acepten, estimulando de esa manera la cooperación entre ellos, dependerá del poder que éstos posean, de las condiciones en las cuales estén actuando y de la forma en que se vean

afectados los intereses, internos o externos, que tienen o representan en la vida organizacional.

Así, como se pudo observar durante la investigación, la aceptación, por parte de los directivos entrevistados, del conjunto de regulaciones que se derivan del PSE, encuentra su explicación en la baja cuota de poder que éstos manejan, debido a la situación de carencialidad en la que desempeñan sus funciones. A esta aceptación, contribuyen también los beneficios que les brinda a los establecimientos educativos las diversas líneas que el plan ofrece. Al mismo tiempo, es claro que el MCE es el actor que concentra el mayor poder debido a los recursos que posee para satisfacer tales carencias. La Jurisdicción por otra parte, sin poseer recursos puede ejercer un fuerte poder sobre las unidades escolares dado el lugar de intermediador que ocupa entre la nación y éstas.

Como instrumento al servicio de la gobernabilidad organizacional, las regulaciones actúan orientando los esfuerzos y las energías de la organización en un determinado sentido. Pero los objetivos hacia los cuales se intenta orientar al conjunto pueden verse frustrados producto de que las regulaciones, a través de las cuales éstos pretenden ser alcanzados, pueden chocar con otras de diversa orientación.

Esta situación, que constituye una amenaza latente, obedece al hecho de que las regulaciones organizacionales tienen un carácter incremental, esto es, las nuevas regulaciones se van agregando al marco de regulaciones existentes, combinándose con otras cuyo sentido pueden estar inspirado en los más variados objetivos. Así, al tener la posibilidad de inducir decisiones y comportamientos, la mezcla de regulaciones diversas y contradictorias puede ser generadora de frustraciones, confusiones, dobles esfuerzos, contramarchas, etc.

En este sentido, dado que las regulaciones afectan el desempeño organizacional, creemos que el análisis del marco de regulaciones vigentes no debe ser descuidado a la hora de pensar en el diseño de ciertas políticas. Un análisis pormenorizado del marco de regulación en el sistema educativo, que trascienda lo meramente formal y profundice sobre las prácticas impulsada por las regulaciones informales o las implícitas, constituiría una gran ayuda para la formulación de políticas en el sector, por cuanto podría dar cuenta de las tendencias, orientaciones y hábitos que efectivamente están actuando de referencia y orientación para las decisiones y los comportamientos de sus miembros.

Asociado a lo anterior, se instala otro tema cuya investigación puede ayudar a un mejoramiento en el desempeño organizacional. Este, se relaciona con el estudio de tipos de marcos de regulación y su vinculación con el mejor o peor desempeño organizacional. A través de un análisis comparativo de organizaciones, se podría establecer cual es el tipo de marco de regulación que, en ciertos casos, promueven un aumento en la eficacia y la eficiencia de las mismas.

Para este tipo de estudios, que pueden tener un alto impacto social, el analizar la historia organizacional, establecer la cantidad y el tipo de regulación predominante, la forma en que se establecen y su tasa de cambio, podrían constituir, entre otras, las variables claves que expliquen el desempeño organizacional en un momento determinado.

Otro aspecto hallado en nuestra investigación, y que merece ser destacado, es el de las contradicciones que pueden darse entre los objetivos fijados y regulaciones vigentes. En el caso escogido, observamos esta situación entre los objetivos del plan que apuntan a promover una gestión descentraliza y el alto nivel de estructuración y formalización de las regulaciones del PSE.

Esta contradicción obedece al interés del MCE y la jurisdicción por lograr el manejo -la gobernabilidad- de las acciones en torno al plan y, así, de los actores involucrados. Dicho interés, al expresarse en la cantidad y tipo de regulaciones que el plan establece, atenta contra el objetivo de promover tal gestión descentralizada. De esta manera se torna visible una contradicción entre objetivos que "hablan" de descentralización y regulaciones que "hablan" de centralización.

Lo anterior se verifica, por otro lado, en que el plan no supone una ampliación de rol que implicara a los docentes poner en juego nuevas habilidades o funciones relevantes.

En todo caso, las regulaciones establecidas y la posición de los actores de mayor poder relativo, el MCE y la CP, expresan el bajo grado de confianza profesional que se tiene respecto de los integrantes de los establecimientos educativos.

15- BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

Aguilar Villanueva, L. (1993) Estudio introductorio. en Aguilar Villanueva, L. (comp.) La implementación de las Políticas. Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial, México.

Argyris, C. (1979) El individuo dentro de la organización. Herder. Barcelona.

Bidwell, C. (1965) The School as a formal organization. In: March, James G. (comp). Handbook of Organizations. University of California, Irvine. Rand Mc.Nally Sociology Series. Rand Mc. Nally Company. Chicago.

Boneo, H. (s/f) Política, Burocracia y Sistemas de control. en Navarro de Flores, María Victoria. Comp. Empresas Públicas y Sistema de control gubernamental en América Latina. Instituto Nacional de Administración Pública. Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. INAP PRAXIS N°67.

Boneo, H. (1984) Las relaciones entre el Gobierno Central y las Empresas Públicas: Planteamiento del Problema. en Oszlak, O. (comp.) Teoría de la burocracia estatal. Paidós.

Boneo, H. (1986) Relación entre el Gobierno Central y las empresas públicas: hacia una concepción alternativa. Noviembre.

Braslavsky, C. (1.993) Autonomía y Anomia en la Educación Pública Argentina. FLACSO/Argentina. Serie Documentos e informes de Investigación N° 142. Marzo

Braslavsky, C. y Tiramonti, G. (1990) Conducción educativa y calidad de la enseñanza media. FLACSO/Miño y Davila editores.

Coulon, A. (1995) Etnometodología y educación. Paidós educador.

Coulon, A. (1988) La etnometodología. Ediciones Cátedra. Madrid.

Crozier, M. y Friedberg, E. (1990) El actor y el sistema. Alianza Editorial Mexicana.

Cyert, R. y March, J. (1965) Teoría de las decisiones económicas de la empresa. Herrero Hermanos Editores. Serie Internacional. México.

Deal, T. y Kennedy, A. (1985) Las empresas como sistemas culturales. Ritos y rituales de la vida organizacional. Ed. Sudamericana.

Elmore, R. (1993) Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. en Aguilar Villanueva, L. (comp.) La implementación de las Políticas. Miguel Angel Porrua. Grupo Editorial, Mexico.

Etkin, J. y Schvarstein, L. (1994) Identidad de las organizaciones. Invariancia y Cambio. Paidós. Grupo e Instituciones.

Giddens, A. (1995) La Constitución de la sociedad. Amorrortu editores.

Goffman, E. (1994) Internados, 5ta. ed. Amorrortu.

Lawrence, P. y Lorsch, L. (1987) "La empresa y su entorno". Plaza & Janes.

Foucault, M. (1991) La gubernamentalidad. En Foucault, M. et al. Espacios de poder. Ediciones La piqueta. 2da. Ed. Madrid.

Hall, R. (1993) Organizaciones, Estructuras y procesos. Prentice-Hall. Tercera Ed.

Merton, R. (1992) Teoría y Estructura Social. Fondo de Cultura Económica. 3ra. Ed. México.

Mintzberg, H. (1993) La estructuración de las organizaciones. Editorial Ariel S.A. Barcelona.

Mintzberg, H. (1990) El poder en las organizaciones. Editorial Ariel S.A. Barcelona.

Namo de Mello, G. (1991) Autonomía de la escuela: Posibilidades, Límites y Condiciones. Boletín 26, diciembre/ Proyecto principal de Educación.

North, D. (1993) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de cultura económica/Economía contemporánea.

Oszlak, O. (1984) Políticas Públicas y Regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. Estudio CEDES, Buenos Aires.

Paviglianitti, N. (1988) Diagnóstico de la Administración Central de la educación. Estudios y Documentos 1. Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología educativa. Ministerio de Educación y Justicia. Buenos Aires.

Perrow, C. (1990) Sociología de las organizacionales. 3^{ra}. ed. Mc.Graw-Hill.

Popkewitz, T. y Pereyra, M. (1994) Estudio comparado de las prácticas contemporáneas de reforma de la formación del profesorado en ocho países: configuración de la problemática y

construcción de una metodología comparativa. En Popkewitz, T. et al. Modelos de poder y regulación social en pedagogía. Criticas comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado. Ediciones Pomares-Corredor. Barcelona.

Sagasti, F. y Araoz, A. (1975) Estudios sobre el desarrollo científico y tecnológico N° 27. Estudio de los instrumentos de Política Científica y Tecnológica en países de menor desarrollo. Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Departamento de Asuntos Científicos. Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. Washington, DC. Agosto.

Salaman, G. y Thompson, K. (1984) Control e ideología en las organizaciones. Fondo de cultura económica. México.

Schvarstein, L. (1992) Psicología social de las organizaciones. Nuevos aportes. Paidós.

Schein, E. (1988) La Cultura empresarial y el Liderazgo. Una visión dinámica. Plaza & Janes, S.A.

Suarez, F. (1989) Problemas sociales y problemas de programas sociales masivos. CIDES/OEA.

Suarez, F. y Felcman, I. (1975) Tecnología y organización: un aporte para el análisis de la tecnología administrativa. Editorial el Coloquio.

Tenti Fanfani, E. (1993) La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidad de la sociedad. UNICEF/LOSADA.

Tiramonti, G. (1987) El comportamiento organizacional de las burocracias del nivel medio de educación: un estudio exploratorio. FLACSO, Buenos Aires. (Tesis de Maestría)

Tiramonti, G. (1996) Los nuevos modelos de gestión educativa y su incidencia sobre la calidad de la educación. FLACSO/Serie Documentos e informes de investigación N° 21.

Weber, M. (s/f) ¿Qué es la burocracia?. Editorial Leviatan. Buenos Aires

Weick, K. (1976) Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. Administrative Science Quarterly. March. Volume 21.

Van Dijk, , T. (1995) Racismo y análisis crítico de los medios. Paidós.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Alpert, H. Durkheim. (1986) Fondo de Cultura Económica, 2da. de.

Austin, J. (S/f) La autonomía nuevamente. en Navarro de Flores, María Victoria. Comp. Empresas Públicas y Sistema de control gubernamental en América Latina. Instituto Nacional de Administración Pública. Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas INAP PRAXIS N°67.

Boneo, H. (1975) La Regulación de las Empresas Públicas: Proyecto de Investigación Regional. Sugerencias Metodológicas. CLAD/INV. 1/D 1/75. Caracas.

Bourdieu, P. (1993) Cosas dichas. Ed. Gedisa. España.

Durkheim, E. (1993) Las reglas del método sociológico. Morata. 6ta.ed.

Gallart, M. (1977) Marco de análisis para la comprensión de las instituciones escolares. Cuaderno del Centro de investigaciones educativas. Febrero, - N° 22.

Gómez Dacal, G. (1992) Centros Educativos Eficientes. Universitas-26. PPU. Barcelona.

Levi-Strauss, C. (1993) Las estructuras elementales del parentesco. Planeta-Agostini.

Tenti Fanfani, E. (1993) La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidad de la sociedad. UNICEF/LOSADA.

Tyler, W. (1988) Organización escolar. Una perspectiva sociológica. Morata.

Marco Normativo Básico del PSE

- Resolución 2523/93
- Resolución 147/93
- Resolución 323/94
- Resolución 202/96
- Instructivo para la ejecución de proyectos del Programa II. Mejoramiento de la Infraestructura Escolar. 1995
- Instructivo para la ejecución de proyectos del Programa II. Mejoramiento de la Infraestructura Escolar. 1996

ANEXO I: TIPO DE ADAPTACIÓN DE MERTON

Hemos detectado en el trabajo de Merton sobre la Estructura Social y la Anomia, un esquema de análisis⁹⁰ que nos permite pensar, en nuestra investigación, sobre las diversas formas en que pueden reaccionar los actores organizacionales frente al conjunto de regulaciones vigentes en el seno de la organización.

Merton analiza cómo las estructuras sociales ejercen cierta presión sobre las personas de manera tal que éstas se ven impulsadas a tener un conducta inconformista y no una conducta conformista. Estas personas expresarían conductas divergentes, empujados por la situación social en la que viven.

Señala, por otra parte, que hay dos elementos en las estructuras sociales y culturales que son importantes: por un lado los objetivos, propósitos e intereses culturalmente definidos y sustentados como legítimos por todos los individuos de la sociedad. Por otro lado, los modos admisibles para alcanzar dichos objetivos o propósitos.

Podría darse el caso, observa el autor, en el que puede desarrollarse una fuerte presión, a veces de hecho exclusiva, sobre el valor de ciertos objetivos mostrando un marcado desinterés sobre los modos prescritos para alcanzarlos. También podría darse el caso contrario. Entre ambos extremos, señala, las sociedades mantienen un equilibrio aproximado entre objetivos y prácticas institucionalizadas siempre que

⁹⁰Este podría ser enriquecido a partir del trabajo de Cloward, R. y Ohlin, L. *Delinquency and Opportunities. A Theory of Delinquent gangs*. Glencoe. 1960; y de Seeman, M. *On the Meaning of Alienation*. en *American Sociological Review*, 24, diciembre de 1959.

los individuos se encuentren satisfechos con los metas y los modos institucionalizados. En caso de no darse esta situación se produce un estado de *anomia*, el que puede considerarse como "un síntoma de disociación entre aspiraciones culturales prescritas y los caminos socialmente estructurales para llegar a ellas" (Merton, 1992, Op. cit., pag., 212).

Luego, Merton propone 5 tipos de modos de adaptación individual a metas culturales y medios institucionalizados. Esta tipología da los siguientes resultados:

Tipología de los modos de Adaptación Individual

Modos de adaptación	Metas culturales	Medios institucionalizados
Conformismo	+	+
Innovación	+	+
Ritualismo	-	+
Retraimiento	-	-
Rebelión	+	+

Fuente: Merton, 1992. Op cit.

Conformismo: Es la conducta esperable en un sistema equilibrado. Las expectativas que hacen al orden social se sostienen por la conducta que representa conformidad con las normas culturales.

Innovación: Una gran importancia cultural concedida a ciertos objetivos, invita a utilizar medios institucionalmente proscritos, pero eficaces, con tal de alcanzarlos.

Ritualismo: Implica abandonar o reducir los objetivos socialmente legitimados, pero seguir casi compulsivamente las normas institucionalizadas.

Retraimiento: Es cuando se abandonan o rechazan tanto los objetivos como los medios para alcanzarlos, produciéndose una situación de exclusión.

Rebelión: Se está en desacuerdo con los objetivos y modos vigentes y se busca cambiarlos por otros objetivos y modos.

Estos tipos de adaptación sirven, para nuestro trabajo de investigación, en la medida que nos permiten distinguir diversas formas que puede tomar el posicionamiento de los actores organizacionales frente a los objetivos del PSE y, fundamentalmente, frente a las regulaciones formales que él establece. Esto nos permitirá, por otra parte, detectar la medida en que dichos actores han adherido y aceptado al PSE y reflexionar sobre las razones que explican el grado de aceptación detectado.

Por lo tanto, no realizamos una aplicación mecánica del desarrollo de Merton en nuestro estudio, ya que dejamos de lado el análisis de una posible situación de anomia dentro del sistema educativo.

ANEXO II: GUIAS DE ENTEVISTAS

Para el Nivel Central y la Coordinación Jurisdiccional

- Descripción de la estructura que desde la SEM/MCE, se vincula con el PSE.

- cantidad de gente destinada al tema
- recursos destinados
- actividades realizadas
- normativa
- Dependencia jerárquica, responsables, etc.

- Qué papel cumple la SEM/MCE respecto del PSE

-Cuál es la política SEM/MCE frente al PSE en las escuelas?.

Cuáles son los temas o aspectos mas importantes que les interesa se cumplan del PSE?

- Cuáles son los aspectos más críticos del PSE a vuestro juicio?

- Cómo definiría la relación entre el MCE y la SEM,

Qué grado de autonomía tiene, y en qué aspectos se manifiesta, la SEM respecto del MCE.

- Grado de cooperación entre ambas organizaciones.

- Otros organismos que participen en el PSE y con los cuales se mantenga algún tipo de relación.

- Se realiza algún tipo de evaluación o seguimiento de la ejecución del Plan social. (de qué tipo, con qué frecuencia).

- Participan las otras instancias en dicha evaluación?

- Cuales son o han sido las principales conclusiones de dichas evaluaciones?

Qué se regula del PSE y porqué? (ciertos aspectos de la política - compras, formas de contratación, comportamientos individuales, aspectos generales, etc.)

- Cómo juzga el grado de reglamentación del MCE respecto de la MCBA o de las escuelas?

Excesivo

Adecuado

Escaso

Porqué?

- Cómo evalúa la calidad de dicha reglamentación?

Muy Buena

Buena

Mala

Porqué?

- Cómo evalúan la implementación a nivel escolar del PSE?

- Cuáles han sido y cuáles son los hechos que visualizan como más positivos a nivel escuelas, y que hayan beneficiado la implementación del PSE?

- Cuáles han sido y cuáles son los problemas que visualizan como más críticos a nivel escuelas, y que hayan afectado la implementación del PSE?

- Cómo pretende que el PSE impacte sobre las escuelas y la SEM??

- Cómo cree que impacta el PSE en las Escuelas y en la SEM.?
- En que parte de la formulación o diseño del PSE participaron las escuelas y la SEM, y sobre cuales aspectos?
- Qué grado de participación tuvieron tanto las escuelas como la SEM en la formulación o diseño del PSE.?

Qué papel cumplen o han cumplido los supervisores en el diseño o la implementación del PSE?

- Cree que la falta o la existencia de participación afecto la implementación del PSE?
- Se preparó a los miembros de las escuelas y a la SEM para la implementación del PSE?
- Qué signífico el PSE para los directivos de escuela y para la SEM en términos de ampliación de su rol?
- Tiene la SEM algún tipo de manejo de los fondos del PSE. Que uso hace de los mismos.
- El envío o no de fondos o de materiales hacia las escuelas, esta en función de qué?
- Se discute, entre la SEM y el MCE, el monto y el destino de los fondos del PSE?
- Cómo impacto en la SEM que los fondos no pasasen por sus manos y fueran directamente a las escuelas?

Para las Escuelas

Antigüedad en la Dirección de la escuela

Tamaño de la escuela (alumnos, docentes)

Nivel socio-económico atendido

Cuando entro la escuela al PSE y a raíz de que situación?

Cuánta gente en la escuela esta abocada específicamente al PSE

- Qué papel cumple, respecto del PSE, el MCE, la SEM y la escuela.

-Cuál es la propuesta del PSE que mas le interesa se cumpla en su escuela?

- Qué grado de participación tuvieron las escuelas en la formulación o diseño del PSE.?

- Cómo cree que afectó en la implementación del PSE, la participación o la falta de participación en la formulación o diseño del PSE ?

- Le hubiera gustado tener mayor o menor participación en la formulación o diseño del PSE?

- Qué cosas le cambiaría?

Le parece importante participar en la definición de las políticas del sector?

Se capacitó a los miembros de las escuelas para la implementación del PSE?

Qué significado el PSE para los directivos de escuela en términos de ampliación de su rol?

- La gestión del PSE le restó tiempo para sus actividades normales de la escuela?
- Cómo se modificó su rol?
- Qué cosas tuvo que aprender, que habilidades tuvo que poner en juego
- Que cosas le ayudaron a manejarse en la gestión del PSE?.

En qué medida, los recursos que provee el MCE son indispensables para la implementación del PSE en su escuela.

Si los recursos no vinieran del PSE, de dónde podría obtenerlos para poder hacer las cosas?

- Cómo afectaría a la escuela la no obtención de recursos del PSE?

Se realiza algún tipo de evaluación o seguimiento de la ejecución del Plan social. (de qué tipo, con qué frecuencia, quién la realizó, qué utilidad tuvo).

- Cuales son los aspectos más relevantes del PSE a vuestro juicio?
- Otros organismos que participen en el PSE y con los cuales se mantenga algún tipo de relación.
- Que grado de autonomía tiene en la implementación del PSE respecto del MCE y la SEM?

Alto Medio Bajo

- Cómo impacto produjo sobre el ritmo normal de la escuela la implementación del PSE?
- Cuáles fueron los primeros inconvenientes y como se fueron solucionando.?
- Cuando surgen inconvenientes, a quién acude mas frecuentemente?
- Tiene respuestas a sus demandas? sino, como las satisface?
- Pudieron concretar algún proyecto escolar gracias al PSE, pero que no fuera específico del mismo?
- Cual de los proyectos le deja mayor libertad de acción?

Para los Supervisores

- Cómo observa la reacción de las escuelas frente al Plan Social Educativo.
- Principales beneficios del Plan Social Educativo en las escuelas.
- Principales inconvenientes que genera el Plan Social en las escuelas
- Cuál es el papel que cumple el Supervisor con relación al Plan Social?
- Qué cosas le cambiaría al Plan Social?
- Qué agrega como novedoso el Plan Social respecto de las tareas que tradicionalmente desarrollan los Directores de escuela?
- Existen casos de escuelas en donde se haya rechazado el Plan Social?. Porqué?
- En qué se basa la adhesión o rechazo del plan social?
- Si Ud. quisiera ganar la adhesión de los docentes a una política determinada, a que apelaría?
- En que medida el contexto influye sobre la implementación del PSE, modificando o agregando nuevas reglas?
- Cree importante que se establezcan un conjunto de reglas a seguir? Porqué?

- Ayuda el Plan Social al desarrollo de habilidades de gestión escolar?
- El Plan Social constituye un avance en la política de descentralización escolar?
- Porqué cree que es importante para el Director el PSE?
- Hay proyectos que den mas margen de autonomía que otros?.
- Hay mayor gratificación en estos proyectos que en aquellos mas estructurados?