

CONSEJO DE ENSEÑANZA MEDIA Y SUPERIOR (CEMS) DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR: ANÁLISIS PRELIMINAR DE SUS
OBJETIVOS FORMALES Y GRADO DE EFECTIVIZACIÓN

La búsqueda de la efectividad en la Administración Pública y el Tercer Sector

IX Congreso Internacional de Administración: "Talento, Imaginación y Valores".
La gestión y las personas en tiempos difíciles. XVI Congreso de Administración
del MERCOSUR (CONAMERCO). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 9 al 11
de septiembre de 2009

Lic. en Adm. Fernanda D. Carro.

Cra. Yanina Gismano.

Lic. en Adm. María Jesús Stancatti.

SUMARIO

Introducción

¿Qué es la Enseñanza Media?

¿Qué es el CEMS?

Haciendo un poco de historia

Objetivos, eficiencia y eficacia en la Administración Pública

¿Cuáles son los fines y objetivos oficiales de los establecimientos de Enseñanza Media y Superior dependientes de la UNS?

Proceso de definición de los objetivos oficiales del CEMS

Consideraciones generales acerca del *gobierno* de la Enseñanza Media universitaria y su forma de organización

Algunas observaciones sobre las reales actuaciones del CEMS

Conclusiones

Bibliografía

CONSEJO DE ENSEÑANZA MEDIA Y SUPERIOR (CEMS) DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR: ANÁLISIS PRELIMINAR DE SUS OBJETIVOS FORMALES Y NIVEL DE EFECTIVIZACIÓN

Introducción

El presente trabajo se inscribe en el marco de un Proyecto de Investigación que se desarrolla en el ámbito de la Universidad Nacional del Sur denominado “*Análisis Organizacional: funcionamiento del Consejo de Enseñanza Media y Superior Universidad Nacional del Sur*”¹, dirigido por la Mg. Lucrecia Boland. En el mismo se analiza a la gestión escolar como un tema central que merece especial atención pues genera procesos propios al interior de cada institución educativa, e involucra múltiples actores con vivencias y características singulares, definiendo estilos propios de operar y de gestionar.

El propósito del trabajo es identificar los objetivos formales del Consejo de Enseñanza Media y Superior (CEMS) de la Universidad Nacional del Sur, para evaluar de esta manera, la efectividad de este órgano de la Administración Pública y Educativa, en términos de lo que oficialmente se propone alcanzar.

Se trata de una investigación de tipo descriptiva. Se recopiló información institucional a partir de fuentes secundarias, a saber, Estatuto de la UNS, jornadas pedagógicas, reglamentaciones de funcionamiento del CEMS y reglamentaciones del Consejo Superior Universitario y Asamblea Universitaria de la UNS vinculadas al objeto de estudio. A partir de esa base documental, se llega a una identificación de los objetivos formales del CEMS y su ordenación cronológica, teniendo en cuenta los distintos momentos históricos en los cuales se formularon. Es relevante aclarar, que este proceso de búsqueda tiene su justificación al no haber un único documento oficial que reúna los objetivos formales del CEMS, sino que estos se han fijado a lo largo de los años.

Durante el último siglo, las universidades argentinas han transitado por distintos procesos de los cuales el CEMS no fue ajeno. En primer lugar, la autonomía universitaria, la democratización de sus estructuras de gobierno y la idea de una institución abierta, modelos que surgieron de la reforma universitaria del año 1918. Luego el autoritarismo avasalla su integridad, hasta llegar a nuestros días, donde si bien se garantizan autónomas, se ven cercenadas por las restricciones presupuestarias. Dado el agotamiento del modelo clásico de la burocracia Weberiana utilizado en la administración pública, sistema caracterizado por la división del trabajo, jerarquías bien definida, reglas y reglamentos detallados, se intenta mejorar la gestión con la incorporación de la planificación y participación.

Para enmarcar el ámbito de análisis aclaramos algunos conceptos.

(¹) Vigencia del proyecto 2009- 2010.

¿Qué es la Enseñanza Media?²

La Enseñanza Media es el grado de la educación que corresponde a la etapa vital de la adolescencia, y todas sus direcciones requieren la aprobación de la escuela primaria completa. Por lo tanto, es continuación de la escuela primaria y precede a la educación universitaria o superior.

La Enseñanza Media presenta dos modalidades fundamentales en su realización.

1. La FORMACIÓN GENERAL (educación secundaria), tiene objetivos y contenidos comunes de educación general, busca la formación plena de la persona, la capacitación para la vida y para continuar estudios superiores.
2. La PREPARACIÓN ESPECIAL (enseñanza media técnica-profesional), que además de la formación cultural y de las bases para estudios superiores se propone capacitar técnicamente para diversas actividades requeridas por la sociedad. Busca la adquisición de conocimientos necesarios para el ejercicio de habilidades o aptitudes generales o especiales que permitan el inmediato desempeño dentro de las ocupaciones remuneradas de la sociedad. Permite la formación de directores de trabajos, peritos, técnicos y expertos de diferentes actividades.

¿Qué es el CEMS?

El Consejo de Enseñanza Media y Superior es el organismo que debe entender en todo asunto relativo a los establecimientos de enseñanza preuniversitaria y de educación superior no universitaria dependiente de la UNS, sin perjuicio de las atribuciones propias del Consejo Superior Universitario (CSU)³.

El CEMS es un organismo que integra la Universidad Nacional del Sur, y a su vez, comprende los Establecimientos de Nivel Inicial; de Educación General Básica; Nivel Polimodal⁴ y Superior No Universitario, de la siguiente manera:

1. ESCUELA DE EDUCACION GENERAL BASICA - EEGB - Nivel Inicial; EGB 1; EGB 2 y EGB 3.
2. ESCUELA DE AGRICULTURA Y GANADERIA "ADOLFO J. ZABALA" - Nivel Polimodal y Técnico.
3. ESCUELA NORMAL SUPERIOR 'VICENTE FATONE' - Nivel Polimodal y Superior No Universitario.
4. ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO 'PRUDENCIO CORNEJO' - Nivel Polimodal y Superior No Universitario.

(²) Jornadas Interuniversitarias sobre Enseñanza Media, Bahía Blanca, Noviembre 1960. Comisión Interuniversitaria Permanente. Coordinadora de la Enseñanza Media. Edit. Universidad Nacional de Córdoba.

(³) Estatuto de la Universidad Nacional del Sur, sexta parte Art. 82º a 86º.

(⁴) A partir del año 1996, la Escuela Primaria y la Escuela Secundaria cambiaron a un nuevo sistema educativo: La Educación General Básica (EGB) de 9 años y, La Educación Polimodal de 3 años.

El CEMS, conforme al Art. 84º del Estatuto de la UNS, está integrado por:

1. Un Presidente designado por el Consejo Universitario.
2. Los Directores de los Establecimientos de Enseñanza Media y Superior de la Universidad Nacional del Sur.
3. Un Profesor de cada uno de dichos Establecimientos en representación del respectivo cuerpo docente⁵.
4. Dos profesores de la Universidad Nacional del Sur designados por el Consejo Universitario.

En los hechos, la presidencia del CEMS es ocupada por una persona designada por el Rector "Ad-Referendum" del Consejo Superior Universitario, lo cual particularmente, debilita a esta figura de poder, circunstancia que retomaremos más adelante en este análisis.

El CEMS propiamente dicho está integrado por la Presidencia y los siguientes lugares comunes:

1. Biblioteca centralizada para los niveles EGB 3; Polimodal y Superior No Universitario;
2. Biblioteca para los niveles de la EGB 1 y EGB 2 (ex - Primaria);
3. Departamento de Recursos Didácticos (centralizado para todos los Establecimientos);
4. Departamento de Orientación Escolar (centralizado para todos los Establecimientos);
5. Asesoría Académica (centralizada para todos los Establecimientos);
6. Junta Evaluadora (centralizada para todos los Establecimientos).

Haciendo un poco de historia

Los vínculos entre la Universidad y los establecimientos hoy dependientes del CEMS pueden encontrarse aún antes de su propia fundación como tal, ya que, en realidad, se puede afirmar que comienzan con el Instituto Tecnológico del Sur, que fuera germen inicial de esta Casa de Estudios.

El Instituto Tecnológico del Sur comenzó su funcionamiento oficial el 20 de febrero de 1948⁶ y tres años después, en 1951, se creó la Escuela de

(⁵) Aclaración: con la aprobación del Reglamento Electoral (Resolución CSU-490/08), se establece la elección de Representantes Docentes (no sólo profesores) mediante la presentación de listas integradas por miembros de todo el cuerpo docente.

(⁶) El Instituto Tecnológico del Sur fue creado el 9 de octubre de 1946, a través de la Ley Provincial Nº 5051, iniciando sus actividades bajo la dependencia académica de la Universidad Nacional de la Plata. En 1947 la Nación y la provincia de Buenos Aires firmaron un convenio por el cual ambos aportarían los fondos para el funcionamiento y mantenimiento del mismo. El 12 de febrero de 1948, el entonces presidente Juan D. Perón designó al Dr. Miguel López Francés como Rector, quien debería adoptar las medidas necesarias para su organización. La inauguración oficial del ITS se realizó el 20 de febrero de 1948. La categoría universitaria le fue otorgada en 1950, pero fue suprimida en 1952, volviendo éste a depender del Ministerio de Economía de la Nación. En 1955, luego de la caída del gobierno de Perón, se designó al profesor Pedro González Prieto como su interventor, y se iniciaron las gestiones ante el gobierno nacional para adquirir la condición de universidad nacional. Tras los estudios realizados por una comisión asesora designada por el Poder Ejecutivo, se resolvió la creación

Agricultura, devenida en Agricultura y Ganadería con posterioridad, como una manera de contemplar los intereses del sur de la provincia de Buenos Aires.

La revolución de 1955, puso fin a su existencia debido a la intención del nuevo régimen de crear una universidad en su reemplazo; por tanto, el 5 de enero de 1956, se crea la Universidad Nacional del Sur, sobre la base del Instituto Tecnológico del Sur y se transfiere, a su órbita, la escuela de Agricultura y Ganadería.

Posteriormente, y a instancias, fundamentalmente, de su Interventor Organizador, Prof. Vicente Fatone, se anexarían las Escuelas Nacionales de Comercio y Normal. El Prof. Fatone y los círculos académicos de entonces, peticionaban con frecuencia ante las autoridades ministeriales de Educación, sobre la necesidad de que la nueva Universidad contara con establecimientos de enseñanza no universitaria que funcionaran como laboratorios de innovación y experimentación pedagógica, en los cuales los futuros egresados de los distintos departamentos de la Universidad, pudieran también, realizar sus prácticas y propia experimentación.

Desde el Ministerio de Educación la mirada sobre la situación se encontraba acotada, esencialmente, por cuestiones de índole presupuestaria y en virtud de ello, dispusieron anexar a la universidad, algunos establecimientos secundarios existentes en la ciudad, y satisfacer, de esa forma, las reiteradas peticiones de su comunidad.

El 25 de octubre de 1956, mediante Decreto Ley N° 19.710, el Poder Ejecutivo dispuso transferir la Escuela Normal Nacional de Bahía Blanca, a la Universidad Nacional del Sur, y el 12 de noviembre del mismo año, a través de otro Decreto Ley, el N° 20.419, se transfirió la Escuela Nacional de Comercio, a la misma Universidad.

Cabe señalarse que estas transferencias incluían personal, docentes y no docentes, presupuesto, inmuebles y alumnos, lo incrementó significativamente el patrimonio de la Universidad Nacional del Sur.

Posteriormente y como consecuencia de la integración de la Escuela Normal Nacional, *por entenderse que la enseñanza primaria y secundaria exigían especializaciones en cuanto a contenidos metodológicos y organización diferenciada de los departamentos de la Universidad*, se creó el Consejo de Escuelas Medias; luego, en 1979, Consejo de Enseñanza Media y Superior, al producirse la incorporación de carreras de enseñanza no universitaria, en el seno de las Escuelas Normal y Comercio.

Hacia el año 1961, y bajo los estudios realizados por los asesores pedagógicos Margarita Triay y Ramón Caropressi, se crea la Escuela de Ciclo Básico por resolución del Consejo Universitario CU N° 13-08-61, como ciclo común para los demás Establecimientos.

de la Universidad Nacional del Sur mediante el decreto-ley N° 154, del 5 de enero de 1956.
Fuente: www.uns.edu.ar

En 1996, se produce la adecuación de los distintos Establecimientos a la Ley Federal de Educación, siempre bajo la órbita del CEMS, que además de ser el órgano executor de los mismos, vela por el sostenimiento de los siguientes objetivos, marcando una nueva redefinición y ampliación de los objetivos del mismo con relación al funcionamiento de los establecimientos dependientes de la UNS:

- Ser centros de investigación y experimentación pedagógicas
- Servir como escuelas de aplicación para los distintos departamentos de la Universidad
- Ser expresión de posibilidades y muestras de la labor de la Universidad para la promoción de una mejor calidad de vida social
- Cooperar en la extensión y desarrollo de la enseñanza media en el país, conforme a la función orientadora de la Universidad.

Objetivos, eficiencia y eficacia en la Administración Pública

Antes de continuar, vamos a definir algunos conceptos claves sobre los cuales versa este trabajo.

Un *objetivo* es un estado de cosas deseado que la organización pretende realizar. Los objetivos son fuente de legitimación de las actividades de una organización y permiten evaluar los resultados obtenidos, en términos de efectividad y eficiencia. La *efectividad* se relaciona con el grado en que realiza sus fines y la *eficiencia* con los recursos empleados para realizar las actividades organizacionales.

La administración debe preocuparse no solamente por el logro de los objetivos previstos sino también por un uso eficiente de los recursos afectados. Los recursos son escasos y plantean restricciones importantes a la organización, por ejemplo: el dinero que se dispone para financiar las actividades de la organización, el tiempo límite para realizar las tareas, la cantidad y calidad de sus recursos humanos, etc. Por otro lado, también es posible que las organizaciones sean eficientes sin ser eficaces, caso que tiene lugar cuando se logra una correcta gestión de los recursos afectándolos a actividades improcedentes para el logro de los objetivos establecidos.⁷

La selección de la unidad de medida de cumplimiento de los objetivos no es una tarea sencilla ya que debe ser útil para los directos interesados y además para los administradores, otros usuarios y ciudadanos en general. Una de las unidades de medición empleadas en la administración pública son las clásicas tres "E": "Economía, Eficiencia, Eficacia". La valoración económica (gastar menos) implica tener en cuenta el costo de las prestaciones de acuerdo a su cantidad y calidad. La eficiencia (gastar bien) implica analizar la optimización en la combinación de los insumos para una producción. La eficacia (gasta sabiamente) como parámetro para medir el cumplimiento del objetivo público.⁸

(⁷) Boland, L., Carro, F., Stancatti, M., Gismano, Y. y Banchieri, L., *Funciones de la Administración. Teoría y Práctica*, 2º edición, Bahía Blanca, Ediuns, 2008, p. 16.

(⁸) Las Heras, José María, *Estado Eficiente*, 1º edición, Buenos Aires, Buyatti, 2004, p.256-259.

Los criterios anteriormente mencionados, aplicados al presupuesto, son garantía para los ciudadanos respecto a la buena administración de los fondos públicos, siendo no sólo un instrumento financiero, sino también, una herramienta de política económica que permite dirigir la mirada al logro de los objetivos, y sobre todo de resultados, así como la determinación de los costos de los servicios públicos.⁹

El Estado requiere que las universidades se administren con eficiencia y eficacia, dando a los recursos un aprovechamiento racional. El administrador público se encuentra sujeto a controles que se enfocan exclusivamente en el cumplimiento de las normas y no en los resultados. Los mecanismos de control que surgen someten a los administradores a rigideces que prácticamente paralizan su gestión, en virtud de que están enfocados básicamente al control de procesos.

De acuerdo a lo establecido en su estatuto, la Universidad Nacional del Sur es autónoma, esto implica que “está facultada para establecer sus propias normas, elegir sus autoridades, constituir su cuerpo docente y administrativo, confeccionar sus planes de estudio e investigación, otorgar títulos habilitantes para el ejercicio profesional, grados académicos y certificados de competencia, fijar las incumbencias de sus títulos profesionales, disponer y administrar sus bienes y elaborar su presupuesto.”¹⁰ Pero si hablamos de autonomía financiera, las universidades nacionales pueden decidir únicamente sobre la distribución de los presupuestos hacia su gestión interna, ya que éste tiene un monto total establecido. Por lo tanto, una mayor eficiencia y eficacia en las universidades nacionales va en dirección a la racionalización del gasto y apuntando a reducir el tiempo que media entre la toma de decisión política y la ejecución administrativa. Los objetivos presupuestarios son una mera formalidad y el presupuesto únicamente se utiliza como parámetro para controlar el gasto.

La Educación es un área de la administración pública cuya política de financiamiento actual está asentada en la búsqueda de una disminución de los costos de funcionamiento en pos de un incremento de la eficiencia del gasto¹¹.

¿De que manera esta política de financiamiento afecta a la administración efectiva del CEMS y a la consecución de sus objetivos?

¿Podremos hablar de la efectividad del CEMS, con la restricción del gasto y teniendo en cuenta otros parámetros?

Cabe recordar que estamos frente a un órgano de la hacienda pública nacional, en cuyo ámbito no existe, como finalidad, el propósito de obtener un lucro/beneficio, sino la de producir la satisfacción de las *necesidades básicas*,

(⁹) Cortés de Trejo, Lea C., *Cuestiones de Contabilidad Gubernamental y sus incógnitas*, 1º edición, Buenos Aires, Buyatti, 2008, p.126-127.

(¹⁰) Estatuto de la Universidad Nacional del Sur, primera parte Art. 1º.

(¹¹) Santin, Silvina, “Contradicción o complemento entre los modos de gestión de la Educación Superior Universitaria”, V coloquio sobre Gestión Universitaria en América del Sur, Mar del Plata, diciembre 2005.

considerando la población como objetivo final.¹² Por lo tanto en este análisis nos centraremos, en la efectividad del CEMS para alcanzar sus objetivos, no en términos monetarios, sino en términos de necesidades de sus miembros.

Roberto Rodríguez comenta que para obtener un equilibrio necesario entre la eficiencia y eficacia y poder medir la incidencia real de estos principios en el sector público, es necesario introducir otros, que tienen el carácter de complementarios y que, sin su consideración, resultaría poco representativa su medición. Estos principios complementarios a las tres “E” antes mencionadas, son:

1. Efectividad (gastar satisfactoriamente)

Mide el impacto final de una actuación sobre el total de la población afectada. Representa el nivel del servicio prestado. Es complementario porque señala cuál ha sido el impacto de las medidas y/o acciones sobre el entorno de los beneficiarios directos. *La eficacia expresa lo que el funcionario cree que ha cumplido mientras que la efectividad lo que la comunidad considera que se le ha satisfecho.*

2. Equidad

Mide el nivel de utilización y distribución de los servicios públicos del Estado. Con este principio se trata de medir la igualdad de acceso a la utilización de los recursos públicos, ya sea espacial, temporal y material.

3. Excelencia

Mide la calidad del servicio, que se manifiesta a través del grado de satisfacción de los usuarios de los servicios prestados por el Estado. Se expresa teniendo en cuenta la necesidad de cómo percibe el usuario al servicio.

Estos principios representan a su vez, los parámetros de referencia sobre los que un ente público establecerá los objetivos o metas para lograr, a partir de allí, un proceso de mejora continua.

¿Cuáles son los fines y objetivos oficiales¹³ de los establecimientos de Enseñanza Media y Superior dependientes de la UNS?

Las Escuelas Medias de la UNS fueron creadas con el fin de servir de Centro de Experimentación pedagógica y propender a la innovación en materia curricular con el propósito de contribuir a elevar la calidad de la educación media en la República Argentina.

En 1987, incorporando los aportes de la Pedagogía, acordes con las transformaciones de la sociedad argentina de la época, aprueban los fines y objetivos de las Escuelas Medias, según la Resolución del CSU 156/87.

(¹²) Rodríguez, Roberto M., "Los principios de eficacia, eficiencia y economía y su aplicabilidad en el sector público", Revista *Profesional y Empresaria* (D&G), Tomo VI, Junio 2005.

(¹³) Textual Resolución CSU N° 156/87.

1. Para educar coherentemente al alumno se debe propender a la formación de un hombre con verdadero sentimiento nacional y responsable de todo su comportamiento. De modo que la escuela debe pasar de una actitud centrada en los contenidos a una actitud transformadora, apoyada en experiencias concretas en las que el educando desempeñe un papel de verdadero protagonista. De allí que todos los esfuerzos deben tender a un desarrollo de su conciencia histórica como argentino latinoamericano y ciudadano del mundo, capaz de influir socialmente, y con capacidad crítica y creativa en el marco de una libertad responsable. De esta manera el alumno se sentirá participe activo de la educación.
2. Las Escuelas de la UNS, debido a la autonomía con que trabajan y la consecuente situación especial en que se hallan, deben responder específicamente a ciertas funciones entre otras:
3. Preparar para los estudios universitarios y terciarios no sólo a través de la capacitación intelectual y detección de vocaciones, sino a través de la orientación y preparación para adaptarse mejor a la vida universitaria. Su vinculación con la UNS debe ser permanente.
4. Ser centros de investigación y experimentación pedagógicos, y como tales, deben mantener un permanente perfeccionamiento en la enseñanza; ha de unir a los docentes de un asesoramiento especializado y recabar informaciones de experiencias realizadas por otros establecimientos. Las Escuelas deben proyectarse a fin de promover mejoras en la comunidad local, regional y nacional.
5. Capacitar al alumno para su inserción laboral; su formación en tal sentido debe abarcar tanto conocimientos como habilidades para atender a los requerimientos de la comunidad. Por lo tanto deben tenerse en cuenta las demandas actuales para el establecimiento de las distintas modalidades.

La citada Resolución del CSU 156/87, luego consagra una serie de objetivos para el CEMS funcionales al logro de los enumerados fines y objetivos para las EMUNS, los cuales serán expuestos más adelante en el presente trabajo.

Proceso de definición de los objetivos oficiales del CEMS

Como mencionamos anteriormente, la primera expresión formal de las finalidades del CEMS se expone en el Estatuto de la Universidad Nacional del Sur, Art. 83º, Sexta Parte:

“El Consejo de Enseñanza Media y Superior es el organismo que debe entender en todo asunto relativo a los establecimientos de enseñanza preuniversitaria y de educación superior no universitaria dependiente de la UNS, sin perjuicio de las atribuciones propias del Consejo Superior Universitario (CSU).¹⁴”

El CEMS deberá de acuerdo con este mismo artículo:

(¹⁴) Estatuto de la Universidad Nacional del Sur, sexta parte Art. Nº 82 a 86.

1. proyectar y proponer los reglamentos generales de organización y funcionamiento, sus planes de estudio y su régimen disciplinario, los que deberán ser aprobados por el Consejo Superior Universitario, y
2. presentar anualmente al Consejo Superior Universitario un informe sobre la tarea realizada y el plan de trabajo para el año siguiente.

Según el Reglamento de Funcionamiento del CEMS sus funciones son¹⁵:

1. presentación y tratamiento de los diversos proyectos presentados por el Presidente, los Consejeros o que surjan del seno de las Comisiones;
2. tratamiento y aprobación de los asuntos entrados en el orden del día: como comunicaciones recibidas, peticiones o asuntos particulares, y los proyectos antes mencionados;
3. velar por la buena conducta de los miembros de los Establecimientos de Enseñanza Primaria, Media y Superior dependientes de la UNS, aplicando el régimen de sanciones disciplinarias.

De acuerdo con Guiot¹⁶, los *objetivos oficiales* suelen definirse en términos generales y vagos, sin especificarse los medios que se emplearan para alcanzarlos, abriendo una amplia gama de alternativas al efecto, facilitando así, la incorporación de las preferencias de algunos de sus miembros y dando flexibilidad a la organización; en este caso, podemos inferir, las de aquellos que participaron de la creación de la UNS y redacción de su estatuto. Esta vaguedad en la definición de las funciones del CEMS, puede haberse debido, a las preocupaciones de estas personas sobre las características de los productos, es decir, las propiedades que deseaban que tuvieran los frutos de las actividades organizativas. Entre ellas podemos citar, la calidad educativa, la excelencia. La mejor forma de asegurarse este atributo del producto en la enseñanza, es seguir manteniendo el control de este apéndice de la UNS, que son las escuelas medias.

Como adelantábamos en puntos precedentes, el 20 de julio de 1987, fruto de unas jornadas de reflexión sobre la labor pedagógica, surge la necesidad de replantear las características de las Escuelas Medias, en consonancia con el fin con que fueron creadas y teniendo en cuenta el largo tiempo transcurrido desde su creación (más de 25 años), en función a la realidad circundante en aquella época y a los nuevos aportes de la Pedagogía, acordes con las transformaciones de la sociedad argentina a lo largo del cuarto de siglo señalado. En este mismo documento, surge una nueva definición de objetivos para el CEMS, llamados Institucionales.

En el Anexo I de la Resolución CU-156/87, los *Objetivos Institucionales del Consejo de Enseñanza Media y Superior* son:

1. Organizar las Áreas de materias afines el Área de orientación escolar y la Asesora Académica, según Resolución del Consejo Superior Universitario

⁽¹⁵⁾ ANEXO I de la Resolución CEMS-569/88.

⁽¹⁶⁾ Guiot, J.M., *Organizacionales Sociales y Comportamientos*, Barcelona, Herder, 1985.

del día 9 de abril de 1986. Se lograría así obtener una planificación coherente y eficaz, imprescindible para lograr los fines enunciados precedentemente. Sin este tipo de organización, parece imposible llevar a cabo ningún tipo de reforma pedagógica y abordar consecuentemente, las temáticas que exigen definiciones y/o revisiones (objetivos de los ciclos, perfil de sus egresados, evaluación y promoción, ingreso, etc.).

2. Llamar a concurso de títulos, antecedentes y oposición para cubrir horas cátedras titulares y acrecentamiento para docentes con horas cátedra por concurso, tendiente a lograr una mayor estabilidad y dedicación del personal de las Escuelas. El llamado a concurso debería en lo posible efectuarse, por grupos mínimos de doce (12) horas.
3. Establecer contactos permanentes y fluidos con los distintos Departamentos de la UNS, a fin de determinar conjuntamente contenidos y metodologías acordes con las actuaciones científicas, técnicas y humanistas.
4. Establecer contactos especiales con el Afea Pedagógica del Departamento de Humanidades de la UNS, para lograr que las Escuelas sean un efectivo Departamento de aplicación para los profesorados de las distintas carreras de la UNS
5. Capacitar al personal docente de las Escuelas a través de cursos, jornadas, seminarios, etc., para poder implementar y lograr los objetivos propios de las Escuelas.
6. Proyectar sus experiencias e investigaciones, debidamente evaluadas, a otras áreas educativas nacionales, provinciales, municipales.

A posteriori, 30 diciembre 1987, el rector de la Universidad Nacional del Sur "Ad Referendum" del Consejo Universitario aprueba el Reglamento de Organización del CEMS. Conforme este reglamento¹⁷, en su Art. 2º (Anexo), además de repetir el objetivo fundacional que surge del Estatuto de la UNS, consagra la siguiente *finalidad primordial*:

"El Consejo de Enseñanza Media y Superior tiene por *finalidad primordial* velar por la formación integral de los educandos de los Establecimientos a cargo de la Universidad. Esta formación incluye la correspondiente preparación profesional, la que se llevará a cabo en la forma mas eficiente, mediante la aplicación de teorías y métodos pedagógicos modernos, de acuerdo a las necesidades de la época y región en que vivimos."

Luego, en su Art. 15º, vuelven a realizar una definición de las atribuciones del Consejo de Enseñanza Media y Superior, como sigue:

1. Dictar su propio Reglamento de Funcionamiento;
2. Proponer al Consejo Universitario modificaciones en los planes de estudio;
3. Informar al Consejo Universitario sobre todo asunto que competa a los Establecimientos de Enseñanza Media y Superior, y que tenga que ser resuelto por el mismo, según lo establecido en el artículo 72 del Estatuto de la UNS.

(¹⁷) Reglamento de Organización del CEMS, Resolución R-838/87, Anexo, Art. 2º.

4. Aprobar los programas de las asignaturas;
5. Decidir la creación o supresión de divisiones en las Escuelas y su distribución por turnos
6. Determinar el número máximo de alumnos que correspondan por división;
7. Proponer al Consejo Universitario las normas de ingreso para las distintas escuelas y niveles;
8. Aconsejar y asesorar acerca del régimen de escalafón y velar por su estricta aplicación en cuanto concierne al personal del/de los Establecimientos;
9. Propiciar la capacitación de todo su personal organizando cursos de perfeccionamiento y facilitando la participación del personal en seminarios, jornadas, etc.;
10. Resolver, en todos los casos no previstos por la Reglamentación, lo concerniente a licencias, inasistencias y falta de puntualidad;
11. Proponer al Consejo Universitario los reglamentos para la provisión de cargos por concurso;
12. Convocar anualmente o cuando lo considere necesario, a asamblea de profesores de Enseñanza Media y Superior y abocarse de inmediato al estudio de las recomendaciones de dichas asambleas;
13. Elaborar los presupuestos de los Establecimientos y someterlos a consideración del Consejo Universitario;
14. Resolver en primera instancia toda cuestión convencional relacionada con las funciones de su competencia;
15. Proponer el procedimiento a seguir para la designación de docentes una vez agotados los listados anuales;
16. Consultar a los distintos Departamentos de la Universidad Nacional del Sur con respecto a los temas correspondientes a:
 - i. Confección y necesidad de modificación de planes de estudio.
 - ii. Bibliografía y confección de la misma.
 - iii. Designación de especialistas y/o asesores
17. Designar personal docente interino o suplente, de acuerdo al orden de méritos aprobado por el Consejo Universitario y aceptar sus renunciaciones.
(Inciso derogado por Resol. CSU-131/05, Art. 2º)

Consideraciones generales acerca del gobierno de la Enseñanza Media Universitaria y su forma de organización¹⁸

Al analizar antecedentes de formas de gobernar establecimientos de enseñanza media en el país, aquellos que eran gobernadas por las Facultades afines o Consejos Superiores, traían como consecuencia el desamparo de los institutos, privándolos de una administración eficaz y una adecuada atención pedagógica, resintiendo así su labor educadora.

Es por esto, que surge como recomendación, una idea madre recomendable, es la creación de un gobierno propio de la enseñanza media, con las

(¹⁸) Jornadas Interuniversitarias sobre Enseñanza Media, Bahía Blanca, Noviembre 1960. Comisión Interuniversitaria Permanente. Coordinadora de la Enseñanza Media. Edit. Universidad Nacional de Córdoba.

limitaciones que surgen del régimen legal de las Universidades pero con facultades ejecutivas.

Recomiendan entonces, que el Consejo de Enseñanza Media, como *órgano de gobierno*, actuará entre el Consejo Superior Universitario y las autoridades de cada establecimiento de enseñanza. Teniendo en cuenta, que estos últimos órganos de dirección y administración escolares, con frecuencia ven resentida su labor por la rigidez de sistemas centralistas, que no reconocen el sentido de la responsabilidad y de la autonomía y, por ello, “matan el poder de iniciativa insito en toda función de dirección”.

La solución que las Jornadas proyectan está fundada en los principios de *descentralización*. El Consejo Superior Universitario actuará a la manera de Poder Legislativo, dictando ordenanzas orgánicas, resolviendo apelaciones contencioso-administrativas, aprobando los presupuestos de gastos y planes de estudios y extendiendo los nombramientos de los profesores.

El Consejo de Enseñanza Media, tendrá funciones ejecutivas, compatible con el régimen legal de las universidades. Y aquí podemos esbozar una serie de *objetivos* para estos consejos:

1. Propondrá planes y designación de profesores.
2. Supervisará programas propuestos por los establecimientos.
3. Elaborará proyectos de ordenanzas sobre regímenes administrativos y docentes.
4. Estudiará los problemas comunes de los establecimientos de su jurisdicción.
5. Promoverá el progreso de la educación.
6. Ejercerá las funciones que universalmente se adjudica al órgano encargado de la inspección técnica de la enseñanza.

Estas *atribuciones ejecutivas* conferidas a los Consejos Medios, persiguen una serie de premisas a alcanzar por el mismo, como ser:

1. Promover el progreso general de la enseñanza,
2. Velar por el perfeccionamiento docente y la formación de los educandos,
3. Asegurar la renovación científica y la adecuación de la enseñanza a los cambios del mundo moderno,
4. Establecer relaciones permanentes con las facultades o institutos de estudio de las ciencias de la educación de las universidades y coordinar con ellos la realización de investigaciones y la práctica de la enseñanza de sus alumnos,
5. Velar porque en los establecimientos de su dependencia se promuevan todas las formas de colaboración estudiantil que sean favorables al pleno desarrollo de la personalidad de los educandos integrándolos en la vida de la comunidad escolar,
6. Organizar y unificar doctrinariamente el régimen de estudios y reglamentar la administración y organización escolar.

También, las Direcciones de los establecimientos, deberán contar con autonomía suficiente en la aplicación de los programas, ordenanzas sobre regímenes docentes y en las tareas de gobiernos y administraciones escolar.

Luego aclaran, que esta reglamentación, deberá ir perfeccionándose de conformidad con la experiencia, y delimitará así las funciones propias del Consejo Medio y de las direcciones de los establecimientos.

Sobre la constitución del Consejo de Enseñanza Media, las Jornadas aconsejan una formula capaz de proveer al gobierno de las *virtudes fundamentales* para su desenvolvimiento, eficacia, ejecutividad y contralor.

El Presidente del Consejo, estará llamado a desempeñar una función importantísima en el gobierno escolar, por tanto, su designación deberá caer en una persona con título docente y probada experiencia en el campo de la educación. Será de dedicación exclusiva y tendrá las atribuciones de ejecutar las Resoluciones del Consejo Superior Universitario o Medio, y realizar funciones de inspección técnica de la enseñanza.

Surge así de estas Jornadas, las *atribuciones* propias de estos Consejos de Enseñanza Media:

1. aplicar las ordenanzas que dicte el Consejo Superior Universitario.
2. someter a la aprobación de Consejo Superior Universitario los proyectos de los planes de estudio y de presupuesto, y las propuestas para la designación de personal docente,
3. supervisar los programas de estudios aprobados por los institutos respectivos,
4. aplicar regimenes de enseñanza, aplicar reglamentos de administración y organizaciones escolares, los que comprenderán el régimen de concursos, de disciplina y de licencias.
5. **IMPORTANTE:** Los reglamentos del Consejo de Enseñanza Media, estarán inspirados es en espíritu de la descentralización, para asegurar en todo lo posible la libre iniciativa de los docentes y funcionarios;
6. velar por la aplicación de las ordenanzas del Consejo Superior Universitario y de reglamentaciones y resoluciones que dicte en ejercicio de sus propias atribuciones,
7. promover todas las iniciativas tendientes al cumplimiento de los objetivos que dan nacimiento al gobierno propio de la enseñanza media,
8. organizar reuniones periódicas con los profesores de los establecimientos de Enseñanza Media, de carácter general o para tratar tópicos especiales de una o varias asignaturas,
9. coordinar su labor con la del Consejo de Enseñanza Media de otras Universidades y con las autoridades de establecimientos de igual ciclo dependientes de otras jurisdicciones,
10. llevar la estadística escolar de los institutos,
11. publicar una revista de educaciones media,
12. producir un informe anual de su labor y dictar su propio reglamento interno.

Podemos afirmar que, el espíritu de estas jornadas pedagógicas se encuentra representado en los objetivos institucionales formulados en el año 1987 y en

las atribuciones del CEMS reglamentadas en el curso del mismo año, enumeradas previamente en el presente trabajo.

De estas jornadas de reflexión, resaltamos algunos conceptos ejes para la conformación de un Consejo Medio: se trata de un *órgano de gobierno propio de la enseñanza media*, por tanto con *autonomía y facultades ejecutivas*, para lo cual necesita la correspondiente *descentralización de autoridad y funciones*.

Algunas observaciones sobre las reales actuaciones del CEMS

Hasta ahora, hemos expuesto lo que la Universidad Nacional del Sur ha requerido del CEMS, bajo distintas denominaciones, tales como funciones, atribuciones, responsabilidades, etc., que en nuestro análisis son los *objetivos oficiales del CEMS*.

Veamos ahora, para analizar el grado de consecución de estos objetivos, algunas observaciones sobre las reales actuaciones del CEMS.

En el marco de nuestro análisis nos planteamos el siguiente interrogante: ¿son las funciones oficiales del CEMS antes enunciadas, los reales vectores de las actividades que mediante éste se desenvuelven? Nos proponemos indagar, en principio con carácter exploratorio, cuáles son las condiciones actuales en las que este órgano se desempeña y evaluar si existen evidencias de inconsistencias entre esta formulación oficial y la realidad organizacional investigada. En tal sentido podemos citar, a partir de la documentación relevada, que existe la sensación en sus miembros, que el CEMS representa a la UNS y no a las escuelas, así como que la presidencia está pensada para funciones ejecutivas y articulación administrativa, y no para mediar una articulación pedagógica con la UNS¹⁹. En las EMUNS, por ejemplo, no se llevan a cabo actividades de investigación, no hay experimentación y existen muy pocos programas de extensión²⁰.

De acuerdo al Art. 16º del Reglamento de Organización del CEMS²¹, se le atribuye a su presidente, funciones ejecutivas de las resoluciones del mencionado organismo, así como funciones de representación ante las autoridades de la universidad. Este artículo le otorga voz en el tratamiento de los asuntos vinculados a su cargo en las reuniones del Consejo Superior Universitario pero no voto, circunstancia que posiciona en subordinación clara a este organismo frente al Consejo Superior Universitario. Esta debilidad institucional, dada por la *falta de representación*, con voz y voto, en el máximo

(¹⁹) En el período marzo-julio 2008, se desarrolló en el ámbito de las escuelas Medias de la UNS el Seminario “Crisis y sufrimiento institucional. La oportunidad de un pensamiento elucidante” coordinado por la Prof. Lidia Fernández, Directora del Programa de Investigaciones “Instituciones Educativas”.

(²⁰) Ver ejemplos de programas de extensión de las Escuelas de Agricultura y Ganadería y Normal Superior desarrollados en el curso de los últimos años www.uns.edu.ar.

(²¹) Reglamento de Organización del CEMS, Resolución R-838/87, Anexo.

órgano de gobierno universitario, imposibilita introducir y defender políticamente las propuestas elevadas por el CEMS.²²

De acuerdo con Aldo Schlemenson²³, las organizaciones no sólo deben contar con un buen *proyecto* sino que éste para ser transformado en plan de acción requiere de su operacionalización en objetivos, metas y programas. En las escuelas medias de la UNS existe un proyecto compartido, sin embargo, dada la complejidad de la organización, específicamente los grados de diferenciación que existen en los tres grandes grupos que componen las EMUNS, a saber Escuela de Agricultura y Ganadería, Escuela Superior de Comercio y Escuela Normal Superior, resulta muy difícil hacer operativo ese ideal.

Son escuelas con perfiles completamente diferentes y por lo tanto con distintos modos de ver la realidad a través incluso de ideologías diferentes. Esto trae innumerables inconvenientes a la hora de acordar en las formas de hacer y a la hora de concretar planes de acción que permitan llevar a cabo esa idea, ese *aspecto más general y abstracto*, en términos de Schlemenson, que justifica la existencia de una sola organización que incluya las tres escuelas.

Respecto a la *integración psicosocial* como variable relevante para estudiar a la organización, en el ámbito de las escuelas existen problemas de integración psicosocial provenientes de conflictos interpersonales. Hay rivalidad entre los directivos de Escuela Normal y de la Escuela de Comercio. Esta circunstancia, quizás podría considerarse que no pasa de una cuestión de tipo cultural, sin embargo, algunas decisiones se ven retrasadas por estas causas, por ejemplo no dando quórum a las sesiones del CEMS o no tratando los temas en comisiones.

En relación al *sistema político*, podría decirse que el sistema de autoridad formal que se ocupa de la conducción, distribución y coordinación de las tareas estaría representada en el CEMS por la presidencia del consejo, sin embargo, existen los denominados por el autor, grupos de interés dados por los directores de los distintos establecimientos que en ocasiones forman un frente común contra la autoridad oficial, (cuando se ven afectados sus propios intereses) por ejemplo pujando cada uno por imponer su propia posición. También tiene mucho poder, como grupo de interés, el sindicato que agremia a los docentes de las escuelas.²⁴

Las amenazas más relevantes identificadas, dan cuenta de:

1. Dificultades para la atención de los temas referidos a la articulación entre los distintos niveles de enseñanza, la revisión y/o modificación de los planes de estudio, articulación con el nivel universitario, etc.

(²²) Fuente: conclusiones Seminario "*Crisis y sufrimiento institucional. La oportunidad de un pensamiento elucidante*" coordinado por la Prof. Lidia Fernández, marzo-julio 2008.

(²³) Schlemenson, Aldo, *Análisis Organizacional y empresa unipersonal. Crisis y conflicto en contextos turbulentos*, Buenos Aires, Paidós, 1998, p. 39.

(²⁴) Boland, Lucrecia, "Una mirada exploratoria a la problemática del Consejo de Enseñanza Media y Superior (CEMS)", trabajo final correspondiente al Seminario: "Crisis y sufrimiento institucional. La oportunidad de un pensamiento elucidante" dictado por la Prof. Lidia Fernández, julio 2008.

2. Escaso presupuesto universitario destinado al CEMS para los gastos generales de funcionamiento y mantenimiento de las Escuelas Medias de la UNS. Al respecto se puede citar como ejemplo, de acuerdo a datos relevados, que el mayor porcentaje de fondos se destinan a gastos de personal, bienes de consumo y gastos de mantenimiento, en perjuicio de asignaciones vinculadas a servir a objetivos de índole pedagógico, como equipos educacionales o informáticos. No obstante ello, se identificó una asignación significativa en el rubro viajes de estudio y visitas a industrias. En el caso de la Biblioteca del CEMS, no tiene una partida presupuestaria específica, los recursos bibliográficos se financian en un 80% por los aportes que hacen las cooperadoras de las escuelas dependientes²⁵.
3. Exclusión de los alumnos de las EMUNS en normativas que atañen a los alumnos universitarios tales como régimen de subsidios, becas estudiantiles, etc.
4. Indefinición del CEMS como un 'Departamento' de la UNS, en lo que respecta a su funcionamiento, manejo del personal y su relación con los órganos de gobierno de la Universidad.

Asimismo, se resaltan las siguientes fortalezas²⁶:

1. Consejo integrado por representantes de todo el cuerpo docente.
2. Autonomía para generar reglamentaciones propias tendientes a optimizar el funcionamiento de las Escuelas.
3. Docentes con mucha antigüedad en el desempeño en las EMUNS que genera mayor compromiso con la institución.
4. Comunicación directa y fluida con los integrantes del CEMS y el personal docente y no docente de las EMUNS.
5. Designación de los cargos directivos por Concurso de Antecedentes y Oposición.
6. Edificio y equipamiento óptimo y destinado al uso exclusivo de las EMUNS.
7. Prestigio social y posibilidad de desarrollar un proyecto; lugar de desarrollo personal y de divulgación del pensamiento crítico.
8. Lugar de pertenencia que genera compromiso, identidad, legalidad y legitimidad.
9. Posibilidad de participar en perfeccionamientos y autoexigencia en perfeccionamiento.
10. Coexistencia de distintos niveles del sistema educativo (inicial, primario, secundario y terciario)

De estas fortalezas podemos concluir que, el CEMS dispone de la masa crítica necesaria en cuanto al factor humano para servir a los fines para los cuales está constituido. A lo cual se suma el aspecto edilicio y equipamiento, con independencia de la insuficiencia presupuestaria para mejorar u ampliar estos recursos, comparativamente cuenta con una infraestructura modelo en el marco de la oferta educativa de la ciudad de Bahía Blanca.

(²⁵) Fuente: conclusiones Seminario *"Crisis y sufrimiento institucional. La oportunidad de un pensamiento elucidante"* coordinado por la Prof. Lidia Fernández, marzo-julio 2008.

(²⁶) Fuente: conclusiones del Seminario *"Crisis y sufrimiento institucional. La oportunidad de un pensamiento elucidante"* coordinado por la Prof. Lidia Fernández, marzo-julio 2008.

Es cierto que las recomendaciones de las jornadas pedagógicas hablan de *finde los establecimientos de enseñanza media*, con lo cual podría pensarse en asignar responsabilidades excluyentes a cada una de las escuelas. Sin embargo, se debe tener presente que el CEMS está integrado en forma obligatoria por los directores de las escuelas. Por otra parte, son atribuciones del CEMS proyectar y proponer planes de estudio, aprobar los programas de las asignaturas y proponer al Consejo Universitario las normas de ingreso para las distintas escuelas y niveles, por citar algunos ejemplos de circunstancias por las cuales el CEMS es responsable del logro de los objetivos institucionales de las EMUNS.

Señalan Sagastizabal y Perlo²⁷, *"a las instituciones educativas les resulta difícil mirarse a sí mismas como una organización"*, circunstancia que podemos atribuir a la equívoca denominación como indistintas de organizaciones como empresas. Es cierto que, las escuelas en general y, en particular, las escuelas preuniversitarias de la UNS no son empresas y no deben ser administradas como tales. No obstante ello, no puede ser ignorada su naturaleza: las escuelas son organizaciones que persiguen valores para los que se destinan múltiples recursos; son sistemas sociales constituidos por personas y grupos reunidos para alcanzar fines específicos, a saber, socialización, infundir valores, formación ciudadana, formación para el mundo del trabajo, entre los más relevantes.

Las organizaciones de acuerdo con Etzioni²⁸, *"son unidades sociales que persiguen fines específicos; su misma razón de ser es el servicio de estos fines. Pero, una vez formadas, las organizaciones adquieren sus propias necesidades, que a veces se convierten en señoras de la organización (...). En semejantes casos las organizaciones disminuyen el servicio a sus fines iniciales para satisfacer las necesidades adquiridas, en vez de ajustar el servicio de sus necesidades adquiridas al de sus fines. A veces las organizaciones llegan hasta el punto de abandonar sus fines primitivos y perseguir otros más adecuados a las necesidades de la organización. Esto es lo que queremos decir al expresar que el fin de la organización se convierte en ciervo más que en señor de la misma."* Si bien este autor plantea su postura sobre objetivos organizacionales, podemos extender igual consecuencia a nivel de los órganos de gobierno de una organización, los cuales al momento de su creación se constituyen con una finalidad determinada, la cual luego con el devenir del tiempo puede desvirtuarse y ponerse al servicio de otros fines que no son los que originalmente motivaron su existencia. Continuando la idea de este autor, sostiene que es el investigador quien definirá como *objetivos reales* de la organización, a aquellos estados futuros hacia los cuales se dirigen la mayoría de los medios involucrados, y en caso de conflicto con los fines establecidos, tienen *clara* prioridad.

Según Guiot, todo órgano cobra sentido en la medida que puede satisfacer las necesidades de sus miembros y de una población o audiencia externa. En este

(²⁷) Sagastizabal, María de los Ángeles y Perlo, Claudia L., *La investigación -acción como estrategia de cambio en las organizaciones*, Ediciones La Crujía, Buenos Aires, 2002, p.25.

(²⁸) Etzioni, Amitai, *Organizaciones Modernas*, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, México, 1972. pp. 8 y 9.

marco, nuestro análisis plantea el “sentido que tiene el CEMS”, es decir, ¿satisface las necesidades de los miembros que componen la comunidad de las escuelas preuniversitarias? ¿Es un sistema abierto, permeable, que permite en su seno el intercambio de opiniones y la resolución de problemáticas esenciales de la vida cotidiana de estos establecimientos? En principio, podemos esbozar la tesis de que este órgano no puede responder a las expectativas o necesidades externas e internas, por sus propias falencias constitutivas.

Desde la enunciación oficial de las funciones del CEMS, el énfasis parece estar puesto en las llamadas funciones básicas de planificación, organización (por ejemplo las funciones de proyectar y proponer los reglamentos generales de organización y funcionamiento, sus planes de estudio y su régimen disciplinario), y control (cuando se menciona lo relativo a reglamentar y aplicar el régimen disciplinario), y quedando más debilitada la función de dirección. De esta manera, al no poseer facultades directivas genuinas, se dificulta la posibilidad de describir un órgano con vida propia, o con capacidad de satisfacer las necesidades de sus miembros.

En virtud del relevamiento documental realizado, en principio existe cierta evidencia de que las funciones del CEMS no están o bien suficientemente explicitadas de acuerdo con lo que representa en la práctica o bien, las expectativas de su gestión rebasan la autoridad conferida para su gestión. En tal sentido nos preguntamos ¿se deberá a la falta de un proyecto que lo sustente? ¿Cuál fue la intención original asignada al funcionamiento del CEMS al momento de su creación? Un proyecto necesita ser suficientemente explícito y compartido por todos aquellos que están involucrados en su realización. La falta de este proyecto es lo que provoca alienación, reduce el bienestar, y la identificación y compromiso con los proyectos que surgen de este órgano.

El CEMS tiene su propio reglamento de funcionamiento interno²⁹ que él mismo se ha aprobado. Es aquí donde corresponde formular otro interrogante ¿cómo reglamentar el funcionamiento de un órgano con tan difuso proyecto inicial? De esta forma se pone de manifiesto, que el reglamento, cómo la misma palabra lo refiere, sólo pone énfasis en las formas de proceder de sus integrantes, consejeros, presidente y secretaria, pero poco aclara sobre los objetivos que debe lograr y el alcance de sus funciones.

En el Estatuto de la UNS, en el apartado sobre el CEMS, se indica que es un “organismo”, pero no se hace mención de su grado de autonomía o ámbito de poder, dejando siempre en claro que todo lo que resuelva debe ser sin perjuicio del Consejo Superior Universitario. Da la impresión, de ser un órgano al que no quisieron darle “vida propia”, reduciendo de esta forma toda posibilidad de pérdida de poder de parte de las autoridades de la UNS sobre este subsistema que llamamos Escuelas Medias.

La presidencia del CEMS es ocupada por alguien designado por el rector ad-referendum del Consejo Superior Universitario; esta figura de poder, queda

(²⁹) Resolución CEMS 569/88.

desdibujada o debilitada, falencia que también podemos atribuir desde su constitución, al ser la presidencia un cargo con poca injerencia en la toma de decisiones autónomas más allá de la ejecución de las resueltas por el propio consejo.

En otras palabras, pareciera que el CEMS y las escuelas que representa, se *caen* del mapa político de la UNS, siendo que desde el estatuto universitario mismo (artículo 26º), cuando define el Gobierno de la UNS, se explaya desde la Asamblea Universitaria hasta los Consejos Departamentales, y no menciona al CEMS.

Conclusiones

Según Caruso y Dussel³⁰, para lograr una mirada diferente sobre las escuelas, es necesario que los “*ídolos*” caigan, y con ello se refieren básicamente, a la caída de la neutralidad escolar. Es necesario comprender que las escuelas no son neutrales, que no están al margen de las relaciones de poder. Para estos autores, sostener la neutralidad de la escuela es un obstáculo para pensar las escuelas de manera crítica. Se basan en la definición de Francis Bacon, que entendía por **ídolos**, a “*una serie de representaciones incuestionables y que obturan la producción de otros pensamientos*”. Consideran tres ídolos primordialmente, que se suponen neutrales pero en realidad están atravesados por el poder: el conocimiento, la institución y el vínculo pedagógico. En nuestro análisis vamos a centrarnos en lo referente a la idolatría de la institución. El orden actual del CEMS obedece a lo instituido, formal y culturalmente, pero al no tener base natural, nos permite pensar en nuevas formas de actuación, en pos de servir al logro de los fines y objetivos que oficialmente se postularon como vectores de su gestión. La fuerza del orden instituido actual, a su vez, está matizado por la cultura familiar característica de las EMUNS, la identificación masiva de los directivos con la escuela a la que pertenece y una añoranza por el tiempo pasado³¹.

La problemática inherente a la institución como sede de relaciones de poder, implica partir del reconocimiento de que “*una institución es el lugar donde habita lo reificado*”, donde *reificar* significa olvidar los hechos históricos que dieron lugar a determinadas prácticas o normas, y se las acepta como naturales y como tales no se las cuestiona. En realidad, en la institución están presentes diferentes circunstancias de poder, como resistencias, imposiciones o alianzas. Entonces, si se circunscribe el pensamiento a una forma de organización heredada, donde las funciones de los miembros están preconcebidas sobre la base de lo que se considera el deber ser, se limita la imaginación, el planteo de alternativas de reformas, el pensar otra escuela. Mencionan los autores, que “*una visión crítica de las instituciones implica poder verlas como entramados de relaciones regladas (poderes reglados) que producen su propio proyecto –aun por omisión- y no solamente la heredan de*

(³⁰) Ver Caruso, Marcelo y Dussel, Inés, *De Sarmiento a Los Simpsons. Cinco conceptos para pensar la educación contemporánea*, Buenos Aires, Kapeluz, 1996.

(³¹) Ejemplos vertidos en el Seminario “*Crisis y sufrimiento institucional. La oportunidad de un pensamiento elucidante*”, marzo-julio 2008.

los próceres, fundadores o pioneros". Es decir, lo instituido no prevalece eternamente, sino que por efecto de las relaciones de poder, resistencias, alianzas, etc. se logran espacios para instituir cambios, que trascienden las fronteras o límites de lo que se consideraba posible.

Los sujetos son actores sociales que tienen la posibilidad de actuar para producir cambios en la institución. Reconocer el carácter histórico de las instituciones implica reconocer que pueden ser modificadas porque son hechas por los hombres. Las resistencias que interponen algunos docentes y directivos abren espacios para transformar el orden instituido. Como ejemplo de la dinámica entre lo instituyente y lo instituido podemos citar el caso del año 2004, cuando la matrícula para ingresar a la Escuela Normal excedía el cupo asignado, y a partir de la presión ejercida por alumnos y padres a los Directivos de la escuela, al Consejo Superior Universitario y al Rector de la Universidad, lograron finalmente que todos fueran admitidos y se distribuyeran incrementándose el número de alumnos por división, más allá de que en primera instancia, se realizó un sorteo para determinar el ingreso, de acuerdo a lo que dispone una resolución del Consejo, a lo que debe agregar, por qué el CEMS no tiene facultades para dirimir un conflicto de esta índole. La caída de los ídolos en la educación implica, *"poner en palabras lo que muchos viven, sienten, piensan y critican"* de acuerdo a Caruso y Dussel. En tal sentido, se abren espacios donde se avizora la institución de cambios en la organización interna del CEMS, por ejemplo³²:

1. aprobación del Reglamento Electoral (Resolución CSU-490/08), que establece la elección de Representantes Docentes mediante la presentación de listas integradas por miembros de todo el cuerpo docente.
2. aprobación del Reglamento de 'Departamentalización de las EMUNS' (Resolución CSU-980/06).

Las teorías modernas sobre el poder, hablan del poder como una relación social, que emerge a partir del posicionamiento que se asume en las distintas relaciones sociales de las cuales se participa; el poder concebido de esta manera, es omnipresente y atraviesa todas las relaciones sociales, aunque no es igual para todos, está presente. Por otro lado, la perspectiva clásica sostiene la idea de un poder "corporizado", el poder a partir de la posesión de aquello que lo otorga, como puede ser una espada, dinero, un cargo, contactos, un cuerpo bonito, etc.³³ En el marco de este paradigma, del poder relacional, todos tenemos poder, aunque no sea en mismo grado para todos, pero no existe la posición del no-poder.

En este organismo, el proceso de definición de objetivos, se ha realizado a lo largo de varios años y etapas, caracterizadas por el intento de clarificar y ordenar a su vez esta cuestión. No obstante ello, hasta el día de hoy, no existe un único documento en el cual todos los objetivos, se encuentren expresados y formalmente escritos.

(³²) Fuente: conclusiones Seminario *"Crisis y sufrimiento institucional. La oportunidad de un pensamiento elucidante"*, marzo-julio 2008.

(³³) Ver Caruso, Marcelo y Dussel, Inés, *De Sarmiento a Los Simpsons. Cinco conceptos para pensar la educación contemporánea*, Buenos Aires, Kapeluz, 1996, p. 55-68.

Ahora bien, frente al siguiente interrogante, ¿qué espera la Universidad del Sur de la Enseñanza Media? Podemos esbozar, que hasta ahora, la educación media ha sido concebida como preparatoria de la UNS. En general, toda la tradición concluye en esa idea de la Educación Media. Pero hoy día, la UNS, al analizar las finalidades de este grado de educación, no puede dejar de reconocer que tiene un sentido propio, “¿seguirá siendo la enseñanza media, conforme a un esquema tradicional latinoamericano y europeo, un momento en el curso de un proceso que lleva fatalmente a la Universidad, o se ha de reconocer la peculiaridad de este grado de la educación, que girando en torno a un estadio particular de la vida humana, debe llenarse, también de contenido propio?”³⁴ Es necesario que la UNS vuelva su mirada sobre los establecimientos de enseñanza media que ha creado o incorporado bajo su organización, para redefinir los vínculos y permitir una nueva relación de mutua colaboración.

El mundo contemporáneo se encuentra sometido a constantes cambios y nuevas situaciones que requieren de flexibilidad por parte de las organizaciones para adaptarse al contexto y responder rápidamente. Resulta necesario, en consecuencia, introducir cambios en la gestión de las instituciones educativas para permitir que éstas respondan con mayor rapidez y efectividad, dando prioridad a las nuevas demandas de la sociedad a la par de respetar la normatividad vigente.

En efecto, realizar tanto un control de gestión por resultados como sobre los procedimientos, permite evaluar las actividades de modo más realista ya que se presta atención a la relevancia, la efectividad y la eficiencia con que el CEMS actúa en beneficio de las escuelas que lo conforman, la universidad y por último la sociedad en su conjunto.

Bibliografía

Boland, L., Carro, F., Stancatti, M., Gismano, Y. y Banchieri, L., *Funciones de la Administración. Teoría y Práctica*, 2º edición, Bahía Blanca, Ediuns, 2008.

Boland, Lucrecia, “Una mirada exploratoria a la problemática del Consejo de Enseñanza Media y Superior (CEMS)”, trabajo final correspondiente al Seminario “Crisis y sufrimiento institucional. La oportunidad de un pensamiento elucidante” dictado por la Prof. Lidia Fernández, julio 2008.

Caruso, Marcelo y Dussel, Inés, *De Sarmiento a Los Simpsons. Cinco conceptos para pensar la educación contemporánea*, Buenos Aires, Kapeluz, 1996.

(³⁴) Jornadas Interuniversitarias sobre Enseñanza Media, Bahía Blanca, Noviembre 1960. Comisión Interuniversitaria Permanente. Coordinadora de la Enseñanza Media. Edit. Universidad Nacional de Córdoba.

Cortés de Trejo, Lea C., *Cuestiones de Contabilidad Gubernamental y sus incógnitas*, 1º edición, Buenos Aires, Buyatti, 2008.

Estatuto de la Universidad Nacional del Sur.

Etzioni, Amitai, *Organizaciones Modernas*, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, México, 1972.

Guiot, J.M., *Organizacionales Sociales y Comportamientos*, Barcelona, Herder, 1985.

Jornadas Interuniversitarias sobre Enseñanza Media, Bahía Blanca, Noviembre 1960. Comisión Interuniversitaria Permanente. Coordinadora de la Enseñanza Media. Editorial Universidad Nacional de Córdoba.

Las Heras, José María, *Estado Eficiente*, 1º edición, Buenos Aires, Buyatti, 2004.

Resolución CEMS 838/87.

Resolución CEMS 569/88.

Resolución CSU 156/87.

Rodríguez, Roberto M., "Los principios de eficacia, eficiencia y economía y su aplicabilidad en el sector público", Revista *Profesional y Empresaria* (D&G), Tomo VI, Junio 2005.

Sagastizabal, María de los Ángeles y Perlo, Claudia L., *La investigación -acción como estrategia de cambio en las organizaciones*, Buenos Aires, Ediciones La Crujía, 2002.

Santín, Silvina, "Contradicción o complemento entre los modos de gestión de la Educación Superior Universitaria", V coloquio sobre Gestión Universitaria en América del Sur, Mar del Plata, diciembre 2005.

Schlemenson, Aldo, *Análisis Organizacional y empresa unipersonal. Crisis y conflicto en contextos turbulentos*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

Seminario "*Crisis y sufrimiento institucional. La oportunidad de un pensamiento elucidante*" coordinado por la Prof. Lidia Fernández, Directora del Programa de Investigaciones "Instituciones Educativas", marzo-julio 2008.

www.uns.edu.ar

RESUMEN

El propósito del trabajo es identificar los objetivos formales del Consejo de Enseñanza Media y Superior (CEMS) de la Universidad Nacional del Sur (UNS), para evaluar de esta manera el grado de efectividad de este órgano de la Administración Pública y Educativa en términos de lo que oficialmente se propone alcanzar.

El CEMS es el organismo que entiende en todo asunto relativo a los establecimientos de enseñanza preuniversitaria y de educación superior no universitaria dependiente de la UNS.

Un objetivo es un estado de cosas deseado que la organización pretende realizar. Los objetivos son fuente de legitimación de las actividades de una organización y permiten evaluar los resultados obtenidos, en términos de efectividad y eficiencia. La efectividad se relaciona con el grado en que realiza sus fines y la eficiencia con los recursos empleados para realizar las actividades organizacionales.

La administración debe preocuparse no solamente el logro de los objetivos previstos sino también por un uso eficiente de los recursos afectados. Los recursos son escasos y plantean restricciones importantes a la organización. Por otro lado, también es posible que las organizaciones sean eficientes sin ser eficaces, caso que tiene lugar cuando se logra una correcta gestión de los recursos afectándolos a actividades improcedentes para el logro de los objetivos establecidos.

El Estado requiere que las universidades se administren con eficiencia y eficacia, dando a los recursos un aprovechamiento racional. El administrador público se encuentra sujeto a controles que se enfocan exclusivamente en el cumplimiento de las normas y no en los resultados. Los mecanismos de control que surgen someten a los administradores a rigideces que prácticamente paralizan su gestión, en virtud de que están enfocados básicamente al control de procesos.

Por otro lado, si hablamos de autonomía financiera, la UNS puede decidir únicamente sobre la distribución del presupuesto hacia su gestión interna, ya que éste tiene un monto total establecido. Por lo tanto, una mayor eficiencia y eficacia en la gestión del CEMS va en dirección a la racionalización del gasto y apuntando a reducir el tiempo que media entre la toma de decisión política y la ejecución administrativa.

En el marco de nuestro análisis nos planteamos el siguiente interrogante: ¿son las funciones oficiales del CEMS los reales vectores de las actividades que mediante éste se desenvuelven? En tal sentido nos proponemos indagar, en principio con carácter exploratorio, cuáles son las condiciones actuales en las que este órgano se desempeña y evaluar si existen evidencias de inconsistencias entre esta formulación oficial y la realidad organizacional investigada. En tal sentido podemos citar, a partir de la documentación

relevada, que existe la sensación en sus miembros, que el CEMS representa a la UNS y no a las escuelas, así como que la presidencia está pensada para funciones ejecutivas y articulación administrativa, y no para mediar una articulación pedagógica con la UNS. En las Escuelas Medias de la INS (EMUNS), por ejemplo, no se llevan a cabo actividades de investigación, no hay experimentación y existen muy pocos programas de extensión.

El mundo contemporáneo se encuentra sometido a constantes cambios y nuevas situaciones que requieren de flexibilidad por parte de las organizaciones para adaptarse al contexto y responder rápidamente. Resulta necesario, en consecuencia, introducir cambios en la gestión de las instituciones educativas para permitir que éstas respondan con mayor rapidez y efectividad, dando prioridad a las nuevas demandas de la sociedad a la par de respetar la normatividad vigente.