



A D

M I N

PATRICIA MALENA DELGADO
(COORDINADORA)
CINTHIA DENISE AMUD



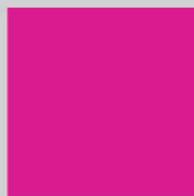
E D U

Administración de la educación
Un andamiaje teórico-metodológico
para su estudio

APUNTES DE CÁTEDRA ● HUMANIDADES

C A C I

Ó N



Administración de la educación

Un andamiaje teórico-metodológico para su estudio

PATRICIA MALENA DELGADO
(COORDINADORA)

CINTHIA DENISE AMUD



LIBRIS

ESTE LIBRO PERTENECE A

.....

.....



Delgado, Patricia Malena Administración de la educación: un andamiaje teórico-metodológico para su estudio/Patricia Malena Delgado; Cinthia Denise Amud; coordinación general de Patricia Malena Delgado; editado por Graciela Barrios Camponovo.

1a edición para el alumno - Corrientes: Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste EUDENE, 2023.

Libro digital, PDF - (Apuntes de Cátedra)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-950-656-230-4

1. Administración. 2. Educación. 3. Estado. I. Amud, Cinthia Denise.

II. Barrios Camponovo, Graciela, ed. III. Título.

CDD 371.2001

Coordinación editorial: Graciela Barrios Camponovo

Corrección: José Facundo Alarcón

Diseño y diagramación: Ma. Belén Quiñonez

REUN Red de Editoriales
de Universidades Nacionales



© EUDENE. Coordinación General de
Comunicación Institucional, Universidad
Nacional del Nordeste, Corrientes,
Argentina, 2023.

Queda hecho el depósito que marca
la ley 11.723. Reservados todos los
derechos.

EUDENE

Córdoba 792 (CP 3400)

Corrientes, Argentina.

eudene@unne.edu.ar

www.eudene.unne.edu.ar

Agradecimientos

Esta obra condensa el trabajo de muchos años como integrantes del equipo docente de la cátedra Organización y Administración de la Educación, en la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Nordeste. En gran medida es producto de un trabajo colectivo, en el que participaron docentes y estudiantes adscriptos que eligieron la cátedra como espacio de formación para el ejercicio de la docencia universitaria y para ampliar y profundizar sus conocimientos y experiencias en torno a la administración de la educación. A todos ellos y ellas, nuestra gratitud por su compromiso, dedicación y valiosos aportes.

Agradecemos también a Eudene, por brindarnos la oportunidad de producir materiales para la enseñanza de nuestra disciplina contando con el acompañamiento de todo su equipo editorial. Un reconocimiento especial a Graciela Barrios Camponovo, por su lectura atenta y dedicada, por sus sugerencias y su estímulo constante.

Índice

Presentación 7

Capítulo 1

Nociones introductorias. La dinámica administrativa de las organizaciones

Significados del término organización 11
Significados del término administración 14
La dinámica administrativa de una organización 15
Actividad de integración 22

Capítulo 2

La construcción del campo de conocimientos de la administración de la educación

Una lectura histórica de la disciplina 23
Enfoque jurídico 24
Enfoque tecnocrático 25
Enfoque conductista 28
Enfoque desarrollista 35
Enfoque sociológico 36
Emergencia y desarrollo de nuevos paradigmas en las ciencias sociales 37
El estado actual de la administración de la educación 38
Actividad de integración 41



Capítulo 3

Gobierno de la educación en Argentina

Nociones introductorias 42
Aportes teóricos para el análisis de las políticas educativas 49
Actividad de integración 56

Capítulo 4

La gestión escolar

Conceptualizaciones de la gestión escolar 57
Rasgos específicos de las organizaciones educativas. Implicancias para su gestión 60

Complejidad del trabajo directivo, dimensiones y funciones	65
Estilos de gestión y liderazgo	67
Actividad de integración	69

Capítulo 5

Planeamiento de la educación

El planeamiento educativo	70
Niveles de planeamiento de la educación	72
Evolución de los enfoques de planeamiento educativo en América Latina	73
Proyecto educativo institucional como herramienta de la gestión escolar	79
Propuesta metodológica para la elaboración de proyectos educativos institucionales	80
Actividades	81
Evaluación de proyectos educativos institucionales ..	92

Referencias bibliográficas	95
---	-----------



Presentación

Este texto fue elaborado con el propósito de constituir un material de consulta, por un lado, para docentes y estudiantes que abordan como objeto de estudio temas y problemas propios del campo de la administración de la educación; por otro, para aquellos profesionales de la educación que asumen funciones técnicas, de asesoramiento o de gestión en establecimientos educativos o en los diferentes niveles de conducción del sistema educativo. En ese sentido, el trabajo retoma documentos de cátedra, síntesis e integraciones de lecturas que hemos realizado en estos años en torno al desarrollo de la asignatura Organización y Administración de la Educación, en el Profesorado y en la Licenciatura en Ciencias de la Educación de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Nordeste¹.



1. Los materiales de cátedra recuperados para este trabajo son los siguientes: para el capítulo 1, «La Administración de la Educación como campo de conocimiento» (2020), «Los conceptos de organización y de administración» (2022a) y «Estructuras y procesos administrativos» (2022b); el capítulo 2 retoma «Teorías organizacionales y administrativas» (2015), «La conformación del campo de la administración de la educación. Un proceso de construcción y definición de especificidad» (2020) y «Desarrollo histórico del pensamiento administrativo» (2018); el tercero, «Centralización y descentralización en educación: criterios para el análisis de experiencias» (2008), «Continuidades y rupturas en los modos de regulación estatal desplegados en el gobierno del sistema educativo argentino a partir de la década de los 90» (2013), «Relaciones entre Política, Administración y Legislación Educativa» (2020a), «Análisis de la estructura de gobierno del sistema educativo argentino» (2020b) y «Propuesta de un marco conceptual para el estudio de las políticas educativas» (2020c), todos trabajos escritos por la profesora Patricia M. Delgado. En cuanto al capítulo 4, recupera el contenido de clases realizadas por el equipo docente, «Complejidad y especificidad de la gestión escolar» –de Delgado y Romero (2020)– y «Estilos de gestión, micropolítica escolar y liderazgo educativo» –de Delgado y Benítez (2020)–. Finalmente, el quinto capítulo, recupera «Guía para elaborar la explicación situacional del problema institucional» (2017), «Técnicas para la elaboración del diagnóstico: Árbol de problemas» (2016), «Técnicas para la elaboración de diagnósticos de problemas educativos: Matriz FODA» (2015), materiales escritos por la profesora Cinthia D. Amud.

Nos interesa presentar, en una primera aproximación, la perspectiva teórica y epistemológica que asumimos. Esto es necesario ya que, como señalan García, Manzione y Zelaya (2015), nuestra disciplina aún manifiesta un bajo nivel de estructuración y especificidad, y por ello coexisten –y se disputan– diferentes enfoques y modos de delimitar su objeto de estudio.

Una primera cuestión por plantear es que entendemos la administración de la educación como parte del proceso de gobierno, tanto del sistema educativo en su conjunto como de las instituciones escolares. En este sentido, adherimos a la definición de Alicia Carranza (1998), al señalar que en este campo de conocimientos se estudian «los componentes teórico-prácticos de la organización y gobierno del sistema educativo y de la organización y gestión de las instituciones escolares, desde teorías explicativas de la sociedad y de las acciones sociales» (p.1). Esta definición marca el doble carácter explicativo y prescriptivo de la disciplina, en tanto desarrolla conocimientos para comprender la complejidad de dimensiones que constituye el gobierno de lo educativo, así como criterios de acción, metodologías y modelos de desempeño para una administración eficaz y eficiente. Esos conocimientos encuentran sus fundamentos en diferentes campos disciplinares, entre los cuales destacamos:

- las teorías sociológicas generales, dado que las prácticas administrativas son prácticas sociales, influidas por cosmovisiones respecto del funcionamiento de la sociedad y de los procesos de producción y reproducción social;
- las teorías políticas, pues las prácticas administrativas forman parte del proceso de gobierno y la intervención del Estado se configura por las características del régimen y del sistema político;
- las teorías organizacionales, porque estas proporcionan conocimientos acerca de las entidades que hay que conducir y administrar.

En razón de ello, en la medida en que se producen cambios de paradigmas epistemológicos en las ciencias en general y en las ciencias sociales en particular, se van construyendo nuevas aproximaciones y enfoques en torno a la administración de lo educativo, como se dará cuenta en el capítulo 2.

Asimismo, en este campo de conocimientos se estudian cuestiones organizacionales y administrativas en diferentes escalas del fenómeno educativo. En relación con el sistema educativo, se examina su estructura de gobierno y la manera en que diferentes organismos y actores sociales intervienen en la formulación e implementación de políticas educativas. Y en relación con la gestión escolar, se analizan las características específicas de las organizaciones escolares y la complejidad de las funciones y tareas desplegadas por los equipos directivos.

La perspectiva teórico-metodológica asumida permite articular entre sí el estudio de estos diferentes niveles de gobierno, en tanto concibe la administración como el proceso en el que las decisiones políticas, que se generan como discursos y diseños desde diversos lugares del Estado, se reelaboran, reestructuran, modifican, obstaculizan o se profundizan

a lo largo de la cadena de actores sociales que interviene en su implementación. Dicho proceso no consiste en la mera «aplicación» de leyes o programas, sino en la «desagregación» de los mismos de acuerdo con condiciones, posibilidades, necesidades y obstáculos que los operadores de los niveles intermedios y de los básicos de la estructura administrativa experimentan en relación con esas «hipótesis» que son las decisiones políticas (Carranza, 1998).

En consecuencia, el enfoque rechaza la tradicional visión dicotómica de las relaciones entre política y administración, según la cual es posible y deseable separar la implementación de las políticas de su diseño y formulación. Reconoce, en cambio, que la administración tiene en su seno, al igual que la política, diferentes actores y grupos sociales con diversidad de intereses, conflictos, metas y posiciones, que se ponen en juego a lo largo de toda la trayectoria que sigue una política pública, desde su inclusión en la agenda de gobierno, pasando por su diseño hasta su implementación en diferentes contextos territoriales e institucionales.

En el abordaje del objeto de estudio, estos planteamientos suponen articular la racionalidad técnico-instrumental propia del saber administrativo –centrada en definir los medios para alcanzar los fines de un modo eficiente– con una racionalidad teleológica que examina tales fines desde una perspectiva ética y política. Esto resulta relevante si se reconoce el papel primordial de las instituciones educativas, tanto en la formación de las sociedades –en su reproducción o transformación–, como en la construcción de subjetividades, en tanto ofrecen a cada estudiante un sentido de lugar, de valor e identidad (Garay, 1996). Por esta razón, quienes participan con diferentes grados de responsabilidad en el gobierno de lo educativo, ya sea en la escala del sistema educativo como del establecimiento escolar, deben reconocer que sus comportamientos y prácticas tienen una dimensión política y ética y no perder de vista que el sistema educativo está al servicio de objetivos sociales, políticos y culturales en un determinado contexto sociopolítico (Sander, 1996).

Atendiendo a las consideraciones expuestas respecto del objeto de estudio de la disciplina, iniciamos el desarrollo de los contenidos del libro con un primer capítulo de carácter introductorio, en el que retomamos los conceptos de organización y de administración, en sus diferentes acepciones y en su articulación en torno al concepto totalizador de dinámica administrativa.

En el segundo capítulo sintetizamos, desde una perspectiva histórica, aportes de teorías organizacionales y administrativas que se sucedieron a lo largo del tiempo y que tuvieron diferentes repercusiones e influencias en la forma de pensar y ejercer la administración de lo educativo.

El gobierno del sistema educativo, se aborda en el tercer capítulo. En una primera aproximación examinamos su estructura de gobierno, establecida en la Ley de Educación Nacional N°26206. A partir de allí, analizamos la acción de gobierno, expresada a través de un conjunto de regulaciones y políticas educativas. En esta línea presentamos instrumentos para el análisis de las políticas educativas entendidas como políticas públicas.

En el cuarto capítulo centramos la mirada en la gestión de establecimientos educativos, reconociendo su complejidad y especificidad a través del análisis del conjunto de funciones

y tareas que despliegan los equipos directivos en relación con diferentes dimensiones de la gestión institucional.

Finalmente, en el capítulo 5 ponemos el foco en el planeamiento educativo, considerado como una herramienta de gobierno del sistema educativo y de la gestión escolar. Efectuamos una breve reseña histórica de los enfoques de planeamiento de la educación a lo largo del tiempo, encuadrados en el proceso de conformación del campo disciplinar descrito en el capítulo 2. Esta lectura histórica permite reconocer las características específicas del enfoque de planeamiento estratégico-situacional, adoptado como fundamento de la metodología de diseño y evaluación de proyectos educativos que se expone luego de ese encuadramiento teórico.

Esperamos que el andamiaje conceptual y metodológico que ofrecemos a lo largo de la obra, producto de los años de formación y de docencia en la especialidad, permita a quienes se introducen en este campo de conocimientos incorporar la perspectiva político-administrativa en sus prácticas profesionales, vinculadas a la formación docente, el asesoramiento técnico-pedagógico, la gestión y la investigación educativa.

Capítulo 1

Nociones introductorias. La dinámica administrativa de las organizaciones

PATRICIA MALENA DELGADO

En este capítulo se delimita el objeto de estudio de la administración de la educación, precisando los conceptos de organización y administración, en sus diferentes acepciones e interrelaciones. A partir de allí, su inclusión en la noción de dinámica administrativa permite abordar, de un modo integrado, tanto la dimensión estructural del objeto de estudio, que conforma el marco de los procesos decisorios, como la dimensión funcional, que comprende el conjunto de funciones administrativas desplegadas por quienes administran una organización. En suma, el capítulo proporciona un esquema conceptual básico que hace posible articular ambas dimensiones en el análisis de las prácticas de gobierno de los sistemas educativos y de gestión de las organizaciones escolares, las cuales corresponden a diferentes escalas de la administración de lo educativo que serán desarrolladas en los capítulos siguientes.



SIGNIFICADOS DEL TÉRMINO ORGANIZACIÓN

El término «organización» suele designar tanto el *complejo social organizado*, como su *estructura organizativa* y el *proceso organizativo* que ordena los órganos y las relaciones entre ellos (García Hoz y Medina Rubio, 1986). Examinamos estas acepciones para explicar luego cómo conectan con el proceso o la práctica administrativa.

Organización como complejo social organizado

En esta primera acepción nos referimos a «la organización» como el establecimiento, al que, en el lenguaje cotidiano, solemos denominar también «la institución», por entenderlos como sinónimos. Sin embargo estos términos aluden a cuestiones distintas y conviene diferenciarlos.

Las instituciones son formaciones culturales (ideas, valores y significaciones instituidas), expresadas en leyes, normas, pautas y códigos, no necesariamente escritos, que regulan las expectativas y el comportamiento de los sujetos que las han interiorizado. Ejemplos de instituciones universales que se particularizan en cada sociedad y en cada momento histórico son el trabajo, la educación, la salud, la religión, la justicia, la sexualidad, entre otras.

En cambio, las organizaciones refieren a modos concretos y contingentes de disponer recursos, tiempos, tecnologías, división de trabajo, estructuras de conducción y jerarquías, a través de los cuales se materializan las instituciones (Garay, 1997). Así, una institución puede concretarse en diferentes tipos de organización, por ejemplo, existen universidades ordenadas en facultades, departamentos o institutos, con gobiernos unipersonales o colegiados, de gestión estatal o privada, con carreras presenciales o a distancia. Más allá de esas especificidades, todas esas organizaciones «encarnan» o representan la institución «universidad».

Aclarado este punto, examinemos algunas definiciones para reconocer los atributos esenciales de una organización social.

Para Etzioni (1975), las organizaciones son unidades sociales deliberadamente construidas para alcanzar fines específicos. Se caracterizan por la división del trabajo, el poder y las responsabilidades, y por la presencia de uno o más centros de poder que controlan los esfuerzos de la organización y los dirigen hacia sus fines. García Hoz y Medina Rubio (1986), por su parte, definen la organización como una disposición conveniente de un conjunto de elementos (personas, grupos, órganos, cosas) que constituye un instrumento para la acción, algo dinámico y estrechamente conectado con unos objetivos que le dan sentido.

A su vez, Schlemenson (1987) define a la organización como un sistema sociotécnico¹ integrado, deliberadamente constituido para la realización de un proyecto concreto, tendiente a la satisfacción de necesidades de sus miembros y de una población o audiencia externa, que le otorga sentido. Dicho sistema se inserta en un contexto socioeconómico y político con el cual guarda relaciones de intercambio y de mutua determinación. En la misma línea, Díaz de Quijano (1993) explica que las organizaciones son formaciones sociales complejas y plurales, compuestas por individuos y grupos, que constituyen un sistema de roles, coordinado mediante un sistema de autoridad y de comunicación, y articulado por un sistema de significados compartido, en orden a la integración del sistema y la consecución de sus fines y objetivos. Los fines o el modo de conseguirlos no siempre son aceptados por todos los miembros de la organización, por lo que deben ser negociados o impuestos. Estas tensiones permiten entender las organizaciones como coaliciones de poder en lucha,

1. El concepto de «sistema sociotécnico» fue utilizado por primera vez por los investigadores Trist y Bramforth en 1951 para explicar que un sistema de producción requiere una organización tecnológica (equipos y procesos) y una organización del trabajo que relacione a las personas que realizan las actividades dentro del sistema. Tanto los requerimientos tecnológicos como las dimensiones sociales y psicológicas del comportamiento de las personas condicionan los modos posibles de organizar el trabajo (Schlemenson, 1990).

a veces por el cómo conseguir los objetivos, y a veces por la fijación de los objetivos mismos. De duración relativamente estable y continua, estas formaciones sociales se hallan inmersas en un ambiente con el que mantienen mutuas relaciones de influencia.

Veamos qué características de la organización se desprenden de estas definiciones.

- Existe una estructura o tejido que relaciona y da coherencia al trabajo de un conjunto de personas (sistema de roles, de autoridad, de comunicación) y un sistema de significaciones compartidas (cultura organizacional).
- Se trata de una «disposición conveniente» en orden a obtener el máximo aprovechamiento de los recursos materiales y humanos (principio de eficiencia).
- Ese particular ordenamiento es dinámico y funcional a un conjunto de objetivos en determinado contexto socio histórico. La organización tiene un carácter instrumental, no es un fin en sí misma.
- El sentido de la organización lo da el proyecto, que responde a necesidades de sus miembros y de una sociedad que le asigna una función social; con ella la organización guarda relaciones de intercambio y mutua determinación.
- En estas formaciones sociales complejas y plurales tensionan distintos intereses, por lo que coexisten distintos grados de consenso y conflicto en torno al establecimiento de los objetivos comunes y las estrategias para alcanzarlos.

Organización como estructura organizativa

En un sentido más acotado, el término *estructura organizativa* alude a una dimensión particular de la organización, referida a la estructura de división del trabajo y de la autoridad que permite vincular funciones e individuos en la organización. Eckles, Carmichael y Sarchet (1978) la describen como una estructura de relaciones entre personas, trabajo y recursos, mientras que Schlemenson (1987) la define como un sistema interrelacionado de roles oficialmente sancionados que forman parte del organigrama.

Diseñar la estructura organizativa implica establecer, entre otras cuestiones, cuáles serán las áreas en que se dividirá la responsabilidad al interior de la organización, cuál será la autoridad de estas áreas sobre el uso de recursos y también sobre otras áreas, y cuáles serán las relaciones de coordinación y articulación entre las mismas (Hintze, 1999).

Organización como proceso organizativo

Esta acepción alude a la acción de organizar el trabajo, la estructura, los procesos y procedimientos, y junto a ellos, la distribución de los recursos humanos y materiales para el logro de objetivos. Se trata de una función que forma parte del proceso administrativo, vinculada sobre todo al momento de planificación.

Para Filho (1965) organizar implica combinar o disponer elementos a fin de que algo funcione bien. En otras palabras, se trata de ordenar, acomodar, «colocar cada cosa en su lugar», distribuir tareas o bien dotar de elementos necesarios para el funcionamiento de algo (Larocca, 1990).

En los apartados que siguen veremos cómo estos significados del concepto de organización conectan entre sí y con el concepto de «administración», cuestión clave para comprender el objeto de estudio de la asignatura.

SIGNIFICADOS DEL TÉRMINO ADMINISTRACIÓN

Podemos diferenciar dos acepciones del término, que serán utilizadas al trabajar los diferentes contenidos del libro: a) la *administración como acción*, proceso o práctica administrativa; y b) la *administración como teoría* o campo de conocimientos.

La acción de administrar

Etimológicamente el término «administración» significa actividad cooperativa que tiene el propósito de alcanzar los objetivos propuestos (Materi y Bähler, 1984). En ese sentido, Filho (1974) define la acción de administrar como la de congregar personas, distribuirles tareas y regular sus actividades con el fin de que el conjunto produzca bien o sirva a los propósitos generales que todo el grupo tiene en vista.

El logro de esa cooperación y coordinación de esfuerzos y recursos requiere el despliegue de un proceso administrativo, conformado por un conjunto de actividades y funciones administrativas. Henri Fayol (1916), uno de los fundadores de la ciencia administrativa, nos explica que administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar, en donde:

prever es escrutar el porvenir y confeccionar el programa de acción; organizar es constituir el doble organismo, material y social, de la empresa; mandar es dirigir el personal; coordinar es ligar, unir y armonizar todos los actos y todos los esfuerzos; controlar es vigilar para que todo suceda conforme a las reglas establecidas y a las órdenes dadas. Así comprendida, la administración no es ni un privilegio exclusivo, ni una carga personal del jefe o los dirigentes de la empresa; es una función que se reparte, como las otras funciones esenciales, entre la cabeza y los miembros del cuerpo social. (citado en Sánchez Quintana, 1990, p.105)

En esta definición, Fayol define las principales funciones administrativas que se llevan a cabo a lo largo del proceso administrativo. El autor destaca que las mismas no son ejercidas exclusivamente por los administradores o dirigentes de una organización, sino por todos sus integrantes, aunque las decisiones de estos varíen según sus posiciones en la estructura organizativa y sus grados de responsabilidad.

La teoría administrativa

Klisberg (1978) describe la administración como un conjunto de conocimientos referidos a la explicación científica del comportamiento de las organizaciones y a su tecnología de conducción. En este campo confluyen teorías organizacionales y teorías administrativas, en razón de que las primeras aportan conocimientos acerca de las múltiples facetas de las organizaciones, sobre las cuales la administración debe intervenir.

Por su parte, Materi y Bahler (1987) definen la administración como una ciencia pragmática que elabora modelos prescriptivos y programas destinados a orientar el cambio en las instituciones o sistemas. Es por ese interés de generar conocimiento para conducir organizaciones y transformarlas, que el epistemólogo Mario Bunge (1980) definió a la administración como una sociotecnología, aunque sin negar su carácter científico pues se basa en diversas disciplinas científicas (Economía, Psicología, Sociología, Antropología, Cibernética, Matemática, entre otras).

RECAPITULANDO

Si enlazamos los conceptos de «organización» y de «administración» podemos concluir que:

- una organización social precisa de una conducción, allí es donde se articula con la acción de administrar, responsable de desarrollar un conjunto de decisiones y acciones para lograr la cooperación, necesaria para alcanzar los objetivos propuestos;
- una de las funciones que conforman la acción de administrar es la de organizar, entendida como ordenar, acomodar, distribuir tareas o disponer recursos;
- dicha función permite, entre otros aspectos, diseñar la estructura de división del trabajo y de la autoridad que permite vincular funciones e individuos en la organización, esto es, la estructura organizativa.

Profundizaremos las interrelaciones entre estos conceptos explorando cómo se produce la dinámica administrativa de una organización.

LA DINÁMICA ADMINISTRATIVA DE UNA ORGANIZACIÓN

Avenburg (1990) propone este concepto totalizador para explicar el funcionamiento de una organización social desde un punto de vista administrativo. En él incluye dos dimensiones interrelacionadas: la estructura, o red de reglas que vincula funciones y grupos humanos; y los procesos que constituyen la acción que esa estructura realiza para el logro de los objetivos de la organización. Desarrollaremos con mayor profundidad ambas dimensiones para concluir con un esquema integrador que represente la dinámica administrativa.

La estructura administrativa

La estructura administrativa de una organización no refiere solamente al sistema de roles oficialmente sancionados (estructura organizativa), sino que incluye otras normativas que regulan el funcionamiento de la organización. Por ejemplo, en una institución educativa, podemos encontrar reglamentos que establecen las funciones y tareas de cada cargo que compone la planta orgánica funcional (POF), procedimientos que están estipulados

en el estatuto del docente, normativas sobre cómo resolver ciertos trámites administrativos, y también regulaciones curriculares y académicas como los planes de estudio, los regímenes de evaluación y promoción, los acuerdos de convivencia, entre algunas que podemos mencionar.

La estructura constituye la dimensión más estable de la dinámica administrativa y es el marco en el que se desarrollan los procesos decisorios. Funciones como el planeamiento, la dirección, la organización, la coordinación y el control son reguladas por esa red de reglas que sirve también para gestionar posibles conflictos que emerjan en el funcionamiento organizacional.

Respecto del diseño de la estructura organizativa, supone un proceso de división del trabajo que consiste en asignar a los individuos cierta responsabilidad sobre determinadas porciones de la actividad de la organización. Se trata de una asignación de responsabilidad que incluye tres elementos: resultados, recursos y autoridad, e implica que cada integrante de la organización rinda cuentas de lo actuado (Delgado, 2011).

Podemos reconocer dos tipos de división del trabajo. La división horizontal o departamentalización, es el proceso por el cual se agrupan ciertas actividades en determinados sectores de la estructura, y se crean unidades administrativas que pueden ser divisiones, departamentos, secciones, oficinas, etc., según diferentes criterios. En cambio, la división vertical establece niveles jerárquicos con distintos grados de autoridad, entre los cuales podemos identificar:

- *nivel político, superior* o de *dirección*: es responsable del establecimiento de objetivos, la determinación de políticas y la fijación de metas a alcanzar. Tiene que mantener el funcionamiento de la organización como una unidad integrada, desarrollar las condiciones para que la organización se vincule con su entorno, y definir los caminos o estrategias por los cuales la organización cumplirá sus fines.
- *Nivel intermedio* o *gerencial*: media entre los directivos de la organización y quienes realizan las operaciones en los niveles inferiores. Establece pronósticos, aplica y desarrolla programas y administra presupuestos.
- *Nivel operativo*, inferior o de *ejecución*: aplica normas, procedimientos e instrucciones adoptadas por la organización para cada sector. Se integra por aquellos que realizan el trabajo básico de la organización, ya sea la producción de bienes o de servicios.

Existen principios básicos y generales para el diseño organizativo, sobre los que se articulan las relaciones internas entre los distintos sectores, áreas y cargos de la estructura para garantizar la unidad, la coherencia y la eficacia de sus actuaciones. Se pueden distinguir dos tipos de principios: esenciales y existenciales. Los primeros son consustanciales a toda organización, cualesquiera sean sus objetivos. Son los principios de unidad, competencia, jerarquía y coordinación. Los segundos, en cambio, varían según circunstancias sociopolíticas y técnicas determinadas, y su adopción depende de los objetivos y funciones que trata de alcanzar una organización concreta. Suelen considerarse como tales los principios de concentración y desconcentración funcional (García Hoz y Medina Rubio, 1986).

Según el principio de unidad toda organización debe conseguir que, a pesar de la división del trabajo, esta responda en un sentido convergente o de unidad de esfuerzos y de propósitos. Sin embargo, unidad no se confunde con uniformidad, es decir, no se opone a la variedad de formas organizativas sino a la disgregación de los elementos y factores concurrentes en una organización.

Según el principio de competencia o especialización funcional, cada componente de la estructura organizativa tiene una determinada competencia, entendida como el haz de atribuciones y funciones que le corresponden en relación con los demás. Definir la competencia de cada componente resulta esencial si se quiere distribuir racionalmente el trabajo y evitar superposición de funciones o ausencia de cargos que asuman ciertas actividades necesarias para el funcionamiento de la organización.

Según el principio de jerarquía, las competencias de los diferentes cargos se ordenan por razón de grado de autoridad, de acuerdo con relaciones de supremacía y subordinación. En virtud de esa jerarquía, los cargos de niveles superiores tienen facultades para dirigir, impulsar y ordenar la actividad de los inferiores, con el propósito de alcanzar la unidad de todas las actuaciones de la organización.

Por su parte, el principio de coordinación, se complementa con los anteriores y junto con ellos permite concretar la unidad y la coherencia organizativa. Coordinar es establecer la armonía entre todos los actos de una organización, de manera que se facilite con ello el funcionamiento y el logro de los objetivos.

En cuanto a los principios existenciales, predomina el principio de concentración cuando se concentran funciones en los órganos superiores, mientras que la desconcentración implica la transferencia de competencias y poder para tomar decisiones de un nivel superior a otro inferior, pero siempre dentro de la misma organización.

Los organigramas

La representación más simple de la estructura organizativa es el organigrama, una forma clásica de graficación que muestra las unidades organizativas con sus dependencias jerárquicas. Este diagrama permite inferir algunos aspectos de la división del trabajo, la fragmentación de la autoridad y la importancia asignada a las unidades.

Los organigramas se utilizan como herramientas de comunicación y de análisis estructural. En el primer caso, permiten informar a los miembros de la organización la posición relativa que ocupan y la relación que tienen con el resto de la estructura, facilitar la comprensión acerca de las posibilidades que tiene cada persona de ascender a otras posiciones de la estructura organizativa, e informar a terceros interesados en la organización cómo se encuentra estructurada la misma.

Como herramienta de análisis permite, junto con las normas donde se detallan las misiones y funciones de cada cargo, detectar fallas de estructuración tales como:

- falta de unidad de mando: cuando dos o más personas supervisan un mismo cargo;
- superposición de funciones: cuando dos o más cargos tienen asignada responsabilidad por el cumplimiento de igual o similar función;

- relación de dependencia confusa: cuando no está claramente determinada la relación de autoridad con que un cargo está vinculado a otros de la organización;
- situaciones de subordinación unitaria: cuando de un cargo depende un único subordinado del cual a su vez dependen uno o varios cargos (los llamados «cuellos de botella»);
- indefinición de los niveles a los cuales pertenece el cargo: cuando no está clara la posición relativa que el cargo tiene en la estructura jerárquica, posición que condiciona otros aspectos, como la remuneración, las posibilidades de ascenso y promoción, etc.;
- estructura desequilibrada: cuando un área tiene exceso de niveles o personas a su cargo con respecto a otra área;
- alcance del control excesivamente amplio: cuando a un cargo se le asigna un mayor número de subordinados de los que puede supervisar eficazmente;
- designación confusa de las funciones, categorías o nombre de los cargos.

Asimismo, las cualidades que deben reunir los organigramas pueden reducirse, esencialmente, a las tres siguientes (Gairin Sallán, 1984):

- *claridad*: la representación debe ser sencilla, de fácil lectura para las personas a quienes se dirija para evitar interpretaciones diversas;
- *exactitud*: la representación debe contener todos los elementos necesarios para dar la información que pretende y reflejar con veracidad la estructura de cargos y las relaciones que se dan entre los mismos;
- *actualidad*: el diagrama debe reflejar la estructura actual de la organización, si no puede originar confusiones y no cumplir con sus propósitos de información y de constituirse como herramienta de análisis.

Para la graficación se utilizan dos clases de símbolos: los rectángulos y las líneas. Los primeros se utilizan para representar cargos, funciones, categorías o personas de acuerdo con el tipo de diagrama que se quiere representar. Las líneas indican la relación de autoridad existente entre ellos; son de trazo completo en el caso de autoridad jerárquica y de trazo partido para las relaciones de tipo funcional.

Existen diferentes tipos de organigramas de acuerdo a la disposición gráfica. Los más comunes son: ramificado en vertical, ramificado en horizontal y ramificado mixto. En la página siguiente se muestran algunos ejemplos.

Para la confección de organigramas se debe contar, en primer lugar, con una clara definición de puestos y funciones, así como de las relaciones que se pueden establecer entre ellos. A partir de allí, pueden realizarse los primeros bosquejos según dos procedimientos. El primero consiste en desarrollar la organización a partir del puesto de mayor autoridad e ir estableciendo los niveles subsiguientes. El segundo supone iniciar y realizar el proceso de manera inversa, esto es, empezando por el nivel más bajo. Ambos sistemas son válidos, aunque el primero es el más utilizado.

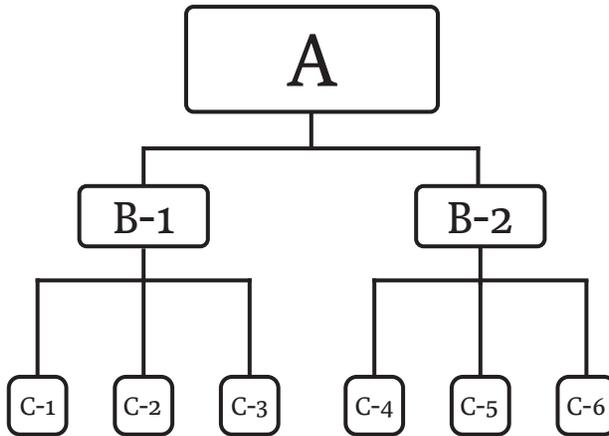


Figura 1. Organigrama en ramificado vertical. Extraído de Gairin Sallán (1984, p.193)

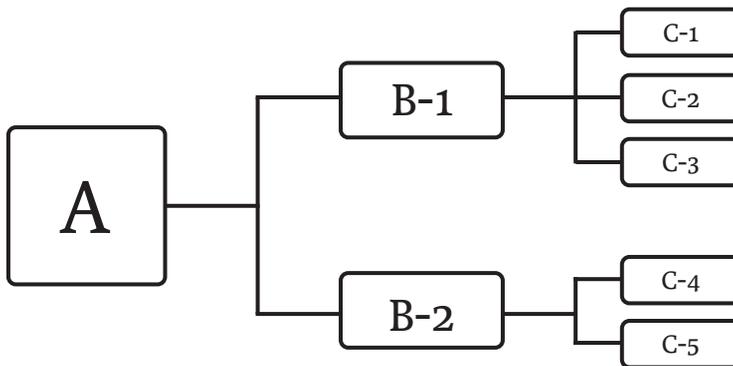


Figura 2. Organigrama en ramificado horizontal. Extraído de Gairin Sallán (1984, p.193)

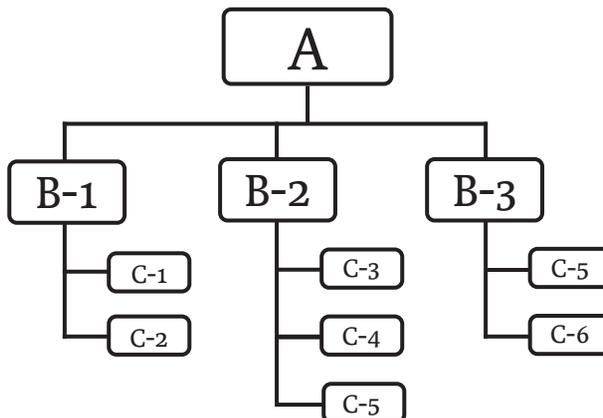


Figura 3. Organigrama en ramificado mixto. Extraído de Gairin Sallán (1984, p.194)

El proceso administrativo

Tradicionalmente, el proceso administrativo ha sido concebido como una sucesión de etapas (planificación, gestión y control), en un proceso continuo y circular en el que el fin de un ciclo se convierte en el inicio del siguiente. El creador de esta noción ha sido Henri Fayol y desde ese momento ha estructurado el estudio de la práctica administrativa. Examinemos las características de los tres momentos básicos que lo componen.

a) Planeamiento

El planeamiento es el proceso que consiste en preparar un conjunto de decisiones para la acción futura dirigido al logro de objetivos por medios óptimos (Dror, 1963, citado en Sánchez Martínez, 2009). Es una herramienta de gobierno que permite introducir mayor racionalidad en la toma de decisiones, pues traduce visiones y aspiraciones en objetivos y metas concretos, evalúa alternativas, analiza los medios y recursos que se disponen y prevé los efectos que las decisiones puedan tener en la realidad.

b) Gestión

La gestión es el momento de poner en obra todo lo que se pensó para llegar al objetivo deseado. Es cuando se produce el enfrentamiento con la realidad, que presenta un alto grado de complejidad, acción y reacción, como también de decisión. Sobre todo en medios ambientales inestables o turbulentos, la gestión es una gran productora de información, que puede convalidar o refutar la información tenida en cuenta durante el planeamiento. En este sentido, la gestión puede producir cambios y ajustes en lo planificado al enfrentar las adversidades que presenta la realidad; es decir, la gestión puede modificar el planeamiento y no solamente el planeamiento definir la gestión.

c) Control

El control consiste en confrontar la gestión con lo planeado, analizar los desvíos y sus causas, para realimentar el planeamiento y la gestión. Es una función que permite reconocer la necesidad de efectuar cambios en la organización.

Fue Henri Fayol (1916) el primer autor que utilizó el término «control», definiéndolo como la verificación y la vigilancia de las operaciones, para que las mismas se desarrollen en función de las reglas y órdenes emitidas. Desde esta perspectiva tradicional, el control se reduce a un papel de verificación y asume una actitud censora que intenta forzar la gestión privilegiando el planeamiento. En una perspectiva más actual, el control se concibe como un mecanismo de información interrelacionado con el planeamiento y la gestión. Permite seguir el funcionamiento de los planes una vez puestos en marcha, detectar las desviaciones que se producen en ellos, conocer sus causas y efectuar una acción correctora.

Junto a esta resignificación de los momentos, el pensamiento administrativo fue reconociendo que el proceso administrativo no se despliega en una secuencia lineal de fases. Si bien es cierto que ejecutar una acción requiere que se hayan asignado actividades a las personas de acuerdo con planes y objetivos generales, y que el control no puede ejercerse en el vacío sino en base a algo planificado y ejecutado, en la práctica de los

Asimismo, en el momento de gestión, durante la implementación de los planes, la comunicación y la influencia inciden en la toma de decisiones involucradas en la dirección, coordinación, capacitación, asesoramiento y supervisión que se realicen. Esas actividades se despliegan en una realidad determinada por factores endógenos (en una escuela podrían ser sus condiciones edilicias y de equipamiento, la conformación del plantel docente, el currículum, entre otros); y por factores exógenos (por ejemplo, las características del barrio en el que se inserta la escuela, las características socioeconómicas y culturales de las familias de los estudiantes, etc.).

En ese escenario, atravesado por estos condicionamientos, la gestión obtendrá ciertos resultados, que serán objeto de control, supervisión y evaluación, lo que a su vez retroalimentará con información la toma de decisiones. Nótese que en todo el proceso se produce y utiliza información, no solamente al final, cuando se evalúan los resultados.

RECAPITULANDO

El análisis de la práctica administrativa requiere la consideración de dos dimensiones estrechamente interrelacionadas: una dimensión estructural, más estable, que conforma el marco de los procesos decisorios, y una dimensión funcional, más dinámica, que comprende el conjunto de funciones administrativas desplegadas por quienes administran la organización para que funcione bien y alcance los objetivos propuestos.

Atender a la articulación de ambas dimensiones, desde nuestra perspectiva, constituye un elemento clave para estructurar el análisis de las prácticas de gobierno, tanto de los sistemas educativos como de las organizaciones escolares, en tanto permite abordar nuestro objeto de estudio en sus dos facetas complementarias: la organización (como estructura) y la administración (como proceso) de lo educativo.



ACTIVIDAD DE INTEGRACIÓN

Elabore un mapa conceptual que permita integrar los conceptos desarrollados en el capítulo. Para ello le sugerimos seguir los siguientes pasos:

1. A medida que repasa la lectura del capítulo, confeccione una lista de conceptos que se presentan en el texto (sin sus definiciones).
2. Revise la lista e identifique conceptos que se repiten, conceptos que incluyen o que se desagregan en otros más específicos, conceptos que pueden considerarse complementarios.
3. Despeje la lista eliminando los conceptos repetidos o sinónimos, y comience a ordenarlos considerando las relaciones de inclusión y complementariedad que identifica entre ellos.
4. Integre esos conceptos y sus relaciones en un esquema que represente gráficamente la estructura conceptual que ha podido construir hasta el momento.

Capítulo 2

La construcción del campo de conocimientos de la administración de la educación

PATRICIA MALENA DELGADO

El capítulo ofrece una síntesis de diferentes enfoques y teorías que se sucedieron en el tiempo e influyeron en el proceso de conformación de la administración de la educación como campo de conocimientos. Toma como base los aportes de Benno Sander, autor que examina la historia de la administración educativa en América Latina reconociendo una serie de enfoques administrativos que se sucedieron a lo largo del tiempo, sin desaparecer del todo en el presente. Tales enfoques representan posicionamientos ideológicos, teóricos y metodológicos diferentes desde los cuales se concibe y ejerce la administración de lo educativo, tanto a escala del gobierno del sistema educativo como de la gestión escolar. El propósito de esta lectura histórica es aportar elementos para una visión más comprensiva del presente de la disciplina, caracterizado por la coexistencia de una pluralidad y diversidad de enfoques y teorías.



UNA LECTURA HISTÓRICA DE LA DISCIPLINA

La comprensión del estado actual de la disciplina requiere examinar su proceso histórico de conformación; proceso en el que confluyen una serie de enfoques y teorías que presentamos de manera ordenada y sintética atendiendo a los siguientes criterios:

- un criterio epistemológico, que permite comprender la influencia de los paradigmas científicos en el desarrollo de la disciplina;
- un criterio histórico, que da cuenta del proceso de construcción y reconstrucción de enfoques y teorías en el marco de los diferentes paradigmas;
- un criterio referido al radio de observación al que remiten las teorías y enfoques: si es el gobierno del sistema educativo o si es la organización escolar;
- un criterio contextual, que considera la influencia de los contextos sociohistóricos en el desarrollo de las teorías, con especial interés en la evolución del pensamiento administrativo en la educación latinoamericana y en Argentina.

Tomaremos como base las aportaciones de Benno Sander (1996), debido a que ofrece una mirada que articula los criterios expuestos.

El autor examina la administración de la educación en el contexto de la historia política y cultural de América Latina, con el propósito de describir el proceso de construcción del conocimiento en este campo de estudios, en el marco más amplio del desarrollo de las ciencias sociales y en particular de los estudios sobre la administración pública. Sander examina la relación histórica existente entre la construcción del conocimiento en la administración pública y la construcción del conocimiento en la administración de la educación. Otros autores como Fernández Lamarra, Vallés y Alonso Brá (2004) coinciden en este punto, planteando que el modo en que se ha concebido históricamente la administración de lo educativo ha estado supeditado a las transformaciones del Estado, las definiciones de sus políticas y las orientaciones fijadas para la administración de su aparato.

Sander reconoce en la historia de la administración educativa en América Latina una serie de enfoques que se sucedieron a lo largo del tiempo, sin desaparecer del todo y cuyos vestigios pueden reconocerse aún en el presente. Se trata de los enfoques jurídico, tecnocrático, conductista, desarrollista y sociológico. A ellos sumamos dos que tuvieron difusión a partir de las décadas de los 80 y los 90 y que tienen plena vigencia en la actualidad: el gerencialismo y el enfoque micropolítico. Todos ellos representan posicionamientos ideológicos, teóricos y metodológicos diferentes desde los cuales se concibe y ejerce la administración de lo educativo, tanto a escala del gobierno del sistema educativo como de la gestión escolar.

ENFOQUE JURÍDICO

Sander relata que, durante el período colonial y hasta las primeras décadas del siglo XX, hubo pocos desarrollos teóricos y escasa sistematización del conocimiento vinculado a la administración educativa. La orientación intelectual dominante en la época se caracterizó por una fuerte impronta normativa, derivada de la influencia del derecho administrativo romano, con su carácter legalista y su pensamiento deductivo.

El legalismo pone énfasis en el orden, la reglamentación y la codificación. Predica la legislación anticipatoria; la ley representa un ideal a ser alcanzado en una multiplicidad de situaciones particulares. Esa preferencia por el pensamiento deductivo se diferencia de la tradición jurídica anglosajona que tiene una orientación inductiva, por lo que parte de la experiencia empírica y de los hechos observados en una serie de casos para luego formular principios generales.

El cristianismo reforzó el carácter normativo y la lógica deductiva del enfoque jurídico. También el positivismo ejerció influencia trascendental durante la conquista de la independencia de los países de la región y la consolidación de los respectivos estados nacionales. Las publicaciones pedagógicas del período colonial reflejan la influencia simultánea de la filosofía escolástica, del racionalismo positivista y del formalismo legal en la organización y la administración de la educación latinoamericana.

Esta primera impronta «normativa» en la interpretación de lo administrativo, para el campo educativo y para el estatal en su conjunto, parece ser un primer basamento de su constitución como campo disciplinario, y permite entender por qué durante tanto tiempo los principios y las técnicas de administración fundamentados en la tradición del derecho anglosajón no encontraron la ecología propicia para su adopción en Latinoamérica.

ENFOQUE TECNOCRÁTICO

El estudio sistemático de la administración se originó a principios del siglo XX en los países desarrollados de Europa y Norteamérica, donde fue concebido como un instrumento para organizar y coordinar la prestación de los servicios públicos y la creciente actividad productiva en el mundo de los negocios. Según Sander, tres movimientos iniciales dieron origen a la escuela clásica de administración: la administración científica en los Estados Unidos, la administración general en Francia y la administración burocrática en Alemania. Sus principios y prácticas derivaron en concepciones universales que se difundieron rápidamente por todo el mundo, incluyendo los países de Latinoamérica.

La administración científica

A fines del siglo XVIII se produjo una serie de cambios y transformaciones en la sociedad y en el modelo productivo, resultante de la mecanización de la industria y de la agricultura, el progreso en los transportes y las comunicaciones. Todo esto repercutió en un crecimiento acelerado y desorganizado de las empresas y trajo la consecuente necesidad de aumentar la eficiencia y la competitividad de estas organizaciones. En este contexto se desarrolló la teoría de Frederick W. Taylor (1856-1915), conocida como organización científica del trabajo o administración científica.

Para lograr mayor eficiencia y productividad, Taylor y sus seguidores postularon la posibilidad de analizar científicamente las tareas desarrolladas por los trabajadores, a fin de descubrir aquellos procedimientos capaces de producir el mayor producto con el menor insumo de recursos y energía. Para eso observaron las tareas y procesos de trabajo de los operarios, los desagregaron en sus movimientos más elementales y midieron los tiempos de ejecución. Luego buscaron la mejor forma de realizar los procesos de producción y entrenaron al personal en un conjunto de procedimientos estandarizados. Establecieron que la selección de los trabajadores fuera acorde con el conjunto de habilidades, actitudes y conocimientos que requerían los puestos de trabajo. De ese modo, el taylorismo planteó la separación entre las funciones de diseño, atribuidas a la gerencia, y las de ejecución, asignadas a los operarios.

Además de planificar la producción, plantearon un sistema de incentivos económicos para los empleados con vistas a aumentar su productividad, definiendo premios para cuando alcanzaran las metas establecidas e incentivos mayores cuando fueran superadas. Todo esto suponía un aceitado sistema de control de la ejecución del trabajo en función de parámetros establecidos previamente y requería un equipo de supervisores especialistas en diferentes fases del proceso productivo (Delgado, 2015).

Muchas técnicas de organización modernas se basaron en el taylorismo, como la dirección por objetivos, los sistemas de planificación, programación, presupuestación y otros métodos de control racional.

La escuela de administración industrial y general

Tras las aportaciones realizadas por Frederick Taylor, Henri Fayol (1841-1925) desarrolló un modelo administrativo de gran rigor para su época. Su principal obra, *Administración industrial y general*, fue publicada en Francia en 1916.

Fayol centró su estudio en las funciones administrativas de la empresa: la planificación, organización, dirección y control, considerando que estas no eran exclusivas de la alta dirección, sino que se distribuían en toda la estructura jerárquica de la organización. Propuso que tales funciones se realizaran en conformidad con una serie de principios generales, como ser la división del trabajo o especialización funcional, el principio de autoridad y responsabilidad, el de unidad de mando y de dirección, la subordinación del interés particular al interés general, la remuneración razonable y equitativa del personal, la equidad y justicia en el trato a los subordinados, la estabilidad del personal, la disciplina, el orden y la unión del personal.

Más allá de sus aportes y de la gran influencia que tuvieron las teorías de Taylor y Fayol en la conformación de la escuela clásica de administración, esta recibió numerosas críticas. Principalmente se cuestionó su perspectiva mecanicista del funcionamiento de la organización y del comportamiento de sus integrantes. En efecto, desde estas teorías, la organización fue concebida como un instrumento diseñado para lograr ciertos objetivos, con un comportamiento predecible y controlable, al igual que el de sus empleados; una organización independiente y cerrada a cualquier influencia de su entorno. A pesar de estas críticas, es un enfoque muy utilizado en la actualidad, pues aporta una visión simple y ordenada de la organización. Resulta particularmente útil para la ejecución de tareas administrativas rutinarias, y sus principios proporcionan guías generales que permiten al administrador organizar su trabajo cotidiano.

La teoría de la burocracia

Sander ubica también dentro del enfoque tecnocrático la teoría de la burocracia, aunque la difusión de la obra de su creador, el sociólogo alemán Max Weber (1864-1920), contemporáneo de Taylor y Fayol, recién se produjo luego de que fuera traducida al inglés en 1947.

La organización burocrática se estructura de acuerdo con un conjunto de principios:

- autoridad legal, basada en normas escritas: son descripciones minuciosas de las tareas que se deben desempeñar en cada cargo, volcadas por escrito para que su transmisión y su aprendizaje no sean alterados. Se garantiza de esta manera una interpretación uniforme y sistemática que no se lograría mediante la transmisión oral;
- división especializada del trabajo: todas las tareas están diferenciadas y especializadas según los objetivos que se persiguen desde cada puesto, cargo o función y no de la persona que lo ocupe. La persona debe adaptarse al cargo y no el cargo a la persona;

- estructura jerárquica piramidal: cada cargo es controlado y supervisado por otro de más alto nivel. El cargo impone un límite a la autoridad y forma parte de una estructura jerárquica;
- los actos administrativos y las decisiones se formulan y se registran por escrito;
- los medios de producción o administración pertenecen a la oficina, no al encargado o responsable de ella. La propiedad personal está claramente separada de la propiedad de la organización;
- el criterio de selección del personal se basa en el mérito, en criterios objetivos de evaluación y no en criterios subjetivos, particulares o afectivos;
- se instituye una «carrera burocrática» que prevé la promoción de los empleados mediante ascensos en el escalafón;
- el funcionario profesionalizado debe tener un alto grado de especialización acorde al cargo que le toque desempeñar, un salario que garantice su lealtad a la organización, y un mandato por tiempo indefinido. Debe actuar de modo impersonal y previsible y el cargo debe constituir su principal actividad.

Estos postulados se asemejan a los que sustentan las teorías de Taylor y Fayol. En este caso, el individuo aparece representado como el funcionario de una burocracia, trabajando en un sistema que no deja lugar al pensamiento o a la iniciativa individual. El propósito es hacer que el funcionamiento de la organización sea previsible, lo que es posible si todos cumplen fielmente las normas y los reglamentos.

Además de su perspectiva mecanicista, se critica al modelo burocrático su apego a las reglamentaciones y la necesidad de formalizar a través de documentos todo tipo de comunicación. También se cuestiona su rigidez para adaptarse a los cambios en el contexto y para afrontar conflictos cuya solución no esté prevista en los reglamentos. Sin embargo, esta forma de organización tiene, de algún modo, un efecto protector en el individuo, pues el marco normativo le garantiza cierta estabilidad y certidumbre en el funcionamiento organizacional, aunque el precio sea una pobre posibilidad de desarrollo y de creatividad en el trabajo.

La influencia de la escuela clásica

Sander relata que en las primeras décadas del siglo XX se iniciaron varios movimientos reformistas en la administración del Estado. Los protagonistas del enfoque tecnocrático impulsaron una reforma técnica de la administración pública, con el propósito de lograr su funcionamiento eficiente y racional.

En general, los estudios de esa etapa se preocuparon por caracterizar la situación de la administración en términos de concordancia o discrepancia entre el comportamiento observado y los principios de la administración científica, general y burocrática de Taylor, Fayol y Weber, respectivamente. Se plantearon como descripciones exploratorias de la realidad, con reducida base teórica y limitada preocupación por la explicación de los hechos. Dichos estudios examinaban la dimensión formal de la administración, relegando a un segundo plano el nivel de la acción política. Se hacía especial hincapié en las

características del sistema administrativo, con reducida atención a la influencia de los factores económicos, políticos y culturales en la vida de las organizaciones.

En los países de tradición anglosajona fueron más visibles los efectos de la incorporación de este enfoque en las formas de administrar lo educativo. Al respecto, Fleming (1991) destaca que los líderes estadounidenses y canadienses fueron cautivados por las ideas de Taylor, y por eso impulsaron la estandarización de tests de inteligencia y de metodologías educacionales, la aplicación de cientos de encuestas en los sistemas escolares, el surgimiento de expertos o consultores educacionales y una creciente separación entre docentes y administradores.

Según Sander, en América Latina los principios de la escuela clásica sólo se aplicaron parcialmente, debido a que no se adecuaban a la realidad cultural y política de la región. En cambio, la fuerza de la tradición del derecho administrativo romano continuó vigente durante la etapa tecnocrática y aún se extiende en el presente. Esto permite ilustrar la permanente superposición de enfoques en el proceso histórico de conformación de la administración de la educación como campo de conocimientos y de prácticas.

ENFOQUE CONDUCTISTA

A partir de los años treinta se produjo una creciente reacción internacional contra los principios y prácticas tradicionales de la escuela clásica de administración que inspiraron el enfoque tecnocrático. El inicio del enfoque conductista se produjo con la eclosión del movimiento psicosociológico de las relaciones humanas, a partir de los estudios de Hawthorne realizados entre 1924 y 1927 en los Estados Unidos.

Las bases teóricas de este enfoque se encuentran en las ciencias de la conducta, particularmente la psicología y la sociología. El uso de esas disciplinas ha sido importante en la concepción y el desarrollo de nuevas tecnologías utilizadas en la práctica administrativa, como la dinámica de grupos, el desarrollo organizacional, la formación de líderes y la teoría de sistemas.

Movimiento de las relaciones humanas

Este movimiento comenzó a gestarse a fines de la década del 20, cuando un grupo de investigación en la planta Hawthorne de la Western Electric Company de Chicago estudiaba la influencia de ciertos factores físicos en el rendimiento de los trabajadores. Ese equipo, liderado por Elton Mayo (1880-1949), se interesó en estudiar la fatiga, los accidentes de trabajo y los efectos que producían los períodos de descanso y las condiciones físicas de trabajo sobre la productividad del personal.

En el estudio se encontraron con una realidad inesperada. Descubrieron que la producción no estaba determinada por el aspecto físico ni por la rigurosa especificación del trabajo, sino por la integración social del individuo a los grupos. El rendimiento del trabajador era motivado por la aceptación del resto de sus compañeros y también dependía del contenido y la naturaleza del trabajo, dado que las tareas simples y repetitivas producían una reacción negativa en los empleados.

Así comenzó a conformarse esta perspectiva, que concibe las organizaciones como escenarios, o arenas de interacción social, donde los individuos y grupos se modifican unos a otros. El foco se sitúa en el análisis de la organización informal, es decir, en el conjunto de relaciones e interacciones que se establecen entre las personas de una organización.

Algunos principios administrativos que pueden derivarse de este enfoque son: la importancia de la colaboración y de conciliar los intereses individuales con los de la organización; la negociación en los momentos de tomar decisiones y de llevar adelante acciones; la participación de los individuos en la resolución de los problemas; la necesidad de contar con buenos canales de comunicación; la estimulación de la convivencia y de experiencias compartidas entre los individuos para generar una mayor satisfacción laboral (Delgado, 2018).

A fines de los años 50 las concepciones de este enfoque fueron revisadas y modificadas. Se cuestionó la correlación que proponía entre satisfacción de los trabajadores, cohesión grupal y productividad, pues diversos estudios mostraron que individuos insatisfechos pueden ser productivos, o a la inversa, trabajadores satisfechos pueden ser improductivos; o que la cohesión grupal puede perjudicar la productividad si los grupos se asocian en contra de la dirección. También se criticó su mirada parcial por limitarse a estudiar e intervenir en los aspectos informales de la organización y dejar de lado los formales, o no estudiar la influencia del contexto social. Asimismo, se le atribuyó una intención manipuladora, por utilizar el conocimiento sobre el aspecto humano como una herramienta para lograr una mejor productividad de los empleados.

Las críticas al movimiento de las relaciones humanas dieron lugar a enfoques más integradores que buscaron analizar las organizaciones tanto en sus aspectos formales como informales. En esa síntesis entre los aportes de la escuela clásica y el enfoque de las relaciones humanas, encontramos a la teoría estructuralista de la administración, muy influida por la sociología funcionalista, y la teoría del comportamiento administrativo influida a su vez por la psicología.

Teoría estructuralista de la administración

Esta línea de pensamiento administrativo fue desarrollada por un conjunto de investigadores que examinaron las disfunciones de la organización burocrática y reformularon el modelo propuesto por Max Weber. Entre ellos se destacan Talcott Parsons (1902-1979), Robert Merton (1910-2003), Philip Selznick (1919-2010), Alvin Gouldner (1920-1980) y posteriormente Amitai Etzioni (1929).

Los estructuralistas utilizan el método de análisis estructural-funcional para estudiar las organizaciones. Examinan si estas cumplen los requisitos estructurales y funcionales, y detectan las disfunciones que impiden su funcionamiento adecuado. Muñoz Sedano y Román Pérez (1989) explican los conceptos básicos de este método:

- a. *sistema social*: la sociedad es concebida como un sistema en equilibrio que consta de partes interdependientes; cualquier cambio en una de ellas afecta el conjunto. El equilibrio del sistema es el resultado de múltiples fuerzas y tiende a ser restaurado en caso de perturbación.

- b. *Estructura y función*: la estructura es el conjunto ordenado de elementos o partes de un sistema, que se hallan interrelacionados entre sí. Su característica fundamental es la relativa estabilidad de sus formas: en períodos cortos de tiempo se mantiene constante, aunque históricamente es cambiante. La función es el procedimiento social que sirve para mantener el sistema; cuando esta se institucionaliza se atribuye su ejercicio al titular de un cargo. Estructura y función están interrelacionadas: todo sistema necesita una ordenación adecuada de sus elementos (estructura), así como de sus relaciones (función). La estructura significa estabilidad, la función hace referencia a dinamismo y actividad.
- c. *Requisitos estructurales y funcionales*: el requisito estructural más importante es la coherencia entre los elementos o partes, y el requisito funcional básico es que la función sea necesaria para el mantenimiento y el desarrollo del sistema.
- d. *Institucionalización*: supone el establecimiento de normas de conducta para un sector de actividades a través del derecho o a través de las costumbres. Permite ordenar las conductas de los miembros de una organización definiendo posiciones, estatus y roles. La *posición* es el lugar que ocupa una persona dentro de un grupo o una organización. Cada posición es evaluada por los miembros del grupo, en cuanto al prestigio, importancia o valor que posee; dicha evaluación es el estatus social. A su vez, cada posición en la estructura tiene un rol asociado, que consiste en la conducta que se espera de quien ocupa dicha posición. Este sería el *rol prescripto*. Pero existe también un *rol percibido* –el conjunto de conductas que el ocupante de la posición cree que debe llevar a la práctica–, y un *rol ejercido* –el conjunto de conductas que el ocupante lleva a cabo de hecho, lo que depende de cómo se implica con el rol y la situación concreta en la que se encuentra–.

Para los estructuralistas, la sociedad moderna es una sociedad de organizaciones, concebidas como unidades sociales intencionalmente construidas para alcanzar objetivos específicos. Los conflictos organizacionales son elementos generadores de cambios en la organización. La administración debe lograr la cooperación y crear condiciones en las que el conflicto pueda controlarse y dirigirse hacia canales útiles y productivos.

Siguiendo a Muñoz Sedano y Román Pérez (1989) podemos mencionar como aportes del enfoque estructuralista:

- el intento de integración de los conceptos clásicos y los humanistas;
- la crítica del modelo burocrático y la búsqueda de soluciones para sus consecuencias imprevistas o disfunciones;
- el método de análisis estructural-funcional;
- la concepción de estructura como integración de elementos interdependientes en una totalidad, que es la idea básica que sustenta y desarrolla posteriormente la teoría de sistemas;
- la racionalidad organizativa a partir de los objetivos, estos son el motivo de la existencia y permanencia de la organización y determinan la estructura y el proceso.

El estructuralismo ha sido la visión predominante en la administración educativa entre 1950 y 1970, incluso en los años 80 continuó siendo importante. Aunque es difícil encontrar textos que se definan a sí mismos dentro de esta corriente, se trata de un modelo subyacente a muchos de ellos, sobre todo a partir de su integración al enfoque sistémico, más explícito en la bibliografía de nuestro campo de estudios.

Teoría del comportamiento en la administración

A partir de los años 50, en los Estados Unidos se comienza a desplegar una nueva forma de comprender la organización, basada en el análisis del comportamiento humano dentro de las organizaciones. Se suele identificar como momento de inicio de esta corriente el año 1947, en el que Herbert Simon (1916-2001) publica su libro *El comportamiento administrativo*.

Simon critica los principios de administración de la escuela clásica y el concepto de *racionalidad administrativa*, según el cual se es racional cuando se seleccionan los medios apropiados para alcanzar los fines establecidos. Una racionalidad definida en estos términos exige una elección entre todos los posibles comportamientos alternativos, y una anticipación completa de las consecuencias que seguirán a cada elección. En realidad, un sujeto que toma decisiones lo hace en el marco de una serie de supuestos o premisas que acepta como base de su elección. Sólo conoce algunas de las alternativas posibles y es incapaz de anticipar todas las consecuencias futuras de las decisiones tomadas. Por eso Simon plantea el concepto de *racionalidad limitada*. A la concepción de individuo que evalúa todos los caminos posibles y a partir de ahí elige la alternativa que maximice el cumplimiento de sus objetivos, opone la idea de un hombre administrativo, que selecciona la alternativa más conveniente sólo en función de los factores de la realidad que considera relevantes.

Desde esta perspectiva, la organización se concibe como un sistema de decisiones, en el que los individuos se encuentran sujetos a relaciones de interdependencia y de influencia mutuas. La toma de decisiones involucra tres procesos cognitivos.

1. *Inteligencia*: consiste en identificar el problema, reconocer hechos y oportunidades, buscar información.
2. *Diseño*: se trata de generar alternativas y formular posibles soluciones.
3. *Elección*: consiste en evaluar las posibles consecuencias y tomar una decisión.

Este proceso se halla inmerso en la complejidad cognitiva y externa del tomador de decisiones, por lo que en el transcurso de cada una de las fases el agente puede encontrar nuevos problemas y remitirse al inicio de la secuencia. La fase decisiva y más compleja tiene que ver con representar y estructurar el problema, solo una pequeña parte del esfuerzo se concentra en resolverlo.

Aunque puede considerarse a Herbert Simon como su principal representante, esta escuela incluye un conjunto de autores como Chester Barnard (1886-1961), Douglas McGregor (1906-1964), Rensis Likert (1903-1981), Chris Argyris (1923-2013), James March (1928-

2018) y Richard Cyert (1921-1998). Estos investigadores estudiaron el proceso de toma de decisiones, los fenómenos de la autoridad y de la influencia organizativa; el proceso de formación de objetivos y las posibilidades de compatibilizar los intereses individuales con los de la organización; el balance entre las contribuciones que hacen los miembros de una organización a través de su trabajo y las compensaciones que reciben a cambio (incentivos materiales y simbólicos). De este modo, basándose en las escuelas y teorías que los precedieron, analizaron el funcionamiento de las organizaciones y el comportamiento de los individuos en ellas, atendiendo tanto a la organización formal como a la informal.

Teoría de sistemas

La teoría general de sistemas fue formulada por el biólogo alemán Ludwig von Bertalanffy (1901-1972) en sus obras publicadas entre los años 1950 y 1968. Esta teoría asume que los objetos de estudio de las diferentes disciplinas componen sistemas y estos no pueden ser comprendidos únicamente por el análisis separado y exclusivo de cada una de sus partes.

La perspectiva sistémica busca describir y analizar el comportamiento de los organismos vivos (y por analogía de las organizaciones), y explicar la realidad como un conjunto de elementos interrelacionados y como un proceso de funcionamiento ordenado para el logro de sus objetivos.

Todo sistema tiene cuatro elementos fundamentales: las unidades o elementos, las relaciones que establecen entre ellos, el medio en donde se encuentra inserto y una estructura. Estos elementos se encuentran interrelacionados por lo que si se produce un cambio en uno de ellos se producirán cambios en todo el sistema.

La organización, como un sistema abierto, necesita conciliar dos procesos opuestos, ambos imprescindibles para su supervivencia: a) la homeostasis, que es la tendencia del sistema a permanecer estático o en equilibrio, manteniendo inalterado su *status quo* interno; y b) la adaptabilidad, que es el cambio del sistema para ajustarse a los estándares requeridos en su interacción con el ambiente externo, alterando su *status quo* interno para alcanzar un equilibrio frente a las nuevas situaciones. La organización se adapta y estabiliza cuando, a pesar de los cambios en el ambiente o en la propia organización, mantiene el rumbo hacia el mismo fin, aunque use otros medios y estrategias, y alcanza los resultados esperados dentro de los límites previstos.

La teoría de sistemas se introdujo en la teoría administrativa por la necesidad de una síntesis e integración de las teorías que la precedieron, esfuerzo intentado por la teoría estructuralista y la teoría del comportamiento en la administración. En conjunto estas teorías dieron lugar a otras más directamente orientadas a la gestión de organizaciones, entre las cuales podemos mencionar la teoría del desarrollo organizacional y la teoría de la contingencia.

Teoría del desarrollo organizacional

El movimiento surgió en 1962, como un desdoblamiento práctico y operacional de la teoría del comportamiento, con dirección al enfoque sistémico. Fue elaborado por científicos sociales y consultores de empresas con el propósito de aplicar las ciencias de la

conducta a la administración (Chiavenato, 2007). Entre ellos se destacan: Leland Bradford (1911-2005), Warren G. Bennis (1925-2014), Edgar H. Schein (1928) y Richard Beckhard (1918-1999).

Los modelos de desarrollo organizacional se basaron en cuatro variables básicas: *ambiente*, *organización*, *grupo* e *individuo*. Los autores exploraron la interdependencia de esas variables para diagnosticar la situación e intervenir en aspectos estructurales y comportamentales con el fin de provocar cambios que permitan el alcance simultáneo de los objetivos organizacionales e individuales.

Desde esta perspectiva se considera que la tendencia natural de la organización es crecer y desarrollarse en función de factores endógenos y exógenos. El desarrollo es un proceso lento y gradual que conduce al autoconocimiento, a un conocimiento sobre el ambiente en donde opera la organización, a una estructura interna flexible para resolver problemas que surjan en la adaptación, y a medios de información suficientes sobre procesos y resultados. En definitiva, es un proceso que ha de conducir a la realización plena de sus potencialidades y posibilidades.

El desarrollo organizacional busca cambiar la cultura y el clima organizacional. La cultura organizacional remite al conjunto de hábitos, creencias, valores y tradiciones, interacciones y relaciones sociales típicos de cada organización. Representa las normas informales y no escritas que orientan la conducta de los miembros de la organización día a día y que les dan sentido a sus acciones. Este enfoque sostiene que las organizaciones deben adoptar culturas flexibles para obtener mayor eficiencia y eficacia y alcanzar la innovación necesaria para adaptarse a los cambios y transformaciones del mundo actual. En estrecha relación con la cultura, el clima organizacional constituye la atmósfera psicológica característica de cada organización. Se relaciona con la satisfacción de las necesidades de los participantes y puede ser saludable o enfermizo, satisfactorio o insatisfactorio, dependiendo de cómo los participantes se sienten en relación con la organización.

Los especialistas en desarrollo organizacional sostienen que los cambios organizacionales no pueden hacerse al azar, por inercia o improvisación, sino que deben planearse. La metodología que proponen se caracteriza por:

1. enfocarse en la organización como un todo. La organización necesita que todas sus partes trabajen en conjunto para solucionar los problemas que surgen.
2. Utilizar agentes de cambio. Son las personas que desempeñan el papel de estimular, orientar y coordinar el cambio dentro de un grupo u organización.
3. Centrarse en la solución de problemas reales. Se utiliza la investigación-acción para el diagnóstico de los problemas y la acción necesaria para resolverlos.
4. Apoyarse en el aprendizaje experiencial. Los integrantes de la organización discuten y analizan su propia experiencia inmediata y aprenden de ella.
5. Estimular procesos grupales. Existe un esfuerzo para desarrollar equipos, mejorar las relaciones interpersonales, abrir canales de comunicación, construir confianza y motivar responsabilidades entre las personas.

6. Buscar la retroalimentación. El método proporciona información de retorno a las personas para que ellas comprendan las situaciones en las que están involucradas y realicen acciones autocorrectivas que les permitan desenvolverse con mayor eficacia.
7. Orientación situacional. El desarrollo organizacional no sigue un procedimiento rígido e inmutable. Todo lo contrario, es flexible y pragmático, adapta las acciones para adecuarlas a las necesidades específicas y particulares de cada situación.

Teoría de la contingencia

Los orígenes de esta teoría se remontan a las investigaciones de Paul Lawrence (1922-2011) y Jay Lorsch (1932) sobre las organizaciones y sus ambientes. Busca explicar las características internas de las organizaciones en función de sus entornos, pero considerando que cada organización tiene autonomía. Para adaptarse a los cambios del ambiente y de la tecnología que utiliza, va experimentando diferentes formas de funcionamiento y de respuesta a las nuevas necesidades y demandas.

La palabra «contingencia» significa algo incierto o eventual, que puede suceder o no, dependiendo de las circunstancias. Esta teoría enfatiza que no se alcanza la eficacia organizacional siguiendo un único y exclusivo modelo organizacional. Diferentes ambientes requieren diferentes diseños organizacionales, por lo que se hace necesario desarrollar un modelo apropiado para cada situación.

Para esta teoría no hay nada absoluto en las organizaciones o en la teoría que las explica, todo es relativo, todo depende de algo. Se trata de un enfoque ecléctico e integrador, que toma conceptos de diferentes teorías administrativas, pero que se estructura en torno a las premisas básicas de la teoría de sistemas, sobre la interdependencia y la naturaleza orgánica de la organización, el carácter abierto y adaptable de las organizaciones, y la necesidad de preservar su flexibilidad en vista de los cambios ambientales.

Influencia de las teorías del enfoque conductista

Antes de 1950, el campo de la administración de la educación podía caracterizarse como orientado hacia lo práctico y hacia la exclusión de la teoría en un sentido científico. La concepción positivista de la ciencia administrativa de Simon condujo a la búsqueda de una nueva ciencia de la organización, cuyo principal objetivo fue producir teorías de carácter hipotético-deductivo, verificadas experimentalmente, que permitieran producir un control sobre las organizaciones.

A partir de los años 60 se produjo la incorporación de la teoría de los sistemas al campo de las ciencias sociales y al de la administración de la educación. El enfoque sistémico dio lugar a estudios con una orientación orgánica y comprensiva capaz de examinar la interrelación entre distintas dimensiones de los sistemas educativos y su administración (Sander, 1996). Posteriormente, por la influencia del desarrollo organizacional, este enfoque se replicó en el campo educativo bajo la denominación de «Desarrollo basado en la escuela», que centró su atención en las formas que adoptan los procesos de cambio en las organizaciones educativas, sus condicionamientos institucionales y la comprensión de las relaciones internas que los posibilitan o los dificultan.

Los abordajes sistémicos continuaron presentes, tanto en producciones importantes de inicios de los 80 sobre las problemáticas de la gestión y la innovación, como en los desarrollos teórico-metodológicos que surgieron posteriormente, vinculados a los movimientos de reforma estatal y educativa de los años 80 y 90. En Argentina, los diferentes aportes de esta etapa aparecen en los programas de enseñanza de la administración en las universidades y en las metodologías de planeamiento sectorial. Sin embargo, en la gestión de los servicios educativos, el saber administrativo continuó fuertemente adscripto a lo normativo, propio del enfoque jurídico y del modelo burocrático.

ENFOQUE DESARROLLISTA

En la fase de reconstrucción económica posterior a la segunda guerra mundial, el movimiento administrativo dominante fue el de la administración para el desarrollo, surgida en los Estados Unidos a partir de los años 50. Sus fundamentos se produjeron en el campo de la teoría política comparada, la administración pública comparada y la sociología funcionalista sistémica.

Esta perspectiva se difundió a otros países mediante programas de asistencia técnica y financiera como el Plan Marshall (para países europeos) y la Alianza para el Progreso en las Américas (para América Latina), impulsados por los organismos intergubernamentales de cooperación (Unesco, OEA, Cepal, Ilpes) y por las organizaciones internacionales de crédito (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial).

El desarrollismo planteó la relación entre países periféricos (subdesarrollados) y centrales (desarrollados), en función de un único estilo de desarrollo social y educativo del que los países hegemónicos eran exponentes. Centró su atención en los requerimientos organizacionales y administrativos que los Estados debían adoptar para lograr los objetivos de desarrollo nacional en aquellos países donde estos implicaban grandes transformaciones económicas y sociales.

El enfoque otorgó una importancia central a la gestión de programas de desarrollo y al estudio de los métodos utilizados por los gobiernos para implementar políticas y planes de desarrollo. Por esta razón, en los años 50 y 60 se crearon en la región oficinas de planeamiento a nivel gubernamental, que elaboraron planes trienales, quinquenales y decenales de desarrollo económico y, dentro de ellos, los respectivos planes sectoriales de desarrollo educativo. Basándose en la teoría del capital humano, la educación fue concebida como un factor de desarrollo económico, como instrumento de progreso técnico y como medio de selección y ascenso social.

En este período de optimismo pedagógico, hubo un crecimiento cuantitativo de los sistemas educativos en términos de escuelas, universidades, matrículas, graduados y recursos públicos para la educación. Sin embargo, en los años setenta los hechos demostrarían, con creciente pesimismo, que la inversión en la educación latinoamericana no producía los efectos esperados en términos de crecimiento económico y progreso tecnológico, y tampoco en términos de desarrollo humano, calidad de vida y equidad social.

En muchos casos la creación de oficinas gubernamentales de planeamiento y la elaboración de planes sectoriales de desarrollo obedeció más a las exigencias de los organismos internacionales de crédito para otorgar financiamiento, que a una decisión explícita y coherente de política educativa para que esta contara con los niveles de racionalidad que el desarrollo de la educación exigía. Por esta razón, el planeamiento no operó articuladamente ni con la política ni con la administración. Los planes en pocos casos se ejecutaron, debido a las diferencias ideológicas entre decisores y planificadores y sólo sirvieron para obtener ayuda financiera (Fernández Lamarra, 1983).

El optimismo pedagógico de las décadas anteriores entró en crisis. Se imponía así la necesidad de reevaluar el papel y la relevancia de la educación y la administración educativa en América Latina, a la luz de otras consideraciones y disciplinas de las ciencias sociales.

ENFOQUE SOCIOLÓGICO

En América Latina, las sucesivas dictaduras y las políticas económicas en favor de los grupos de poder hegemónicos volvieron a confirmar que la educación no podía reducirse a una ecuación lineal de tipo técnico, sino claramente a decisiones de orden político vinculadas a un modelo de país y con una especificidad que sobrepasaba el área de economía (Sverdlik, 2006).

A partir de los años 60 y 70 se consolidaron estudiosos latinoamericanos que ensayaron un enfoque sociológico, nutrido de aportes de la sociología, la ciencia política, la economía y la antropología, entre otras. En la gestación de este enfoque podemos reconocer la influencia de la teoría de la dependencia, formulada por Fernando H. Cardoso (1931) y Enzo Faletto (1935-2003), y la pedagogía de Paulo Freire (1921-1997). Su desarrollo fue impulsado también por la acción de las asociaciones profesionales de educadores, el desarrollo de los estudios de posgrado en educación y los aportes de la cooperación internacional.

Este enfoque consideró que los resultados de la administración educativa se debían primordialmente a factores políticos, sociológicos y antropológicos; solo secundariamente a variables jurídicas y técnicas. Sostuvo como hipótesis que la inadecuación política y cultural de las teorías organizacionales y administrativas importadas e implantadas desde contextos nacionales diferentes, podría ser la causa de los fracasos de los movimientos reformistas que se observaron durante muchas décadas en la administración pública latinoamericana. Esas reformas no alcanzaron los resultados esperados porque los conocimientos y las tecnologías adoptadas no guardaban relación con las necesidades administrativas y con la propia ecología del desarrollo latinoamericano. Por lo tanto, era necesario concebir perspectivas de administración basadas en los valores culturales y políticos de la sociedad latinoamericana y de sus instituciones sociales.

Educadores latinoamericanos de vanguardia ensayaron un enfoque sociológico, de carácter interdisciplinario, para el estudio y la práctica de la administración de la educación. Con una perspectiva más comprensiva e ideológicamente explícita del quehacer

educativo, surge en esa época la contribución protagónica de Paulo Freire, que en cierta medida reconstruye en la teoría pedagógica las relaciones de dominación y los ideales de liberación que la teoría de la dependencia postula en el ámbito de las relaciones económicas y políticas internacionales.

EMERGENCIA Y DESARROLLO DE NUEVOS PARADIGMAS EN LAS CIENCIAS SOCIALES

La inclusión de una perspectiva política y cultural, presente en el enfoque sociológico, obedece a un fenómeno más amplio que se produce en ese momento a escala global: el cuestionamiento del paradigma técnico racional que hegemonizó el desarrollo de las ciencias sociales hasta mediados de los años 70. Se reconoce en el texto de Thomas Greenfield «Teoría de la organización: una perspectiva y sus implicancias para las escuelas» (1975) –citado por López Yáñez–, una bisagra en la transición del paradigma técnico racional hacia el paradigma hermenéutico interpretativo.

Según Greenfield, solo accedemos a la realidad mediante el lenguaje; la interpretamos mediante los marcos conceptuales que construimos con su concurso. Para el autor, comprender la organización supone estudiar el mundo de significados construido por sus miembros. En este sentido, propone la metáfora de

las organizaciones como artefactos culturales, es decir, como dispositivos modelados por una cultura que se manifiesta en símbolos y en el lenguaje que sus miembros usan, pero que no existe sino implícita en las acciones, los pensamientos y los sentimientos de dichos miembros. (López Yáñez, 2006, p.13)

El paradigma hermenéutico interpretativo hace foco en aquellos aspectos cargados de significación, símbolos, valores, ritos y creencias que componen la cultura de las escuelas y que son aceptados, compartidos y recreados por los integrantes de la comunidad escolar. Algunas de sus limitaciones tienen que ver con el riesgo de caer en un excesivo relativismo y ambigüedad en la comprensión de las organizaciones, al centrarse en la descripción y comprensión de lo individual y lo singular de los fenómenos.

Posteriormente surgen nuevas miradas que se caracterizan por concebir la educación como un proceso histórico e ideológico. Desde este nuevo paradigma sociocrítico, se juzga imposible, o al menos muy difícil, construir una teoría de la organización que no incluya valores. Se considera indispensable tomar conciencia sobre las condiciones de funcionamiento organizativo para transformar la organización en dirección a una mayor emancipación.

El enfoque sociocrítico se centra en la lectura política de las organizaciones, y focaliza la mirada en las alianzas, coaliciones o pactos establecidos entre los distintos miembros o grupos de la organización, que ejercen su influencia para alcanzar metas que se proponen en función de sus intereses. Esta perspectiva busca producir conocimientos

sobre la organización que permitan hacer explícitas las contradicciones y los conflictos implícitos en las dinámicas organizativas, para poder realizar una intervención directa orientada a la transformación de la realidad. El centro de interés de las perspectivas críticas es analizar y, sobre todo, intervenir sobre las condiciones de vida y de trabajo de los miembros de la organización, entendiendo que habrán de ser ellos los principales protagonistas, tanto del análisis como de la transformación de dichas condiciones (López Yáñez, 2006).

EL ESTADO ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN

El estado actual de la disciplina se caracteriza por la coexistencia de una pluralidad y diversidad de enfoques y teorías. En este apartado reseñaremos brevemente dos perspectivas que representan esa diversidad y se enmarcan en paradigmas epistemológicos diferentes: el enfoque de la *micropolítica escolar* como exponente de los análisis críticos; y el *enfoque gerencial*, heredero de las perspectivas técnico-rationales en administración de la educación.

Perspectiva de la micropolítica escolar

Este enfoque surge en la década de 1970 y estudia las dinámicas organizacionales propias de las instituciones educativas. Autores como Hoyle y Ball en Gran Bretaña; Blase, Bacharach y Mundell en los Estados Unidos, son sus referentes. Se diferencia de los análisis organizativos funcionalistas sistémicos, por su adhesión a paradigmas epistemológicos hermenéutico-críticos y sociocríticos, y por su interés de comprender el funcionamiento cotidiano de las escuelas a través de estudios cualitativos y etnográficos, sin interesarse por la prescripción de criterios de acción administrativa.

Esta perspectiva se centra en el estudio de la *micropolítica escolar*, concepto formulado por Hoyle (1982, citado por Ball 1989), que alude a las estrategias mediante las cuales los individuos y los grupos de una organización tratan de usar sus recursos de poder e influencia a fin de promover sus intereses. Desde esta perspectiva, el poder para tomar decisiones no deriva solamente de la autoridad propia de un cargo, sino que resulta de la actividad micropolítica, en la cual diversos actores y grupos de interés buscan influir en la toma de decisiones. El poder es disputado y se juega en la interacción; la micropolítica es un proceso dinámico que depende de las habilidades, los recursos y las alianzas de los participantes. Los conflictos que se producen en la organización son considerados, desde esta perspectiva, como algo natural y no patológico, sirven para promover el cambio institucional, lo que no significa esperar que las escuelas presenten una situación de conflicto permanente.

En líneas generales, los actores de las instituciones educativas no reconocen que en las escuelas se construyan escenarios de actividad política, aunque acepten que la política afecta la escuela como parte del sistema de gobierno que rige a la sociedad. Esta falta de visión impide entender lo que ocurre en la escuela y por qué ocurre. En cambio, reconocer

a los miembros de una organización como agentes políticos supone aceptar la complejidad y la incertidumbre de la vida escolar. En ese sentido, representa un cambio respecto a los modelos estructuralistas que destacan lo más formal y predictivo y enfatizan el orden en las escuelas. La perspectiva micropolítica plantea que dicho orden está siendo siempre negociado políticamente.

La mirada política de la organización se complementa con un enfoque político más estructural, que presenta la escuela como un aparato del Estado, responsable sobre todo de la producción y reproducción ideológica. Esta *visión macropolítica* es necesaria para comprender el juego de intereses políticos e ideológicos que existen en la sociedad y en el sistema político en torno a la educación y a sus instituciones. Esa doble mirada, interna y estructural, permite reconocer que en la escuela se desarrollan, por una parte, dinámicas micropolíticas (repartos de poder, conflictos, negociaciones, coaliciones), y, por otra, dinámicas políticas, pues a través de sus prácticas y relaciones, desempeña un papel ideológico dentro del contexto sociocultural en el que está inmersa (Bardisa Ruiz, 1997).

Perspectiva gerencialista

Este enfoque surgió en la década del 80 en un conjunto de países desarrollados con una tradición administrativa anglosajona (Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá). Se desarrolló en un momento histórico de cuestionamiento al Estado de bienestar y de surgimiento y consolidación del Estado neoliberal.

Esta perspectiva se legitima en un discurso que contrapone la «eficiencia privada» a la «ineficiencia pública». Propone la incorporación de herramientas de gestión empresarial con el propósito de recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados. La mayor parte de las tecnologías sugeridas son respuestas creadas y desarrolladas por el sector privado frente a las exigencias del mercado, y obedecen a preocupaciones tales como la tasa de rentabilidad, los costos, las inversiones, la orientación al cliente y la preocupación por la eficiencia.

En la administración pública, su concepción privatista y mercado-céntrica condujo a la adopción de políticas de privatización, descentralización, desregulación, desburocratización, tercerización y otras orientaciones tendientes a la reducción de la intervención estatal. Sin embargo, diferentes estudios cuestionaron la posibilidad de una aplicación directa de estos instrumentos de gestión en las organizaciones públicas, y tendieron a proponer una adaptación creativa o una reinención de tales instrumentos dada la especificidad del sector público (Ramíó Matas, 2001; López 2005).

¿Cómo influyó la perspectiva gerencial en la administración de lo educativo? En Argentina, la preocupación por la administración educativa resurgió en la década del 90 con un fuerte tono economicista característico de las políticas neoliberales. De la misma manera como sucedió con las empresas de servicios públicos, se atribuyó la crisis de la educación estatal a problemas de gerenciamiento (Sverdlik, 2006).

El término administración adquirió una connotación negativa y se asoció al conjunto de «males históricos» que se le imputaban al quehacer estatal: inmovilismo, rigidez, burocratización, ineficiencia o ritualización. En contraposición, la gestión o gerencia adquirió

un valor positivo absoluto, vinculado a la flexibilidad, innovación, autonomía, expertez, eficiencia, eficacia, etcétera (Fernández Lamarra, Vallés y Alonso Brá, 2004).

La administración de lo educativo se resignificó como gestión o gerencia, es decir como una tecnología o un mecanismo objetivo, técnicamente neutro, cuyo fin es la búsqueda de mayor efectividad para la consecución de las metas institucionales. Esa concepción desplaza la política y no permite reconocer aspectos educativos, políticos e ideológicos que se ponen en juego cuando hombres y mujeres ejercen el gobierno y participan en los procesos organizativos de las instituciones de las que forman parte (Castro, 2006, 2008).

Por otro lado, el objeto de esa administración, gestión o gerencia cambió de escala: del sistema educativo y las relaciones entre sus diferentes instancias se desplazó a la escuela concebida como *unidad de transformación*. Se impulsaron nuevos modelos de organización y de gestión en torno a una mayor autonomía de las escuelas y una mayor participación comunitaria. Las expectativas de cambio educativo recayeron sobre los equipos directivos e implicaron mayores compromisos, sin embargo, no los liberaron de ninguno de los deberes ni de los controles que hasta ahora tenían, ni se ampliaron sus atribuciones en ninguno de los aspectos sustanciales implicados en la política educativa. Desde ese punto de vista, fueron puestos en el lugar de meros ejecutores o receptores de lo que se había decidido en instancias superiores (Pérez y Alonso Brá, 1997).

El peso creciente que adoptó la dimensión pedagógica en esta nueva concepción del «administrar» implicó, en cierta medida, el abandono de un abordaje más social y político, propio de las propuestas más críticas de los setenta y principios de los ochenta. La impronta del enfoque tecnocrático parece redefinirse en términos técnico-pedagógicos y cierra, en cierta medida, el debate respecto de la reforma educativa en términos sociales más amplios, quedando recluso a una cuestión de expertos organizacionales y educativos (Fernández Lamarra, Vallés y Alonso Brá, 2004).

En paralelo, se produjo un desplazamiento en las modalidades de intervención estatal, desde el control directo del cumplimiento de las normativas (regulaciones tradicionales o burocráticas) hacia formas indirectas de regulación y control (por ejemplo, los sistemas de información y de evaluación de la calidad y el financiamiento a través de programas y proyectos). Estos cambios se corresponden con el modelo de un Estado evaluador que conduce a distancia al sistema educativo, asumiendo un papel más flexible en la definición de los procesos y más rígido en términos de evaluación de eficiencia y eficacia en los resultados (Feldfeber, 2009). Sin embargo, estas nuevas formas de regulación coexisten con mecanismos burocráticos tradicionales, que en muchos casos sirven para imponer la aplicación de las nuevas tecnologías.

Los efectos de estos cambios en los modos de organizar el aparato administrativo son más claros y nítidos en algunos niveles y sectores que en otros. Castro y Enrico (2019) plantean como hipótesis que las escuelas han sido más fuertemente atravesadas por estos discursos y acciones propiciados por la perspectiva gerencial. En cambio, las oficinas centrales, los ministerios de educación y las vinculaciones entre sus propios organismos y las instituciones educativas, pareciera que siguen respondiendo, principalmente, a modelos con lógicas burocráticas, especialmente en la línea jerárquica de la autoridad y la

provisión de información del sistema a las áreas centrales. No obstante, en cuanto a la utilización de esa información se observarían nuevos modos, más vinculados al lugar central asignado a la información en el control y evaluación del sistema y de las políticas.

Estas nuevas orientaciones que se producen en el aparato burocrático también inciden en la transformación de la administración de la educación como campo disciplinar, aunque con diferentes énfasis y construyendo diversos abordajes. De ese modo se produce una mayor dispersión de enfoques y teorías, y cierto desdibujamiento de sus límites y alcances respecto de otros campos disciplinares.

ACTIVIDAD DE INTEGRACIÓN

En un análisis comparativo, identifique semejanzas y diferencias entre las teorías y los enfoques presentados, planteándolas en términos de continuidades y rupturas en la evolución de los modos de pensar las organizaciones y su administración. Puede representar en un esquema o cuadro sinóptico las principales relaciones que ha encontrado.



Capítulo 3

Gobierno de la educación en Argentina

PATRICIA MALENA DELGADO

En este capítulo se exponen algunos conceptos básicos del análisis político, como marco de referencia, para examinar el gobierno del sistema educativo argentino en dos dimensiones complementarias: la dimensión estructural que conforma el contexto de los procesos decisorios, esto es, la estructura de gobierno según lo establecido en la Ley de Educación Nacional N° 26.206; y la dimensión funcional que se manifiesta a través de un conjunto de políticas educativas e involucra decisiones y acciones políticas y administrativas para que el sistema funcione adecuadamente y alcance sus objetivos. Son propósitos del capítulo describir la estructura de gobierno del sistema educativo argentino, las instancias que la componen y sus interrelaciones; así como introducir aportes teóricos necesarios para comprender cómo las instancias y los agentes de gobierno orientan, coordinan y controlan los sistemas educativos.



NOCIONES INTRODUCTORIAS

Para aproximarnos al estudio de la estructura y la acción de gobierno del sistema educativo, es necesario clarificar los conceptos de «Estado», «gobierno», «políticas públicas» y «burocracia estatal», centrales del análisis político.

El Estado. Guillermo O'Donnell define el Estado como una entidad que demarca un territorio frente al de otras entidades semejantes, proclama autoridad sobre la población de ese territorio y es reconocido por otros Estados y diversas instituciones internacionales. Más precisamente, el autor lo define como:

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado), que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen

como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la pretensión de monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física, y además pretenden ejercer supremacía en el control de dichos medios, que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquél territorio. (2008, p.1)

De acuerdo con esta definición, el Estado incluye al menos cuatro dimensiones:

- es un *conjunto de burocracias*, que tienen legalmente asignadas responsabilidades orientadas a lograr o proteger algún aspecto del bien o interés público o común.
- Es también un *sistema legal* o entramado de reglas que penetran y codeterminan numerosas relaciones sociales.
- Es un *foco de identidad colectiva* para los habitantes de su territorio, que debería prevalecer sobre los conflictos y clivajes sociales.
- Es un *filtro* que trata de regular cuán abiertos o cerrados están diversos espacios y fronteras que median entre el «adentro» y el «afuera» del territorio.

En la misma obra, O'Donnell señala que cuando estas cuatro dimensiones se desempeñan razonablemente bien, el Estado cumple su crucial papel de articulador y ordenador de la diversidad y pluralidad de las relaciones sociales en su territorio: facilita la organización de los sectores sociales, orienta los conflictos hacia su pacífica resolución, provee valiosos bienes públicos y resuelve o ayuda a resolver numerosos problemas de la acción colectiva. Sin embargo, aclara el autor, ningún Estado ha materializado completamente estas dimensiones, y algunos distan de haberlas logrado siquiera medianamente. Por lo tanto, no constituyen atributos a priori de un Estado sino que son históricamente contingentes y habrá que examinar la medida de su logro en cada caso.

El gobierno. Todo Estado, como forma de organización política, posee alguna clase de gobierno que detenta autoridad para establecer sus políticas (Schively, 2000). Orlandi y Zelaznik (1996) diferencian al menos tres perspectivas para acercarse al fenómeno del gobierno:

- gobierno como el *conjunto de individuos que ejerce el poder de autoridad* en un sistema político. En esta acepción el concepto se centra en la figura de los gobernantes que determinan la orientación política de una sociedad;
- gobierno como *conjunto de instituciones* a partir de las cuales se ejerce la autoridad. El concepto refiere a las estructuras de toma de decisiones definidas por el régimen político, así como a las estructuras responsables de aplicar las decisiones tomadas. El régimen establece el conjunto de normas y procedimientos formalizados y de reglas de juego no formales que especifican los modos en que los miembros del sistema pueden participar en la toma de decisiones, junto a ideologías, valores y creencias cristalizadas en tales estructuras, normas y procedimientos;

- gobierno como *actividad de conducir a un conjunto de personas* hacia determinados objetivos o estados deseados. Esta acepción requiere definir qué funciones corresponden a la acción de gobernar. Por su naturaleza, podemos distinguir entre funciones políticas y administrativas. Desde una visión tradicional se plantea una dicotomía entre ambas: la definición de los rumbos de acción se atribuye a la esfera política y la puesta en marcha cotidiana y permanente de los planes establecidos por los gobiernos a la esfera administrativa. Sin embargo, la política, como expresión de voluntades e intereses múltiples y contrapuestos, no queda acotada al momento de formulación de una política concreta sino que impregna todo el proceso de ejecución.

Aquí, vamos a referirnos al concepto de «gobierno» como conjunto de instituciones a través de las cuales se ejerce el poder y como actividad de conducción de un grupo social, en articulación con otros conceptos como los de políticas públicas y burocracia estatal.

Políticas públicas y burocracia estatal. Oszlak y O'Donnell definen la política pública como «un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, el interés o la movilización de otros actores en la sociedad civil» (1981, p. 15).

En los casos en los que el Estado decide actuar, una política pública designa el «proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos» (Muller y Surel, 1998, citados en Roth Deubel, 2002, p. 26).

Estos programas de acción incluyen, por lo general, decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo. Como la burocracia estatal no constituye un organismo monolítico de gobierno, sino un aparato institucional diferenciado que reconoce en su interior una diversidad de sectores, grupos de interés y organizaciones, la toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada no tiene por qué ser unívoca, homogénea o permanente.

Además, en el desarrollo de las políticas públicas, junto a los actores estatales intervienen otros actores de la sociedad civil que pueden estar siendo afectados por la cuestión. Se genera así un proceso sociopolítico complejo, en el que cada actor participa planteando determinada estrategia de acción según los recursos y los apoyos que pueda movilizar, y según sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores involucrados (Oszlak y O'Donnell, 1981). Como resultado de dicho proceso, las decisiones que se generen como discursos y diseños desde diversos lugares del Estado, se reelaboran, reestructuran, modifican, obstaculizan o profundizan a lo largo de la cadena de actores sociales que intervienen en su implementación (Carranza, 1998).

Concebir a la administración de la educación como parte del proceso de gobierno, nos lleva a examinar decisiones y acciones realizadas en el marco de las políticas educativas y de una estructura organizacional específica que se ocupa de desagregarlas. La forma que adquiere ese aparato administrativo, las normas que lo estructuran y rigen, como también las prácticas que despliegan los actores en el marco de esas concepciones,

estructuras y reglas, constituyen aspectos centrales para analizar los procesos de gobierno de los sistemas educativos (Castro y Enrico, 2019).

ESTRUCTURA DE GOBIERNO DEL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO

Para conocer la estructura de gobierno del sistema educativo argentino debemos examinar lo que establece la Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26.206 al respecto, particularmente en su Título X «Gobierno y administración». Si bien este es el marco general, para conocer cómo se organiza el gobierno del sistema educativo en una provincia o en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, será necesario analizar la legislación jurisdiccional vigente.

Niveles de gobierno en un país federal

La LEN establece en su artículo 12, que el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del sistema educativo nacional. Más adelante, en el artículo 113 establece que el organismo de concertación de la política educativa nacional es el Consejo Federal de Educación (CFE).

Podríamos preguntarnos por qué en esta estructura el gobierno de la educación aparece como una responsabilidad compartida por el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto se debe fundamentalmente a que la Argentina se caracteriza por ser un país federal con tres niveles de gobierno bien diferenciados: el gobierno nacional, veinticuatro gobiernos subnacionales a los que la Constitución reconoce autonomía (veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), y unos dos mil gobiernos locales que son los municipios (Dufour, 2008).

En los países federales los gobiernos centrales tienen que compartir el poder, aunque en grados diferentes, con los gobiernos subnacionales. De acuerdo con la distribución establecida constitucionalmente, ciertos asuntos son de competencia exclusiva de cada uno de estos niveles mientras que otros quedan bajo responsabilidad compartida. El buen funcionamiento de una estructura federal exige que la relación entre las autoridades nacionales y subnacionales sea equilibrada y se evite que alguna de las partes invada los ámbitos de la otra.

Así, en correspondencia con el diseño constitucional del Estado, la estructura de gobierno del sistema educativo argentino distribuye un conjunto de competencias entre los organismos y niveles de gobierno que la componen: el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología¹, el Consejo Federal de Educación, y las autoridades educativas de las provincias.

1. Vale aclarar que el decreto presidencial N°7 de diciembre de 2019, creó el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, que quedaron así separados del Ministerio de Educación.

Funciones del Ministerio de Educación de la nación

En el inciso a) del artículo 115, la LEN le asigna al Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, la atribución de «fijar las políticas y estrategias educativas», pero no puede hacerlo solo, unilateralmente, sino «conforme a los procedimientos de participación y consulta de la presente ley». Asimismo, el inciso b) establece que el Ministerio de Educación nacional debe «asegurar el cumplimiento de los principios, fines, objetivos y previsiones establecidos por la presente ley a través de la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y resultados educativos». Pero esta no es una competencia exclusiva del gobierno nacional sino una función compartida con las jurisdicciones. Incluso dicho inciso prevé que, «en caso de controversia en la implementación jurisdiccional de los aludidos principios, fines y objetivos, someterá la cuestión al dictamen del Consejo Federal de Educación». Notamos que, en diferentes partes de su articulado, la ley establece la necesidad de que las decisiones referidas a la formulación e implementación de políticas educativas nacionales sean discutidas y acordadas en el Consejo Federal de Educación, donde se encuentran representados los gobiernos de las jurisdicciones.

Por otra parte, el artículo 115 especifica un conjunto de funciones que podemos reconocer como propias del Ministerio de Educación nacional, como las de fortalecer las capacidades de planificación y gestión educativa de los gobiernos provinciales (inc. c), y contribuir con asistencia técnica y financiera a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para asegurar el funcionamiento del sistema educativo (inc. e). La ley habilita la posibilidad de que el Ministerio declare la emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en alguna jurisdicción donde esté en riesgo el derecho a la educación de los y las estudiantes que cursan los niveles de carácter obligatorio, aunque esa decisión y las medidas que se instrumenten deben contar con el acuerdo de la jurisdicción involucrada y del Consejo Federal de Educación y ser comunicadas al Poder Legislativo nacional (inc. f).

Otras competencias exclusivas del Ministerio de Educación nacional refieren al dictado de normas generales sobre equivalencias de planes de estudios y diseños curriculares de las jurisdicciones y el otorgamiento de la validez nacional a los títulos y certificaciones de estudios (inc. g), así como el dictado de normas generales sobre revalidación, equivalencia y reconocimiento de títulos expedidos y de estudios realizados en el extranjero (inc. h).

La LEN también asigna al Ministerio de Educación nacional las funciones de «desarrollar programas de investigación, formación de formadores e innovación educativa, por iniciativa propia o en cooperación con las instituciones de Educación Superior y otros centros académicos (inc. h), así como la de coordinar y gestionar la cooperación técnica y financiera internacional y promover la integración, particularmente con los países del Mercosur (inc. i), aunque tales funciones pueden ser iniciadas y desarrolladas también por los gobiernos subnacionales.

Funciones y conformación del Consejo Federal de Educación

Continuando con la descripción de las instancias de gobierno, un papel muy importante es asumido por el Consejo Federal de Educación (CFE), organismo interjurisdiccional de carácter permanente, definido por la LEN como «ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional» (art. 116).

El CFE es presidido por el ministro de Educación de la nación e integrado por las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades. Todos ellos conforman la Asamblea Federal, que es el órgano superior del Consejo. Además, en las reuniones de la asamblea, «participarán con voz y sin voto dos representantes por cada una de las Comisiones de Educación de las Honorables Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, uno por la mayoría y otro por la primera minoría» (Art. 117 inc. a).

Componen el CFE el Comité Ejecutivo (inc. b), que ejerce sus actividades en el marco de las resoluciones adoptadas por la Asamblea Federal, y la Secretaría General (inc.c), que tiene la misión de conducir y coordinar las actividades, trabajos y estudios según lo establezcan la Asamblea Federal y el Comité Ejecutivo. De acuerdo con la LEN, las resoluciones del Consejo Federal de Educación son de cumplimiento obligatorio cuando la Asamblea así lo disponga (art. 118).

Funciones de los ministerios de educación provinciales

La LEN establece en el artículo 121 las responsabilidades y funciones asignadas a los gobiernos provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los que deben asegurar el derecho a la educación en su ámbito territorial, así como adecuar la legislación jurisdiccional para cumplir las disposiciones de la LEN y otras normas de alcance nacional.

Los ministerios de educación provinciales tienen la atribución de planificar, organizar, gestionar, supervisar y financiar las distintas ofertas y servicios educativos en su territorio. Les compete autorizar la apertura de escuelas de gestión privada, de gestión cooperativa y de gestión social y supervisar su funcionamiento. En esos establecimientos también pueden financiar el pago de los salarios docentes.

Tienen además la función de adecuar los contenidos básicos nacionales a los contextos locales. De acuerdo con sus capacidades técnicas y los recursos de que disponen, elaboran sus diseños curriculares y pueden desarrollar políticas curriculares propias, además de la producción de recursos y materiales didácticos, la distribución de libros, etc.

Asimismo, establecen las condiciones laborales del sector docente. Se hacen cargo de su formación inicial a través de los institutos de educación superior (que ofrecen también tecnicaturas y ofertas de formación profesional), organizan los sistemas de capacitación continua y establecen pautas para la carrera docente.

Definiciones de la LEN respecto de la organización y gestión de las instituciones educativas

En el artículo 122 la LEN define «escuela» como *comunidad educativa* y como un espacio en el que se favorece y articula la participación de los distintos actores que la conforman.

Si bien no propone un modelo de organización institucional común, en el artículo 123 establece una serie de criterios generales que deben ser considerados en las normativas de las jurisdicciones, previendo adecuaciones a los distintos niveles y modalidades.

Así, plantea que cada escuela debe definir en forma participativa su proyecto educativo, respetando los principios y objetivos enunciados en la legislación educativa vigente. Reconoce también la importancia de desarrollar procesos de autoevaluación institucional para revisar las prácticas pedagógicas y de gestión. En esta línea, promueve modos de organización institucional que garanticen dinámicas democráticas de convocatoria y participación de los y las estudiantes en la experiencia escolar, así como la necesidad de brindar a los equipos docentes de espacios institucionales para la elaboración de sus proyectos educativos.

Reconoce autonomía a las escuelas para definir sus códigos de convivencia, y propicia el desarrollo de prácticas de mediación que contribuyan a la resolución pacífica de conflictos. Asimismo, plantea la necesidad de que las escuelas realicen adecuaciones curriculares, en el marco de los lineamientos curriculares jurisdiccionales y federales, para responder a las particularidades y necesidades de su alumnado y su entorno.

Destaca la importancia de la articulación interinstitucional e intersectorial entre instituciones educativas y organizaciones de la comunidad, para mejorar la articulación entre niveles educativos, garantizar la provisión de servicios de asistencia que requieren los y las estudiantes para asegurar buenas condiciones de aprendizaje, entre diferentes aspectos que pueden favorecerse del intercambio y la articulación.

Los procesos de descentralización educativa en Argentina

La estructura de gobierno que describimos se corresponde con un sistema educativo descentralizado, en el que el Ministerio de Educación nacional no tiene establecimientos educativos bajo su dependencia, con excepción de las universidades nacionales. Esta configuración es consecuencia de la provincialización de los servicios educativos que aún estaban en manos del gobierno nacional en 1978 y 1992.

En efecto, en 1978 el gobierno de la dictadura militar decidió transferir a las provincias 6700 escuelas primarias (comunes y de adultos) y 44 050 agentes, a través de las leyes N° 21.809 y 21.810. La segunda transferencia se produjo en 1992, durante la presidencia de Carlos Menem. Se transfirieron 3578 establecimientos medios, técnicos y privados subsidiados y 86 374 cargos docentes. El proceso estuvo avalado por la Ley 24.049 y se produjo en el marco de la reforma del Estado, como salida a la crisis de financiamiento provocada por la hiperinflación de 1989 y 1990.

Diferentes investigaciones han concluido que en Argentina la descentralización respondió más a la necesidad de reducir la participación del gasto público nacional en educación trasladándolo a los gobiernos subnacionales, que a los motivos de calidad, eficiencia y democratización argumentados como principales (Rodrigo, 2006, Kisilevsky, 1998; Filmus 1998)².

2. Los estudios también indican que los procesos de transferencia generaron impactos cualitativos y

Simultáneamente a la última transferencia, el gobierno nacional reformuló los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Educación nacional para adaptarlo a su papel de «ministerio sin escuelas». La Ley Federal de Educación N° 24.195 definió su nuevo rol en torno a tres ejes: coordinar y regular el sistema educativo en su conjunto; evaluar la calidad de la educación que se imparte en el país; nivelar las desigualdades regionales, provinciales y sociales en materia educativa.

En aquella época se establecieron nuevos modos de regulación y control interjurisdiccionales que se expandieron y consolidaron posteriormente, entre los cuales se destacan la aprobación de acuerdos federales en el seno del Consejo Federal de Educación y la implementación de programas nacionales. Posteriormente, la LEN no realizó cambios sustantivos en la estructura de gobierno del sistema educativo y en la distribución de atribuciones entre la nación y las provincias, excepto la disposición de que algunas de las resoluciones del CFE sean de cumplimiento obligatorio en las jurisdicciones (art. 118).

Más allá de estas continuidades en términos de estructura de gobierno y competencias formalmente establecidas, para comprender cómo se distribuye la toma de decisiones entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, y reconocer cómo las diferentes instancias de gobierno orientan, coordinan y controlan los sistemas educativos, es necesario analizar la acción de gobierno, expresada a través de un conjunto de políticas educativas.

APORTES TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Las políticas educativas, en tanto políticas públicas, nos permiten analizar la toma de posición del Estado respecto de cuestiones de índole educativa, pero también los sentidos y posiciones de otros actores sociales en relación con dichas cuestiones. Como se expuso anteriormente, en el desarrollo de las políticas públicas junto a los actores estatales intervienen otros actores de la sociedad civil que pueden estar siendo afectados por la cuestión. Cada actor participa en este proceso sociopolítico planteando determinada estrategia de acción según los recursos y apoyos que pueda movilizar, y según sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores involucrados (Oszlak y O'Donnell, 1981).

En este apartado introducimos algunas herramientas para el análisis de las políticas educativas, tales como la distinción de momentos que componen el ciclo de una política, los instrumentos de acción pública y las capacidades estatales puestas en juego, así como los diversos modos de regulación que pueden desplegarse a lo largo de ese proceso.

cuantitativos diferentes en las jurisdicciones del país, en función de las desiguales posibilidades de gestión, técnico-pedagógicas y financieras con que contaba cada una de ellas, y del volumen relativo de servicios transferidos. En ambas transferencias se produjeron diversos problemas administrativos, vinculados al manejo del personal docente, la asimilación de las plantas funcionales, la certificación de los títulos, el régimen de incompatibilidades para los cargos docentes y los aspectos previsionales, entre otros aspectos.

Los momentos del ciclo de las políticas públicas

En el campo de estudios sobre las políticas públicas, existe un enfoque clásico secuencial, muy extendido en la bibliografía, que descompone el análisis de las políticas en una serie de etapas. El principal referente ha sido Jones (1970, citado por Roth Deubel, 2002) quien distingue cinco fases en el desarrollo de una política:

1. *Identificación de un problema*: una situación es percibida como problemática por los actores políticos y sociales; se solicita entonces una acción pública y se busca que el problema se incluya en la agenda de gobierno.
2. *Formulación de soluciones*: la administración trata de explicar el problema y propone una o varias soluciones al mismo.
3. *Toma de decisiones*: los actores e instituciones autorizados para tomar decisiones examinan las soluciones existentes y deciden la respuesta al problema.
4. *Implementación*: generalmente la administración es la encargada de implementar la solución escogida por el decisor, es decir, de traducir la decisión en hechos concretos.
5. *Evaluación*: la respuesta dada al problema y los impactos causados por su implementación son evaluados por los actores sociales y políticos, y pueden dar pie a un reinicio de todo el ciclo con el fin de reajustar la respuesta (*feedback*) o a una finalización de la política.

Sin embargo, Roth Deubel (2002) advierte que en la realidad la acción de gobierno no sigue una secuencia lineal y que una política pública puede iniciarse en cualquiera de estas fases, obviar una u otra, o incluso invertirlas. Por ejemplo, una decisión puede ser tomada antes de que se haya planteado el problema que pretende resolver, y en ese caso la formulación del problema sirve para fortalecer una elección ya hecha. O puede que la puesta en marcha de una política ya esté iniciada, aún antes de que la decisión sea formalmente tomada. Por otra parte, la evaluación no se sitúa al final del proceso solamente, pues los actores la realizan, formal o informalmente, a lo largo del mismo.

La lectura mecanicista según la cual la administración se limita a ejecutar lo que se ha decidido en la esfera política ya no se acepta en la actualidad. Se asume que los actores que implementan las políticas están insertos en un contexto histórico, social y cultural específico y a partir de ese contexto realizan un trabajo de interpretación y de traducción del sentido y significado de los textos políticos según su propio sistema de valores.

Sin embargo, para delimitar un tema de política educativa como objeto de estudio, la distinción de un ciclo con etapas puede resultar útil. En esta línea, Rovelli (2018) diferencia tres grandes momentos de las políticas públicas: la formulación y elaboración de la agenda de gobierno, la implementación y la evaluación.

Formulación y elaboración de la agenda de gobierno. Los problemas que son objeto de las políticas públicas «no existen», son construidos y definidos subjetivamente y de modo interesado por diferentes actores sociales. En consecuencia, coexisten diferentes definiciones de los problemas que reflejan marcos conceptuales y valorativos distintos.

La definición de problemas es ante todo una cuestión política, en tanto supone decidir a quién se tiene en cuenta en la construcción del diagnóstico inicial y hasta qué punto se le da participación. Esto resulta clave pues habrá distintas consecuencias según se opte por una definición del problema o por otra. En este sentido, las definiciones no son asépticas ni objetivas. Cuando un gobernante opta por una definición debe preguntarse por sus consecuencias, previendo a quién beneficia o perjudica con ella, y en qué medida.

La definición del problema es una decisión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar. Una definición inadecuada del problema está en la base del fracaso de muchas políticas públicas.

Por otra parte, la cantidad de problemas que preocupan a la sociedad en un momento dado es más amplia que la de los problemas que reciben atención por parte de las administraciones públicas. Solo algunos problemas ingresan a la agenda de gobierno y se convierten en objeto de políticas públicas. Ciertos grupos sociales son más poderosos que otros y tienen mayor capacidad para hacer prevalecer sus intereses y reclamos ante los gobiernos. Su capacidad para presentar demandas y para influir en las decisiones públicas les asegura una cuota mayor de temas en la agenda de la administración que la que pueden conseguir grupos poco estructurados y con menor influencia. Los medios de comunicación también contribuyen a conformar la agenda de gobierno, llamando la atención de los decisores sobre problemas que afectan a personas o a determinados colectivos.

Una vez que un problema ingresa a la agenda de gobierno, comienza el proceso de elaboración de la política pública que intentará proporcionar soluciones. La formulación o diseño de la política incluye el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas. Generalmente las decisiones que se toman en la fase de diseño se plasman en normativas.

Implementación de las acciones. Se trata de un proceso complejo en el que diversos actores involucrados ponen en marcha las acciones planificadas, con las adecuaciones necesarias en función de los contextos institucionales, los tiempos y espacios disponibles y las dificultades o resistencias que se presentan en el proceso de concreción de la política. En este momento se producen inevitables tensiones, ambigüedades y conflictos que hacen que el desarrollo efectivo de las acciones siga senderos muchas veces alejados de las previsiones contenidas en el diseño de las políticas.

Durante el proceso de implementación se deben resolver conflictos entre lo previsto y lo contingente, entre lo formalizado y rutinizado y los requisitos que impone cada situación específica, entre los juicios de valor y las consideraciones técnicas, entre las posibilidades y las restricciones, entre los mandatos de la jerarquía política y las demandas que provienen de los beneficiarios de las prestaciones y servicios que la política ofrece. Los senderos de la implementación resultan de respuestas a desafíos y presiones, de contingencias y de cambios de orientaciones y de las interacciones entre actores estratégicos (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013).

Por lo tanto, el problema de la implementación no reside en asegurar que quienes implementan se ajusten al plan de acción establecido, sino que durante el proceso de implementación se pueda alcanzar un mínimo consenso en torno a las metas, desarrollar ciertas lealtades institucionales y promover un grado de compromiso de quienes participan en la implementación de la política con el plan de acción, de forma de orientar la utilización de los márgenes de autonomía individual.

Evaluación. Existen diversos tipos de evaluación que se pueden relacionar con los distintos momentos del proceso de la política pública.

Para el inicio del proceso Tamayo Sáez (1997) alude a una *evaluación anticipativa*, centrada en el análisis del contexto político, administrativo, legal, social y económico en el que se va a desarrollar la política pública y en el estudio del problema al que hay que hacer frente. La información que produce esta evaluación es de gran utilidad para conocer las conexiones entre la política pública y los factores críticos del entorno en el que habrá de operar. El autor propone también una *evaluación de necesidades*, que tiene como objetivo conocer en profundidad el problema que la política pretende eliminar o mitigar, definiendo sus características esenciales, alcances y posibles conexiones con otros problemas.

En el momento de formulación de la política, se busca conocer y asegurar una correcta conexión entre la teoría que la sustenta y los instrumentos de la intervención plasmados en el diseño. En este caso, la evaluación pretende valorar su consistencia interna, la coherencia entre sus principales componentes así como su viabilidad.

Durante la implementación de la política, la evaluación produce información destinada a alimentar la toma de decisiones vinculada a la puesta en marcha y gestión de las políticas. Su objetivo es determinar el grado de cumplimiento de los mandatos incluidos en la política, comparando el diseño inicial de la intervención con su funcionamiento efectivo. En esta fase resultan útiles los estudios de seguimiento de programas que se llevan a cabo de forma continua mientras ocurre la política y producen información en tiempo real que es suministrada a los responsables de las distintas fases del proceso para que introduzcan las correcciones oportunas. Su objetivo es detectar posibles variaciones en la naturaleza del problema y las eventuales desviaciones respecto del plan inicial de implementación. Este tipo de evaluación requiere la definición de indicadores de logro que servirán como referencia para efectuar el monitoreo y seguimiento de la política.

En cuanto a la evaluación de impacto, informa acerca de los efectos de la política pública, mostrando en qué medida estos se deben a la política implementada y no a otras causas. El objetivo es medir su eficacia, comparando los impactos previstos con los observados. Complementariamente, puede abordar aspectos relacionados con la eficiencia en la consecución de los objetivos, poniendo en relación los beneficios producidos por la política con sus costes. Los resultados de la evaluación de impacto se utilizan para responder, desde una posición fundada, a preguntas sobre la conveniencia de continuar actuando sobre el problema o sobre la necesidad de adecuar la política implementada.

En definitiva, rescatamos la perspectiva de considerar el proceso evaluativo en todo momento, por el papel que juega en la retroalimentación y por la producción de información para la toma de decisiones.

Instrumentos de política pública

A lo largo del ciclo de una política pública, un gobierno elige o construye los instrumentos que desplegará para intervenir sobre los problemas que ha incluido en la agenda gubernamental. Para Isuani (2012) esos instrumentos pueden ser agrupados en tres tipos: un *dispositivo normativo* que estructure y oriente sus actividades, un *dispositivo de gestión* que las sostenga y concrete, y un conjunto de *recursos básicos* que las torne viables.

Por «dispositivo normativo» se entiende un conjunto de leyes, decretos y reglamentos que encuadran y autorizan una política pública, definen su orientación y alcances, y asignan las responsabilidades, los roles y las atribuciones requeridas para su puesta en marcha.

Por otra parte, un dispositivo de gestión supone la estructuración de un esquema organizacional para poner en práctica lo establecido en el dispositivo normativo y así llevar adelante las actividades necesarias para concretar los objetivos del Estado. Ese esquema organizacional incluye un conjunto de organismos estatales, aunque también podría integrar organizaciones no estatales, si ello es considerado oportuno o necesario.

A estos instrumentos se suma necesariamente la disponibilidad de recursos básicos (humanos, financieros y tecnológicos), pues sin ellos el dispositivo de gestión no podrá ponerse en marcha y los objetivos no serán alcanzados.

Isuani explica que estos instrumentos no surgen por generación espontánea; son el resultado de un proceso que les da forma y les brinda una determinada congruencia y efectividad. Dicho proceso es desarrollado por un conjunto de actores (estatales y no estatales) que inciden en los contenidos, la calidad y la consistencia de esos instrumentos, produciendo una serie de articulaciones entre ellos y desplegando determinados recursos de poder, en función de intereses que los movilizan. Los instrumentos responden así a la voluntad de quienes definen la política, los diseñan y finalmente los usan. Por eso, más allá de la evaluación que pueda realizarse en cuanto a la efectividad de un instrumento determinado, en gran medida ella dependerá del proceso por el cual este fue configurado.

Modos de regulación estatal

Toda política supone la decisión de ejercer poder sobre instituciones y actores en direcciones determinadas. El concepto de «regulación» hace referencia al mecanismo mediante el cual se envían, en este caso al sistema educativo, las señales acerca de cuáles son los objetivos, por dónde debe transitar para lograrlos, y en qué dirección debe orientar sus actividades y metas (Espínola, 2003).

En el caso de los sistemas educativos, Barroso (2017) señala que, durante gran parte del siglo XX, su configuración y funcionamiento fue objeto de una regulación de tipo burocrático-profesional, que combinaba dos tipos de racionalidad:

- *racionalidad burocrático-administrativa*, que concibe a la escuela como un servicio del Estado, sujeto a una red compleja de normativas cuyo cumplimiento es controlado por un cuerpo de funcionarios e inspectores y también por los directivos escolares;
- *racionalidad profesional y pedagógica*, en la cual la escuela es vista como «una organización profesional, con una gestión de tipo colegial, gozando de una relativa

autonomía pedagógica y financiera, donde el director ejerce sus funciones más como un líder pedagógico que como un administrador-delegado del poder central» (Barroso, 2017, p. 64).

A esta regulación burocrática y profesional se ha superpuesto, en las últimas décadas, una regulación de tipo *posburocrática* que introduce mecanismos tales como los sistemas de información y de evaluación de la calidad, el financiamiento a través de programas y proyectos y el estímulo a la participación de diferentes actores sociales en la gestión escolar (padres, estudiantes, integrantes de organizaciones de la comunidad).

Estas tecnologías de gestión se presentan como una alternativa de conducción estatal a distancia³, en oposición al control coercitivo y normativo. Se trata de formas indirectas de regulación y control, que no requieren la presencia física de las autoridades en las escuelas pero que resultan efectivas, al definir un campo de acciones posibles y legítimas para los sujetos, que pasan a formar parte de su sentido común y de sus formas de pensar el propio trabajo y el funcionamiento escolar.

¿Cómo es esto posible? ¿Cómo se produce el interjuego de un conjunto de regulaciones externas con los marcos cognitivos y valorativos de los sujetos? Para comprender cómo operan estos mecanismos de regulación indirecta es preciso recuperar aportes de Michel Foucault en sus trabajos sobre el arte de gobernar (Rose, O'Malley y Valverde, 2006; Jódar y Gómez, 2007; Grinberg, 2007).

Para Foucault, gobernar no es forzar a los sujetos para que hagan lo que los gobernantes desean, sino regular sus conductas estructurando un campo posible de acciones mediante un conjunto de tecnologías de gobierno. El poder circula y se ejerce a través de una red que domina y sujeta a los individuos pero a la vez habilita juegos estratégicos, donde unos intentan determinar la conducta de los otros, a lo que estos responden, a su vez, intentando no dejarse determinar en su conducta o procurando determinar la de aquellos.

Las tecnologías de gobierno constituyen mecanismos prácticos a través de los cuales las autoridades pretenden conformar, normalizar y guiar las aspiraciones, pensamientos y acciones de los individuos, a efectos de lograr fines que ellas consideran deseables. Por ejemplo, los proyectos institucionales que deben elaborar las instituciones educativas y presentar a los ministerios, constituyen tecnologías de gobierno en tanto pretenden moldear la forma de pensar la institución, el modo de percibir sus problemas y pensar posibles soluciones. Tales proyectos deben elaborarse de acuerdo con lineamientos oficiales que establecen un menú de posibilidades de acción escolar, y desestimulan lecturas y proyectos alternativos. La obtención de fondos para el financiamiento está supeditada a que los contenidos y las metodologías propuestas se ajusten a tales lineamientos.

3. Estos mecanismos posburocráticos amplían el alcance del control de las autoridades, la cantidad de información que pueden recoger y procesar y, además, propician la autorregulación de las instituciones y el ajuste del comportamiento de los actores a pautas y expectativas que se imponen sutilmente, de un modo indirecto.

De ese modo el menú actúa como un dispositivo de control, al instalarse en el imaginario de los actores como un «sentido común» que delimita lo visible, pensable y realizable (Birgin, Dussel y Tiramonti, 1998).

Este tipo de regulación indirecta se legitima en un orden discursivo que coloca en un lugar central la autonomía escolar asociada a la responsabilización de las organizaciones por sus resultados, la necesidad de rendir cuentas de los mismos a través de sistemas de evaluación, el lugar central que adquiere el liderazgo de los directivos de las instituciones, el planeamiento de las acciones a través de proyectos, la participación de los actores escolares en su formulación y en el desarrollo y control de los resultados (Graizer, 2009).

En ese orden discursivo se alude a un Estado regulador y evaluador que conduce a distancia el sistema educativo, diferenciándose de las prácticas tradicionales de control burocrático y asumiendo un papel más flexible en la definición de los procesos y más rígido en términos de evaluación de eficiencia y eficacia en los resultados. Su responsabilidad es establecer prioridades sobre políticas públicas, generar recursos y evaluar los logros alcanzados (Feldfeber, 2009).

Diversos autores identifican este nuevo orden discursivo como parte de una racionalidad política neoliberal que ha orientado la reforma y reestructuración del Estado y su administración en las últimas décadas (Feldfeber, 2009; Feldfeber y Andrade Oliveira, 2006; Barroso, 2005; Graizer, 2009). Sin embargo estas nuevas formas de regulación coexisten con mecanismos burocráticos tradicionales, como parte de un fenómeno de «hibridización» o superposición de diferentes lógicas, discursos y prácticas en la definición y en la acción política (Miranda, Lamfri, Senén González y Nicolini, 2006).

En este sentido, algunos investigadores señalan que, a pesar de encontrar elementos de racionalidades neoliberales en la mayoría de los regímenes y programas de gobierno actuales, resulta engañoso sugerir que esas formas de gobernar no sean más que implementaciones de filosofías neoliberales. Las racionalidades políticas sufren modificaciones constantes, mientras que retienen ciertos estilos de pensamiento y preferencias tecnológicas. Por eso estos autores prefieren hablar de «racionalidades sociales de gobierno», lo que no implica que estas sean idénticas en su origen o en todo detalle, sino que más bien conforman un conjunto amplio de modos de pensar sobre el gobierno o las maneras de ponerlo en acto (Rose, O'Malley y Valverde, 2012).

Cabe preguntarse qué efectos producen en las instituciones y en los actores educativos estos modos de regulación híbridos y los estilos de gobierno que predominan al definir e implementar políticas educativas. Son necesarios estudios sobre procesos de implementación de políticas que den cuenta del modo en que son procesadas en las sucesivas recontextualizaciones que tienen lugar dentro del aparato burocrático de gobierno y en las escuelas y sus comunidades.

ACTIVIDAD DE INTEGRACIÓN

Seleccione una política educativa, plasmada en un programa educativo, y busque información referida a su diseño, implementación y evaluación. Para describir y analizar el programa y poder articular con conceptos trabajados en el capítulo, le presentamos algunas preguntas orientadoras que pueden ayudarle:

- ¿Qué problemas o necesidades sociales y educativas dan lugar a esta política educativa? ¿Cómo es definido el problema en el diagnóstico inicial?
- ¿Qué organismos (nacionales o provinciales) impulsan el desarrollo de este programa y participan en su elaboración o diseño? ¿Qué responsabilidades asumen?
- ¿Qué normativas encuadran o fundamentan el programa en estudio?
- ¿Cuáles son los objetivos del programa? ¿Qué estrategias o líneas de acción propone? ¿Cómo se ha planificado su desarrollo?
- ¿Cómo se concreta la implementación del programa en la provincia? ¿Qué dificultades se presentan? ¿Se han producido cambios en el diseño original del programa? En ese caso, ¿a qué se deben?
- ¿Se hace un seguimiento del programa? ¿Quiénes y cómo lo realizan? ¿Se utiliza la información recogida para efectuar ajustes y correcciones en el proceso de implementación? ¿Qué resultados se han alcanzado y qué efectos ha contribuido a producir la implementación del programa?



Capítulo 4

La gestión escolar

PATRICIA MALENA DELGADO

El capítulo se inicia con la presentación de diferentes conceptualizaciones de la gestión escolar, para dar cuenta de la perspectiva pedagógica, política y cultural desde la que se estudia. Luego examina rasgos específicos de las organizaciones educativas, de los cuales derivan características propias de su gestión. A partir de allí el capítulo hace foco en la naturaleza del trabajo directivo y en la complejidad de funciones y tareas que involucra, en relación con diferentes dimensiones del funcionamiento organizacional. Por último, introduce los conceptos de estilos de gestión y de liderazgo para reconocer las diferentes formas de comprender y de ejercer la autoridad de la dirección que pueden ser desarrolladas por los equipos directivos. De esta manera, los rasgos que definen la especificidad y complejidad de la gestión escolar son presentados sin perder de vista que las organizaciones educativas constituyen instancias del proceso de gobierno en las cuales se implementan y reformulan las políticas destinadas a la educación.



CONCEPTUALIZACIONES DE LA GESTIÓN ESCOLAR

El término «gestión» según el Diccionario de la Real Academia Española proviene del latín, *gestio*, *-ōnis*, «acción y efecto de gestionar; acción y efecto de administrar». A su vez, «gestionar» se define como hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera. La gestión tiene que ver con una tratativa, un encargo, una acción tendiente a tramitar alguna cuestión y el resultado de ese proceso. Podría decirse que tiene desde su definición etimológica una fuerte orientación hacia la acción administrativa (Castro, 2006, 2008). Recordemos que en el capítulo 1 situamos la gestión en el momento del proceso administrativo en el que se tratan de concretar las acciones planificadas para llegar al objetivo deseado.

El concepto tiene su origen en el marco de la teoría administrativa general, pero toma mayor desarrollo y relevancia en el campo de la administración empresarial. En nuestro país, se introduce en los discursos acerca de la educación y su gobierno en la década de

los 90, junto con la penetración y creciente influencia de la perspectiva gerencialista. Sin embargo, la apropiación y uso del concepto en el campo educativo no ha sido homogénea. Diferentes autores (Sander, 1996; Carranza, 2005) reconocen al menos dos orientaciones:

- A. una perspectiva gerencialista con claro predominio de la racionalidad técnica o instrumental;
- B. una perspectiva pedagógica, política y cultural, que surge como reacción al enfoque neoliberal y se basa en los aportes de los estudios etnográficos y políticos que fundamentan la tesis de la complejidad, multidimensionalidad y especificidad de la administración de la educación.

En la primera perspectiva la gestión se concibe como un mecanismo objetivo, técnicamente neutro, cuyo fin es la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia en la consecución de objetivos prefijados. Esta concepción tecnocrática excluye la consideración de los aspectos educativos, políticos e ideológicos de la gestión escolar (Kravetz y Castro, 2014).

En cambio, en la segunda perspectiva la gestión se vincula a una racionalidad política, porque la concibe como parte del proceso de gobierno de la educación, particularmente en lo que hace al proceso de implementación de políticas. En efecto, la gestión se orienta a la creación de condiciones para que determinadas ideas, planteadas por la política, puedan materializarse y convertirse en acciones concretas. En ese proceso de traducción interviene una cadena de actores sociales que interpretan las decisiones políticas y definen formas de implementarlas, pero lo hacen en el marco de disputas con otros actores sociales, intentando que sus propios intereses prevalezcan sobre los de los demás.

En el marco de esta segunda perspectiva, Alicia Carranza (2005) define a la gestión escolar como una dimensión dinamizadora de la vida institucional, orientada a crear condiciones, estimular procesos, experimentar estrategias más allá de lo prescripto, para transformar la escuela acorde a los nuevos tiempos. La autora propone inscribir el concepto en una mirada pedagógica, democrática y cultural del cambio educativo:

- A. *pedagógica*, en tanto enfatiza el lugar de la enseñanza y los aprendizajes como foco del trabajo institucional;
- B. *democrática*, porque contextualiza dicho trabajo en un dispositivo institucional que ha de promover relaciones democráticas, de inclusión y solidaridad;
- C. *cultural*, en tanto ha de desplegar actuaciones ligadas a interpretar los márgenes de cambio posible dentro de la cultura institucional de la escuela, asumiendo que este requiere modificar representaciones y valores sobre el trabajo pedagógico.

En el marco de esta segunda perspectiva –vinculada a una racionalidad política–, Germán Cantero y Susana Celman (2001) construyen a partir de sus investigaciones una definición de la gestión escolar, buscando incluir sus rasgos específicos. Así los autores plantean que:

De acuerdo con su naturaleza y direccionalidad, la gestión escolar consiste en un proceso de tipo interactivo e intersubjetivo, ubicado en un ámbito organizacional y orientado al gobierno de las escuelas, que incluye dinámicas interpersonales, grupales e institucionales, de carácter reflexivo e intencional que, en cada caso concreto, combinan y acentúan distintas estrategias, apelando a «recursos de autoridad e influencia» (Eric Hoyle) para la satisfacción de determinados intereses y el logro de un conjunto de objetivos. (p. 8)

Según esta definición, la gestión escolar constituye un proceso que involucra a un conjunto de personas que interactúan formal e informalmente en el contexto escolar, pero no en cualquier clase de intercambios sino en aquellos que se orientan al gobierno de la escuela y que por ello tienen características propias. Las acciones con propósito de gobierno se producen en el escenario de negociaciones, luchas y resistencias que caracterizan a la micropolítica escolar (Ball, 1989), dentro de un contexto más amplio que incluye al sistema educativo con sus propias determinaciones contextuales.

Siguiendo a Cantero y Celman (2001) se pueden agrupar esas interacciones en cuatro dimensiones de la gestión escolar, según la naturaleza de los asuntos que abordan.

- *Dimensión micropolítica*: interacciones que persiguen objetivos de control y de resistencia, de reproducción y de cambio, y que se dan a través del diálogo, la negociación y la confrontación.
- *Dimensión organizacional-administrativa*: interacciones orientadas a organizar y coordinar el trabajo, a manejar información, utilizar el tiempo, administrar recursos.
- *Dimensión sociocomunitaria*: interacciones orientadas a promover la participación de distintos actores de la escuela y del entorno.
- *Dimensión pedagógico-didáctica*: interacciones dirigidas a articular modelos y proyectos curriculares.

Cabe destacar que este modo de definir la gestión escolar no reduce el concepto a la dirección escolar o gestión directiva, ya que las interacciones con propósito de gobierno involucran a diferentes actores institucionales, como directivos, docentes, padres, estudiantes, aunque son formalmente conducidas y coordinadas por los primeros e informalmente por distintas combinaciones de liderazgos de cualquiera de ellos.

En efecto, el concepto de dirección tiene un alcance más acotado. Se trata de una actividad consistente en llevar y guiar a las personas o grupos de personas mostrando el camino hacia un fin previamente fijado. La persona que asume esa función debe organizar y coordinar la actividad general de la escuela (gestionar tiempos, recursos, espacios, participación, etc.), y debe mostrar el camino a seguir para llevar a buen fin la tarea educativa (González, Nieto y Portela, 2003).

Aunque la perspectiva teórica asumida nos lleva a contextualizar esa conducción dentro de un proceso más amplio que incluye a otros actores institucionales involucrados en la micropolítica escolar, en este capítulo, luego de describir algunos rasgos específicos de las escuelas y su gestión, vamos a profundizar en la naturaleza del trabajo directivo y la complejidad de funciones y tareas que involucra.

RASGOS ESPECÍFICOS DE LAS ORGANIZACIONES EDUCATIVAS. IMPLICANCIAS PARA SU GESTIÓN

Para examinar los rasgos específicos de la organización educativa y sus implicancias para la gestión escolar, vamos a considerar un conjunto de dimensiones a través de las cuales puede ser analizada, integrando para ello aportes de diferentes autores (Schlemenson, 1987, 1990; González, Nieto y Portela, 2003; Fernández, 1994).

El proyecto en el que se sustenta la organización

El proyecto refiere la idea que precede a la creación de la organización, que luego se expresa en su misión, objetivos institucionales y un plan de acción para alcanzarlos. Para Schlemenson (1987, 1990) el proyecto debe responder a necesidades de la comunidad y de los miembros de la organización. Debe ser coherente, factible, suficientemente explícito y compartido por todos aquellos que están involucrados en su realización.

¿Qué podemos decir de las escuelas en cuanto a su misión y objetivos? Eugène Enriquez (1987, citado por Garay, 1996) señala que se trata de instituciones de existencia y no de producción, al plantear que no son instituciones neutrales en las que solamente se forman capacidades de trabajo o se transmite cultura, sino que están comprometidas con formas morales y políticas concretas desde las cuales dan a cada estudiante un sentido de lugar, valor e identidad. Es decir, enseñan modos de estar en el mundo, y al hacerlo se implican en formas de inclusión y exclusión social.

En consecuencia, quienes conducen una organización escolar deben reconocer que sus comportamientos y prácticas tienen una dimensión política y ética, y que es necesario clarificar los objetivos sociales, políticos y culturales que persigue la institución, para aunar esfuerzos docentes hacia su consecución. Dicha clarificación es necesaria si se considera además que las escuelas se plantean muchos propósitos a alcanzar, de naturaleza variada y a menudo de formulación y concreción ambiguas, por lo que quedan sujetos a reinterpretación y a negociación permanentes.

Derivada de esa ambigüedad y de las múltiples demandas sociales que recaen sobre la escuela, la gestión está constantemente expuesta a la pérdida de rumbos y a la dilución de la especificidad de sus objetivos educativos. Esto se traduce en experiencias laborales de docentes y directivos que involucran tareas múltiples, variadas y dispersas, donde el trabajo pedagógico muchas veces queda desplazado por tareas de carácter administrativo o asistencial, entre otras.

Podemos reconocer en una escuela la existencia de un proyecto educativo institucional (más allá de que cuente o no con un plan escrito), si dispone de un diagnóstico de sus principales problemáticas, si tiene más o menos claro cuáles son sus objetivos prioritarios y cómo trabajar para alcanzarlos. La existencia de un proyecto compartido por los miembros de la organización depende en gran medida de la conducción del establecimiento, de su capacidad de lograr la adhesión en torno a ciertos propósitos y criterios de acción comunes, y de desarrollar prácticas más o menos sistemáticas de planificación y de evaluación institucional para organizar el trabajo institucional y para obtener información acerca de los procesos y resultados educativos.

La tarea y la tecnología

Para alcanzar sus objetivos, la organización pone en marcha un conjunto de tareas distribuidas entre los distintos roles que conforman la estructura de la organización. Schlemenson (1990) señala que, tanto las tareas como las tecnologías que utiliza, son centrales en la definición de las particularidades de una organización.

En un establecimiento educativo, la tarea institucional puede ser definida en un sentido restringido, para referirse al «trabajo escolar como conjunto de acciones a través de las cuales procuramos facilitar el aprendizaje; y en un sentido amplio, para plantear el conjunto de trabajos que establecen el marco y garantizan las condiciones para que esas acciones puedan operacionalizarse» (Fernández, 1994, pp. 86-87).

La tarea educativa supone el desarrollo de un conjunto de prácticas pedagógicas a través de las cuales se concreta en cada escuela el currículum real. La gestión tiene la responsabilidad de coordinar la creación y la utilización de contenidos, espacios, métodos y técnicas capaces de lograr eficazmente los fines y objetivos de la educación, en sus esfuerzos para cumplir su papel económico, político y cultural en la sociedad.

Dada la naturaleza compleja de los procesos de enseñanza y aprendizaje, se suele utilizar la expresión «tecnología problemática» para indicar que en las organizaciones escolares no existe un modo único ni óptimo de trabajar. Es decir, no sólo existe ambigüedad de objetivos sino también ambigüedad e incertidumbre acerca de cómo conseguirlos. No existen fórmulas ni recetas para la actuación, válidas para todo tipo de estudiantes, pues es necesario adaptarse a su diversidad y variabilidad.

Por otra parte, en los procesos de enseñanza y de aprendizaje se observa una fuerte incidencia de componentes emocionales, valorativos e ideológicos debido a que la tarea educativa precisa de una implicación personal, tanto de docentes como de estudiantes. Por esa razón, desde la gestión escolar resulta fundamental estimular en cada miembro de la comunidad educativa, su motivación y compromiso con la tarea; así como la generación de un clima organizacional satisfactorio.

En lo que se refiere a los demás procesos organizativos, tampoco se sabe con total seguridad cuál es la mejor manera de hacer. Con frecuencia, se funciona a partir de lo que se va aprendiendo por la experiencia cotidiana, a través de dinámicas de ensayo y error. Este rasgo de las organizaciones escolares pone de manifiesto que la acción que se desarrolla en un centro escolar no tiene un carácter técnico preciso, sino ambiguo e incierto, pues no se puede prever totalmente cómo se va a trabajar y con qué resultados; los procedimientos y las reglas de actuación no funcionan con consistencia, predictibilidad o imparcialidad. No estamos ante una organización en la que sea sencillo clarificar y acordar lo que se va a hacer ni tampoco coordinar las actuaciones.

Por eso es necesario que los equipos directivos desarrollen formas de coordinación basadas en la clarificación, el diálogo, la reflexión conjunta acerca de qué hacer, cómo, por qué y para qué, qué consecuencias están teniendo ciertas formas de actuación, qué modificaciones y mejoras serían necesarias. También debido a esta característica, es preciso que realicen una apropiación crítica de los materiales de capacitación en gestión, que suelen ofrecer numerosas recomendaciones y técnicas cuya utilidad dependerá de cómo se utilizan en los contextos particulares.

La estructura organizativa

Esta dimensión refiere al modo en que se divide el trabajo entre los miembros de la organización. Schlemenson (1987) describe a la estructura organizativa como el sistema interrelacionado de roles oficialmente sancionados que forman parte del organigrama, junto a la definición de funciones y responsabilidades.

Junto a la estructura organizativa existen otros elementos en la organización que constituyen una suerte de «andamiaje» o «esqueleto» que le confiere estabilidad y continuidad en el tiempo y le hace desempeñar sus funciones independientemente de las características personales de sus integrantes (González, Nieto y Portela, 2003). Se trata de un conjunto de aspectos definidos de manera formal, que tienen que ver con los circuitos y canales de comunicación, los procedimientos administrativos, las normativas curriculares y académicas, los reglamentos de convivencia, etcétera.

En las organizaciones escolares las conexiones entre los elementos de esta estructura no son tan fuertes como para que la variación en alguno de ellos repercuta automáticamente en los demás. Esto se debe a la naturaleza del trabajo docente y a los márgenes de autonomía que dispone para realizar su tarea, que habilitan la posibilidad de realizarlo de manera aislada y fragmentada. Por esa razón se describe a estas organizaciones como sistemas débilmente articulados (González, Nieto y Portela, 2003).

Esa condición hace que la coordinación entre elementos y partes de la organización se convierta en un asunto complejo y problemático, que no se resuelve únicamente con el establecimiento de planes y la fijación de directrices por parte de aquellos que ocupan posiciones de autoridad. La actividad educativa requiere continuamente reflexión y diálogo para establecer un marco de valores, creencias y normas compartidos.

La integración psicosocial

Esta dimensión alude a las relaciones interpersonales y la trama de vínculos que se construyen entre los integrantes de la organización. Las relaciones interpersonales pueden adoptar formas diferentes en cada establecimiento, aunque existan normativas que tratan de regularlas. Los patrones de relación que se desarrollan en la organización se manifiestan en un determinado clima organizacional, y van a afectar a las dinámicas de trabajo entre los miembros, así como a su grado de satisfacción, su nivel de cohesión, de participación y de conflictos.

Esta dimensión resulta clave en las organizaciones escolares, debido a que la tarea educativa y las tecnologías que utiliza se basan en vínculos pedagógicos y relaciones interpersonales, en los que inciden fuertemente componentes emocionales, valorativos e ideológicos. En cambio, en otro tipo de organizaciones sociales, el producto no depende directamente de la calidad de las relaciones humanas durante el proceso de producción. Por lo tanto, para la gestión escolar resulta fundamental estimular en cada miembro de la comunidad educativa su motivación y compromiso con la tarea; así como la generación de un clima organizacional satisfactorio.

El sistema político

En buena parte de las relaciones que ocurren entre los integrantes de una organización se ponen en juego intereses y capacidades de poder diferentes. A través de ellas los individuos o grupos consienten, establecen o defienden espacios de poder, y se movilizan para promover sus intereses. Tales relaciones, que generalmente se sitúan en el plano de lo informal o de lo implícito, conforman lo que denominamos la «micropolítica escolar» (Ball, 1989).

Es así que, en forma paralela al sistema de autoridad que se ocupa de la conducción, distribución y coordinación de las tareas, en toda organización se conforma espontáneamente un sistema político a través de la conformación de «grupos de interés». Esos grupos emergen cuando los individuos se dan cuenta de que tienen objetivos comunes y que son capaces de ejercer colectivamente alguna influencia para incidir en una decisión que de modo individual no alcanzarían. En ese escenario, aunque la dirección del establecimiento tiene la autoridad que le da el cargo, el poder real para tomar decisiones y que éstas se cumplan, se disputa (se gana o se pierde) en la interacción política con otros actores de la institución.

Las estructuras y los procesos micropolíticos son fundamentales para el cambio y la innovación de las organizaciones escolares. Durante los periodos de estabilidad, dichos procesos y estructuras benefician más a algunos individuos y grupos que a otros, y operan para preservar el *status quo*. Durante los periodos de cambio, sin embargo, la interacción micropolítica tiende a intensificarse y se vuelve más visible. Los intereses se ponen en juego y cada estrategia y recurso es empleado para incentivar o para oponerse con éxito a los cambios (Blase, 2002).

Los establecimientos educativos conforman contextos propicios al desarrollo de relaciones micropolíticas, debido a la ambigüedad de sus objetivos, su tecnología problemática, su estructura débilmente acoplada y los márgenes de autonomía que disponen los miembros de la organización en su labor cotidiana. El consenso no es un rasgo que se pueda dar por sentado en la organización escolar, las diferencias existen y pueden producirse desacuerdos y enfrentamientos. El conflicto es un elemento natural y consustancial a la vida organizativa y su presencia no se puede pasar por alto. La comprensión de los centros escolares como organizaciones micropolíticas advierte sobre la necesidad de desarrollar procesos de toma de decisión participativos, que constituyan oportunidades para el diálogo, el planteamiento de opiniones y posturas, la reflexión y deliberación conjunta.

Las condiciones de trabajo

Las condiciones de trabajo cubren una amplia gama de temas y cuestiones. Desde la perspectiva de los estudios de salud ocupacional, se suele hacer la distinción entre condiciones materiales y condiciones psicosociales de trabajo, las cuales son abordadas en tanto riesgos para la salud de los trabajadores.

Entre las condiciones materiales de trabajo se destacan: las condiciones de empleo (remuneraciones, estabilidad laboral, tener uno o más empleos); las condiciones de jornada laboral (horas trabajadas en casa, tiempos de descanso, etc.); las exigencias ergonómicas del trabajo (postura incómoda permanente, estar de pie, exigencias a forzar la voz,

condiciones de ruido, iluminación, temperatura y ventilación); las condiciones de la infraestructura y las instalaciones de los locales de trabajo, y la disponibilidad de materiales pedagógicos de apoyo.

Por su parte, entre las condiciones psicosociales de trabajo, se destacan: las demandas del trabajo (administración de la carga de trabajo, distancia entre lo prescrito y lo real, posibilidad/imposibilidad de la tarea; ambigüedad, contradicción entre las tareas); el nivel de control sobre el proceso de trabajo (autonomía y rango de decisiones); el apoyo social con que se cuenta en el trabajo (de parte de las autoridades y de los colegas); los niveles de significatividad en el trabajo; las condiciones institucionales para las prácticas reflexivas; el clima laboral; los niveles de participación en la escuela y la gestión de la relación con el entorno social (Cornejo, 2012).

Entonces, las condiciones de trabajo incluyen variados aspectos, algunos de los cuales involucran también otras dimensiones mencionadas anteriormente. Todos estos factores influyen en el grado de satisfacción y realización de los miembros, en su vínculo con la organización y en su identificación y compromiso con la tarea. De esa manera, las condiciones de trabajo afectan la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. Por una parte, condicionando la disponibilidad de los sujetos frente a las demandas del trabajo y por otra parte, posibilitando o restringiendo el tipo de experiencias educativas que pueden desarrollarse en las escuelas, consideradas desde esta perspectiva como lugares de trabajo.

El contexto

Del contexto provienen las demandas y los insumos para la actividad institucional y a él se vuelcan sus productos. La relación de intercambio dinámico que se da entre el contexto y la organización permite reconocer aspectos contextuales que afectan el desarrollo de la organización. Para el caso de los establecimientos educativos, podemos distinguir tres planos contextuales: el sistema educativo, el entorno comunitario más inmediato, y el contexto sociohistórico más amplio.

En efecto, las organizaciones escolares pertenecen a un sistema educativo de gran magnitud, complejidad y dispersión geográfica, que le impone un conjunto de patrones curriculares, administrativos y laborales. Por esa razón, la gestión escolar cuenta con márgenes de autonomía relativa, y debe poder utilizarlos atendiendo a las exigencias de cada medio y organización concretos.

Respecto de la ubicación del establecimiento y su relación con el entorno más inmediato, se puede analizar su grado de conexión o aislamiento, el grado en que la cultura escolar es armónica o disruptiva respecto de la población que atiende, los recursos que del medio pueden pasar a la escuela y la manera como «los productos» de la escuela pueden insertarse en el medio (Fernández, 1994).

En cuanto a la consideración del contexto sociohistórico más amplio, permite conocer los fines y objetivos sociales que se espera cumpla la escuela, así como el grado de estabilidad o turbulencia que presenta. Según Schlemenson (1987), los fenómenos de crisis en las organizaciones suelen relacionarse con la influencia de contextos turbulentos, caracterizados por la inestabilidad constante y el alto grado de incertidumbre.

La cultura organizacional

Las organizaciones educativas son realidades sociales que se van construyendo, manteniendo y recreando en el tiempo por las personas que habitan en ellas a través de complejos procesos de interacción y negociación social. A medida que sus miembros interactúan unos con otros, atribuyen significado a lo que ocurre a su alrededor, interpretan, filtran y recrean lo estipulado en las declaraciones formales y oficiales, y van dando respuesta a las demandas y quehaceres organizativos. Así se van generando y asentando creencias, códigos normativos explícitos o tácitos, hábitos, en definitiva, se van configurando modos más o menos comunes y compartidos de pensar y actuar en la organización (González, Nieto y Portela, 2003).

Los miembros de un establecimiento educativo comparten una cierta manera de pensar y sentir, un orden simbólico que les permite atribuir un sentido preestablecido a sus prácticas. Ese orden simbólico forma parte de la cultura organizacional, definida por Geertz como «nociones sistematizadas, sin que se sepa cómo, admitidas por todos; nociones que dirigen las actividades cotidianas de las que se sirven individuos y grupos para orientarse en un mundo que de otro modo permanecería opaco» (Geertz, 1983, citado por Garay, 1996).

Es decir, la cultura organizacional condensa un sistema de significados compartidos por los miembros de la organización, que les permite obrar de conformidad con las normas y expectativas del grupo, generando sentido y legitimación en las acciones y fortaleciendo el sentimiento de pertenencia e identificación. Los cambios educativos requieren impactar en este conjunto de representaciones, valores, creencias y reglas de juego institucional.

En síntesis, el establecimiento educativo está configurado por múltiples dimensiones y elementos que, en su conjunto, generan las condiciones organizativas en las que se llevan a cabo los procesos curriculares y de enseñanza. Revisar sus múltiples dimensiones nos ha permitido reconocer algunas de esas características que le imprimen especificidad a la organización escolar y su gestión. Dicho reconocimiento permite discernir, tamizar y seleccionar los aportes de la teoría administrativa general, en función de sus propósitos, contextos, historias y significados de origen y evitar transferencias forzadas y remedios impropios.

COMPLEJIDAD DEL TRABAJO DIRECTIVO, DIMENSIONES Y FUNCIONES

Luego de describir algunos rasgos específicos de las escuelas y su gestión, en este apartado vamos a centrarnos en la naturaleza de la gestión directiva y la complejidad de funciones y tareas que involucra.

Alicia Carranza (2005) caracteriza a la práctica gestiva como un «torbellino de actuaciones diarias», de naturaleza fragmentaria, discontinua, variable, diversificada, con alto grado de impredecibilidad y llena de urgencias.

La fragmentación se produce porque las actividades de los directivos son constantemente interrumpidas por otras tareas, otros problemas o situaciones críticas que requieren

su atención inmediata. La variedad de asuntos en los que deben intervenir, algunos trascendentes, otros menos importantes, requieren de los directivos poner en juego diferentes saberes y habilidades.

La simultaneidad e inmediatez de las tareas plantea límites a los grados de previsibilidad posible y ponen en cuestión la posibilidad de un control racional absoluto de las intervenciones y de sus efectos. No obstante, si bien la práctica no es del todo racional tampoco es irreflexiva, ya que los esquemas de acción de los actores se transforman en rutinas que proveen marcos para analizar y actuar frente a la simultaneidad y la inmediatez que caracterizan las prácticas de los directivos.

Más allá de estas características propias de la práctica gestiva, podemos mencionar algunas funciones que los directivos desarrollan cotidianamente para lograr el funcionamiento adecuado de los establecimientos que conducen. Para ello podemos retomar las dimensiones de la gestión escolar propuestas por Cantero y Celman (2001), aunque teniendo en cuenta que en la práctica estas se interrelacionan e implican mutuamente.

Dimensión organizacional administrativa

En la dimensión organizacional-administrativa podemos reconocer funciones orientadas a organizar el trabajo y distribuir tareas, a través de la delegación, la conformación y conducción de equipos de trabajo, la organización de los tiempos, los espacios y los agrupamientos, la previsión de recursos que demandarán las tareas. En ese sentido, la planificación institucional constituye una herramienta para la organización del trabajo conjunto.

Otra función a desarrollar es la supervisión, que, según cómo y en qué situación se plantee, puede suponer tareas de control normativo (en orden a que se cumplan las pautas, criterios y procedimientos formalmente establecidos), o de evaluación de procesos y resultados educativos, o de ayuda y asesoramiento profesional a quienes son supervisados.

Como una cuestión transversal al desarrollo de estas funciones administrativas está la necesidad de asegurar que la información esté disponible para la toma de decisiones, que el flujo informativo llegue a todos los miembros de la organización y que los canales formales e informales de comunicación funcionen adecuadamente.

Dimensión pedagógico-didáctica

Dentro de la dimensión pedagógico-didáctica le corresponde al equipo directivo retomar el currículum prescripto y el régimen académico para observar cómo se están implementando en la escuela. Para ello debe construir información acerca de los docentes del establecimiento (formación, concepciones y modelos pedagógico-didácticos, etc.), los estudiantes (trayectorias escolares, condiciones socioeconómicas, procesos de aprendizaje, etc.) y las prácticas pedagógicas que se desarrollan en el establecimiento. Con este propósito pueden realizar observaciones de clase, análisis de producciones de estudiantes, revisión de planificaciones áulicas, entrevistas, o utilizar otras fuentes e instrumentos de información que les permitan evaluar el trabajo escolar para poder realizar tareas de asesoramiento pedagógico o de formación docente en servicio.

Dimensión sociocomunitaria

En la dimensión sociocomunitaria se incluye el conjunto de actividades que promueve la participación de los diferentes actores institucionales en la toma de decisiones y en las actividades del establecimiento, así como la posible participación de representantes de la comunidad en la que está inserto.

Hace referencia también al modo en que cada institución se vincula con la comunidad en la que está inserta, cómo se vincula con sus demandas y problemas y si mantiene intercambios con otras organizaciones y actores que pertenecen a la misma, por ejemplo, a partir de la integración en redes interinstitucionales. Por último, esta dimensión incluye cómo se ordena la convivencia escolar y se resuelven los conflictos que emerjan (Frigerio y Poggi, 1992).

Dimensión micropolítica

En la dimensión micropolítica ocupa un lugar central la resolución de conflictos junto a la negociación. En las escuelas se producen dinámicas micropolíticas en las que entran en juego intereses, concepciones, valores, capacidad de influencia, etcétera. Los directivos deben reconocer tales procesos, quiénes intervienen, qué recursos y estrategias de poder utilizan. Es preciso clarificar y acordar los objetivos institucionales, así como las estrategias para alcanzarlos; dialogar, exponer y plantear opiniones, analizarlas, deliberar y decidir conjunta y responsablemente.

ESTILOS DE GESTIÓN Y LIDERAZGO

La complejidad de la gestión directiva –que implica desarrollar, como hemos analizado, un conjunto de funciones y tareas en relación con diferentes aspectos de la organización escolar–, nos lleva a considerar que el ejercicio de tales funciones depende de las normas que lo regulan, pero también, de la capacitación de las personas que lo desempeñan y de la forma en que asumen y cumplen estas tareas, lo que dará lugar a diferentes estilos de gestión.

Stephen Ball (1989) explica que los estilos de gestión representan formas particulares de comprender y de ejercer la autoridad de la dirección, producto de realizaciones individuales pero también de acciones conjuntas.

El autor explica que, en las acciones conjuntas, los participantes deben ajustar sus actos unos a otros. Cada participante lo hace interpretando los actos de los otros y, a su vez, indicando a los otros cómo deberían actuar. Es habitual que los directivos traten de establecer la forma de acción conjunta en su escuela dando indicaciones a los otros sobre su estilo preferido. En la medida en que la definición propuesta por el director sea aceptable para el personal y se logre una definición común, la acción conjunta se desarrollará con regularidad y estabilidad. En la medida en que sea inaceptable para el personal, habrá conflictos y no habrá cooperación ni adhesión. En el desarrollo del proceso de acción conjunta, se producen ajustes, acuerdos y negociaciones, por eso los estilos de gestión no son fijos e inmutables.

En la literatura se suelen utilizar como sinónimos los conceptos de estilos de gestión y estilos de liderazgo, sin embargo, es necesario diferenciarlos. Leithwood (2009) define al liderazgo escolar como:

la labor de movilizar e influenciar a otros para articular y lograr las intenciones y metas compartidas de la escuela. La labor del liderazgo puede ser realizada por personas que desempeñan varios roles en la escuela. Los líderes formales –aquellas personas que ocupan cargos formales de autoridad– sólo son líderes genuinos en la medida que desempeñen esas funciones. (p. 20)

Según esta definición, puede haber directivos que no sean líderes, que no logren dar dirección ni influenciar a sus colaboradores. Y al revés, puede haber otras personas dentro de la escuela que, sin ser directivos, ejerzan un liderazgo. En cambio, cuando se habla de liderazgo directivo, se hace referencia a una influencia positiva que pueden provocar aquellos que ocupan roles de jefatura, en el resto de la comunidad escolar (Weinstein, 2017). En ese caso sí estamos asociando el fenómeno del liderazgo con un modo de entender la gestión escolar, que destaca el papel que juegan los directivos en los procesos de mejora escolar.

En efecto, sabemos que los equipos directivos no implementan de manera neutral o descontextualizada las políticas educativas diseñadas por los ministerios, sino que participan, junto con otros actores escolares, de procesos de apropiación de las mismas en función de sus contextos particulares y sus propios marcos de referencia. En las escuelas se construyen significaciones propias sobre las regulaciones que se producen para el sistema en su conjunto, y en esa interpretación y traducción del contenido de las políticas los equipos directivos juegan un papel clave.

Por otro lado, diversos estudios demuestran que la gestión de los equipos directivos constituye una de las claves en el éxito de los procesos de mejora de los establecimientos escolares. En esta idea coinciden investigaciones que responden a distintas orientaciones (movimiento de escuelas eficaces, mejora de la escuela, micropolítica de las escuelas, análisis institucional), tendientes a desarrollar y justificar diferentes formas de pensar la gestión escolar (Carranza, 2005).

No obstante, si bien es cierto que detrás de las características que suelen presentar las buenas escuelas se reconoce la buena labor de quienes las conducen, es preciso considerar que estas organizaciones funcionan en el marco de un sistema educativo que establece un conjunto de políticas y regulaciones educativas comunes. Por lo tanto, las reflexiones y propuestas para la mejora escolar trascienden la gestión escolar e incluyen la discusión acerca de las políticas que contribuirían a dicha mejora. De allí la necesidad de examinar no solamente la gestión escolar sino también cómo se organiza y regula un sistema educativo para que haya escuelas que puedan enseñar mejor (Feldman y Mórtola, 2012).

ACTIVIDAD DE INTEGRACIÓN

La actividad consiste en entrevistar a un directivo de un establecimiento educativo y pedirle que describa una jornada típica de trabajo, detallando en lo posible:

- las actividades que realiza;
- las personas con las que interactúa;
- las tareas que le insumen mayor tiempo de trabajo, y aquellas a las que le gustaría dedicarle más tiempo;
- las dificultades o problemas que enfrenta habitualmente;
- las condiciones de trabajo en las que desarrolla su labor.

Puede agregar otras preguntas que le permitan explorar cómo es el trabajo habitual de este directivo, más allá del rol prescripto.

A continuación, analice la información recogida a partir de la identificación de: funciones directivas, dimensiones de la gestión institucional y la influencia de algunas de las dimensiones de la organización escolar en el modo en que se plantea el trabajo directivo en la escuela.

Capítulo 5

Planeamiento de la educación

CINTHIA DENISE AMUD

Este capítulo se centra en el planeamiento educativo. Aborda el estudio de componentes conceptuales y metodológicos de los procesos de planeamiento educativo entendido como herramienta de gobierno para la transformación, tanto a nivel macro, es decir, del sistema educativo en su conjunto, como a nivel de las instituciones escolares. En primer lugar, analiza tres definiciones que delimitan este objeto de estudio. Presenta luego tres instrumentos de planeamiento: planes, programas y proyectos que se aplican en diferentes niveles de gobierno y gestión del sistema educativo. Ofrece una reseña histórica de los enfoques de planeamiento que se sucedieron en el gobierno de los sistemas educativos y la gestión escolar. Esta lectura histórica permite reconocer las características específicas del enfoque de planeamiento estratégico-situacional adoptado como fundamento de la metodología de diseño y evaluación de proyectos educativos institucionales, aspecto que se expone y se ilustra con actividades desarrolladas en la cátedra.



EL PLANEAMIENTO EDUCATIVO

A lo largo del libro se han presentado diversas características del planeamiento educativo. En el capítulo 1, vimos que constituye uno de los momentos básicos del proceso administrativo. Luego, mencionamos que puede ser abordado desde diferentes enfoques de administración educativa, que se sucedieron en la conformación histórica de este campo de conocimientos, como se muestra en el capítulo 2. A continuación, en el capítulo 3, señalamos que constituye una de las tecnologías de gobierno utilizadas por el Estado para regular los sistemas educativos, en estrecha conexión con la evaluación y el financiamiento. En el 4, analizamos el sentido y la relevancia que adquiere el proyecto educativo institucional para la gestión escolar, en tanto constituye una herramienta para dar direccionalidad al funcionamiento de las organizaciones escolares y para organizar el trabajo conjunto de sus miembros, en pos de alcanzar los objetivos institucionales.

Por lo tanto, se trata de un tema que ha estado presente en las ideas y conceptos previamente desarrollados y que lo hemos ubicado en la parte final del libro por entenderlo como un tema transversal, dado que constituye una herramienta de administración de la educación, entendida como gobierno del sistema educativo y gestión de las instituciones escolares. Asimismo, el planeamiento permite comprender las características de la práctica administrativa, en tanto articula los diferentes momentos y componentes del proceso administrativo como partes de un conjunto que se fusionan en la conducción de los procesos educativos.

En este marco ¿Qué entendemos por planeamiento educativo? Se trata de un proceso que permite incorporar racionalidad a la toma de decisiones estableciendo pautas para definir un conjunto de acciones coordinadas, con miras a lograr los objetivos preestablecidos. Estas pautas incluyen la previsión de recursos, tiempos y responsables para su realización, así como la formulación de indicadores e instrumentos de seguimiento y evaluación de los resultados (Rossi y Grinberg, 1999; Sánchez Martínez, 2009). Consiste en la aplicación de enfoques, métodos y técnicas de planeamiento al campo educativo, el cual constituye un escenario complejo en el que intervienen múltiples actores sociales en las diferentes escalas del fenómeno educativo: tanto del sistema educativo en su conjunto, como de las instituciones escolares (Sánchez Martínez, 2009).

En línea con estas definiciones Aguerrondo (2000) sostiene que el planeamiento es una herramienta de gobierno para la transformación educativa, mediante la cual se pretende incorporar mayor racionalidad a la toma de decisiones. El planeamiento requiere cálculo o previsión dentro de un escenario social incierto. Su sentido radica en la capacidad de encontrar las mejores soluciones para cada situación –por «situación» entendemos tanto la conducción de un establecimiento, como la definición política de la marcha general del sistema educativo–. Veamos qué características del planeamiento educativo se desprenden de estas definiciones y qué implicancias prácticas tienen.

- El planeamiento es un proceso que se desarrolla a través de una sucesión de fases y que está orientado a incorporar racionalidad a la toma de decisiones para conducir y gobernar, tanto el sistema educativo en su conjunto, como las organizaciones escolares;
- su ámbito de aplicación es el campo educativo, el cual está conformado por diferentes niveles de gobierno, en los que interviene una multiplicidad de actores sociales, con diversas ideologías, valores e intereses. Reconocer la complejidad y la incertidumbre que caracterizan la realidad educativa supone admitir que los efectos de las decisiones no son completamente previsibles, lo cual tiene implicancias para la práctica de planeamiento. Por un lado, implica disponer de mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes para producir información que permita modificar o ampliar la decisión inicial; por el otro, se torna necesario diseñar planes alternativos y de contingencia para prepararse ante las situaciones imprevistas que pueden surgir durante la implementación de la propuesta de intervención;
- se materializa mediante la aplicación de métodos y técnicas que especifican pautas, criterios y operaciones para definir y organizar un conjunto de acciones orientadas al

logro de objetivos, mediante la previsión de recursos, tiempos, responsables, destinatarios e instrumentos de seguimiento y evaluación de resultados.

A partir de estas definiciones se infiere que el planeamiento educativo constituye una herramienta de gobierno y de gestión orientada a facilitar y apuntalar procesos de desarrollo, de mejora y de innovación de la educación, pues traduce visiones y aspiraciones en objetivos y metas concretos, evalúa alternativas, analiza los medios y recursos que se disponen y prevé los efectos que las decisiones puedan tener en la realidad.

NIVELES DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

Desde el enfoque teórico y epistemológico adoptado por la cátedra adherimos a la definición de «administración de la educación» propuesta por Carranza quien sostiene que es un campo de conocimientos en el que se estudian «los componentes teórico-prácticos de la organización y gobierno del sistema educativo y de la organización y gestión de las instituciones escolares» (1998, p. 1). Recuperando esta definición –ya presentada en la introducción del libro–, distinguimos prácticas de planeamiento que se desarrollan en diferentes niveles o escalas del fenómeno educativo: por una parte, diferenciamos la planificación como *herramienta de gobierno* en el nivel del conjunto del sistema educativo, nacional y jurisdiccional; por la otra, la planificación como *herramienta de la gestión*, en el nivel de los establecimientos escolares.

El *macroplaneamiento* comprende la formulación, implementación y evaluación de planes y programas gestados en las instancias centrales de gobierno del sistema educativo. En su proceso de implementación, estos planes y programas van atravesando diferentes niveles de la estructura de gobierno, hasta lograr una concreción en las escuelas. A su vez, en el nivel de las organizaciones escolares se generan proyectos educativos institucionales, que pueden inscribirse, o no, en algún programa nacional o provincial. A nivel de gobierno de los sistemas educativos, el planeamiento se expresa principalmente a través de planes y programas mediante los cuales se traza el cuadro general de objetivos, metas, instrumentos y recursos; esto es, la expresión concreta de los grandes lineamientos y direcciones de la política para el desarrollo de la educación en su conjunto.

El *plan* comprende las decisiones de carácter general que expresan lineamientos políticos fundamentales para un territorio o sector de la población, así como las prioridades y criterios que se derivan de dichas formulaciones. Asimismo, define la asignación de recursos acordes a dichas prioridades, su previsión presupuestaria y su horizonte temporal para el logro de los objetivos propuestos. Una característica destacada de este instrumento es que las líneas de política que define el plan orientan y condicionan los otros niveles de planificación, correspondientes a programas y proyectos (Ander-Egg y Aguilar Idáñez, 2005; Sánchez Martínez, 2009).

El *programa* «concreta los objetivos y horizonte de la política en una determinada realidad y para un tiempo más reducido» (Sánchez Martínez, 2009, p. 157). Refiere «un conjunto

organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados entre sí» (Ander-Egg y Aguilar Idáñez, 2005, pp. 15-16). Este instrumento de planeamiento ordena los recursos disponibles en torno a las acciones que mejor contribuyan al logro de objetivos de largo plazo delineados en el plan (Sánchez Martínez, 2009).

A nivel de las instituciones escolares el planeamiento se expresa principalmente a través de proyectos, los cuales se definen como un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí. Mediante estas actividades se lleva a cabo una intervención orientada a alcanzar objetivos y metas dentro de los límites de un presupuesto y de un período de tiempo dado (Ander-Egg y Aguilar Idáñez, 2005; Sánchez Martínez, 2009). El proyecto define resultados buscados y procesos para lograrlos, así como el uso de recursos disponibles.

Las definiciones desarrolladas dan cuenta de los diferentes niveles de desagregación y concreción en los que se expresan estos instrumentos de planeamiento, desde decisiones de carácter general, como las que se definen en los planes, que orientan y condicionan los niveles inferiores de planificación, hasta decisiones más concretas y acotadas que se plasman en los proyectos educativos institucionales.

EVOLUCIÓN DE LOS ENFOQUES DE PLANEAMIENTO EDUCATIVO EN AMÉRICA LATINA

Hacia fines de la década de 1950 y principios de la del 60, coincidentemente con el desarrollo de un intenso proceso de expansión de los sistemas educativos de la región, surge la planificación educativa gubernamental, en diversos países latinoamericanos. Este proceso es influido por los esfuerzos en materia de planificación del desarrollo económico y social, que se materializan con la creación y el funcionamiento de los organismos gubernamentales de planificación nacional y la formulación de los primeros planes de desarrollo. En este contexto se le plantea al ámbito educativo el requerimiento de incorporarse a dichos esfuerzos y de definir los objetivos y las metas cuantitativas y financieras necesarias para la formulación del *plan de desarrollo global* (Fernández Lamarra, 1983).

En coincidencia con este análisis Aguerro (1991) sostiene que uno de los factores más importantes del surgimiento y la evolución de la planificación educativa en la región fue la necesidad de adecuar la educación a las exigencias relacionadas con el desarrollo de los países, y de incorporarla al proceso de planificación económica surgido en la región en la década del '50. Por ello, en esta etapa predominaron los estudios de análisis de los sistemas educativos, orientados a realizar una caracterización cuantitativa de los mismos, basada en datos estadísticos. Estas acciones inicialmente se orientaron a definir el nivel de inversiones necesarias en el ámbito educativo, con base en estudios de requerimientos de recursos humanos para el desarrollo económico y social (Aguerrero, 1991). La autora remarca que una de las consecuencias de este enfoque ha sido la escasa comprensión de los aspectos del fenómeno educativo que no se encuadran en un esquema economicista

y la utilización de metodologías que brindan aproximaciones parciales a la planificación educativa.

Estas perspectivas de planeamiento gubernamental del sistema educativo, se corresponden con los supuestos y criterios del enfoque desarrollista de administración de la educación. Desde este enfoque se concibe a la educación como factor de crecimiento económico y como medio de progreso técnico y ascenso social. Para ello, los servicios educativos requieren ser planificados en función de los requerimientos de mano de obra que demanda la industrialización de los países latinoamericanos. Por esta razón se le otorga una importancia central a la gestión de programas de desarrollo y al estudio de los métodos utilizados por los gobiernos para implementar políticas y planes de desarrollo.

Planeamiento normativo

En el contexto de surgimiento y desarrollo del planeamiento gubernamental antes descrito, se consolida un enfoque de *planeamiento normativo*, centrado en los aspectos formales del diseño de los planes y en la eficiencia en la asignación de recursos, como criterios centrales que orientan la toma de decisiones. Esta concepción normativa de los procesos decisorios enfatiza el «deber ser» sin considerar las posibilidades concretas de intervenir sobre una realidad que es más compleja que la imaginada (Sánchez Martínez, 2009).

Este modelo de planeamiento se relaciona con los principios y supuestos del enfoque tecnocrático de administración de la educación presentado en el capítulo 2, centrado en la lógica de la racionalidad instrumental. Desde esta perspectiva se enfatiza la productividad y la eficiencia, sin considerar otros factores relevantes de la realidad (políticos, culturales, institucionales) que influyen en las posibilidades concretas de transformación y mejora que se pretenden lograr.

Las principales características y supuestos del planeamiento normativo son:

- existe una disociación entre política y planificación. Esta última es concebida como una actividad eminentemente técnica y logística. El planificador se ocupa de implementar decisiones previamente tomadas por el político sin analizar su contenido (Chaves, 1992).
- Es escasa la participación de los actores involucrados en la formulación de los planes y proyectos educativos. Quienes planifican son los técnicos, sin considerar los aportes que pueden hacer los actores sociales, tanto para enriquecer la comprensión de la situación problemática que se pretende modificar, como para contribuir en la formulación de propuestas de intervención pertinentes y eficaces para transformar la realidad (Chaves, 1992).
- Centra su atención en los aspectos metodológicos y formales que orientan el diseño de los planes y proyectos, sin tener en cuenta las condiciones necesarias para su efectiva viabilidad en pos de transformar la realidad (Sánchez Martínez, 2009).
- Se funda en el supuesto de que los actores involucrados en el proceso de planeamiento aceptarán las propuestas y no opondrán objeciones o resistencias a su implementación (Sánchez Martínez, 2009).

El modelo de planeamiento normativo se ha mostrado ineficaz para lograr transformar la realidad educativa en el sentido de los objetivos y finalidades propuestas. Según Aguerro (2000) ello se debe a que este enfoque se sustenta en una ideología tecnocrática y voluntarista que concibe los objetivos como una norma, como un «ideal» a ser alcanzado sin considerar las posibilidades que presenta la realidad de la que se parte para lograrlo. Además, ignora la turbulencia de los procesos que configuran tanto la escuela como el contexto en el que está inserta, que se presenta bajo la forma de situaciones inesperadas, como efectos de interacciones entre una multiplicidad de actores educativos.

Por estas razones el modelo tradicional de planificación educativa atribuye a sus productos (planes, programas y proyectos) una rigidez que les imposibilita efectuar los ajustes requeridos durante la fase de implementación para adecuarse a la realidad turbulenta y cambiante, manteniendo la direccionalidad de sus acciones (Aguerrero, 2000).

Planeamiento estratégico

A partir de la toma de conciencia de que los resultados esperados por parte de la planificación educativa no fueron satisfactorios, se planteó un conjunto de críticas a los fundamentos teórico-metodológicos del planeamiento normativo, lo que derivó en la propuesta de un modelo alternativo para superar las debilidades y dificultades identificadas. Este modelo fue denominado «planeamiento estratégico».

Sánchez Martínez (2009) sostiene que este nuevo enfoque parte del supuesto que reconocer la complejidad e incertidumbre de la realidad tiene diferentes implicancias para el trabajo de planeamiento. Por un lado, supone admitir que los efectos de las decisiones no son completamente previsibles, por lo que se requiere un flujo permanente de información que permita modificar o ampliar la decisión inicial. Por otra parte, se requiere flexibilidad para adaptarse a las condiciones que plantean escenarios complejos, inestables, en los que hay factores y variables que escapan al control. No obstante, desde este enfoque se exige contar con una mirada de largo plazo que perfile un futuro deseable y posible al que se aspira llegar y que sirva de referencia a las acciones y decisiones de menor alcance que se desarrollan en el corto y mediano plazo.

El planeamiento estratégico exige asimismo atender las señales y demandas del contexto en el que se trabaja para alcanzar los resultados esperados, aprovechando las oportunidades y neutralizando las amenazas identificadas en el entorno. En el apartado «Propuesta metodológica para la formulación y evaluación de proyectos educativos institucionales desde el enfoque de planeamiento estratégico-situacional» se definirá cada uno de estos componentes en el marco de la técnica de análisis para la elaboración del diagnóstico denominada «matriz FODA» (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas).

Para este enfoque las tareas centrales de la planificación consisten en proponer una «visión» que plantee un escenario futuro deseable y posible, y generar una estrategia que oriente la acción para que la situación problemática de la que se parte pueda aproximarse a ese escenario futuro perfilado por la visión (Sánchez Martínez, 2009). Concibe la planificación como un proceso participativo, colectivo: para poder transformar la realidad sobre la cual se interviene, se requiere el esfuerzo conjunto de una organización o una

comunidad que se involucra y se compromete para otorgarle viabilidad y efectividad al trabajo de planeamiento.

Los fundamentos teóricos del enfoque de planeamiento estratégico se relacionan con las premisas básicas de la teoría de la contingencia presentada en el capítulo 2: en primer lugar, con el *principio de interdependencia* entre la organización y el ambiente en el que está inserta y el carácter abierto y adaptable de las organizaciones; en segundo lugar, con el *principio de incertidumbre* por el cual las organizaciones requieren flexibilidad para adaptarse a los cambios ambientales.

Planeamiento estratégico-situacional

Otra de las respuestas a las debilidades y limitaciones del planeamiento normativo ha sido el surgimiento del enfoque de *planeamiento estratégico-situacional* (PES), creado por el economista chileno Carlos Matus, quien trabajó en la renovación del planeamiento como herramienta para operar efectivamente en la realidad en pos de lograr su transformación (Sánchez Martínez, 2009). Este enfoque de planeamiento se enmarca dentro del paradigma sociocrítico, el cual se nutre de perspectivas teóricas que enfatizan el origen conflictivo de la realidad social y la necesidad de producir análisis críticos que permitan la transformación estructural y cultural de la escuela y la sociedad, en dirección hacia una mayor emancipación.

En línea con estos principios teóricos, los fundamentos conceptuales del PES se inscriben en el *enfoque sociológico* de administración de la educación presentado en el capítulo 2, ya que introduce las dimensiones políticas y culturales en el proceso de planificación. Esto supone considerar que los resultados obtenidos dependen de las interacciones entre los diferentes actores que participan del proceso, así como de las características culturales, valores e ideologías de los sujetos y comunidades involucradas en el trabajo de planeamiento.

En este marco, uno de los aspectos fundamentales que plantea la planificación estratégica-situacional es la identificación entre planificación, dirección y gobierno como partes de un conjunto que se fusiona en la conducción de los procesos sociales. En consecuencia, «la única manera de que ésta sea potente y eficaz, es visualizándola como una actividad de cálculo permanente que debe acompañar en todo momento al proceso de toma de decisiones» (Flores, 1992, p. 5)¹.

Uno de los supuestos centrales en los que se basa el PES es que en la realidad coexisten una multiplicidad de actores con diferentes intenciones e intereses, que cuentan con distintas capacidades de gobierno y valoran las situaciones desde esa perspectiva y según sus valores, ideologías e intereses (Matus, 2007). Estos actores tienen la posibilidad de influir en la toma de decisiones y ninguno de ellos controla de antemano y en forma absoluta todo el conjunto de variables y recursos que son relevantes para su

1. La versión digital de *Planificación estratégica* fue publicada en 1993 y puede consultarse en http://ciiesregion8.com.ar/portal/wp-content/uploads/2019/10/GSTN_Flores_Unidad_5.pdf

acción. Esto supone asumir que la planificación, generalmente, se realiza en situaciones de poder compartido y, por lo tanto, todo actor que planifica debe considerar posibles resistencias a su plan, o alianzas y apoyos, producto de la confrontación de propósitos, intereses y valores (Flores, 1992).

La implicancia de estas concepciones, en el trabajo de planeamiento, es que la planificación no se reduce al acto de producir una norma, o a definir la coherencia entre medios y objetivos. En los hechos, el plan estará condicionado por las restricciones de recursos y la resistencia de los oponentes y, en consecuencia, su mayor o menor cumplimiento no es tan solo un problema de diseño: *el plan se resuelve en la lucha política* (Flores, 1993).

Desde este enfoque se concibe a la planificación como un cálculo situacional complejo porque quien decide debe considerar aspectos económicos, políticos y organizativos de una situación, sortear obstáculos, evaluar oportunidades y superar las restricciones que le impone el contexto donde tiene lugar su acción. Entonces, se trata de un cálculo complejo porque al considerar la existencia de diferentes recursos escasos el planificador tiene que articular diferentes criterios de racionalidad y eficacia que pueden entrar en conflicto (Flores, 1992). Reconocer que en la realidad coexisten diferentes actores que planifican, con diferentes capacidades de gobierno, supone aceptar que la realidad puede ser explicada en formas diferentes por cada uno de estos actores sociales según sus valores, ideologías e intereses.

Por otra parte, la explicación situacional de la realidad que hace el actor que planifica es motivada por la necesidad de actuar en ella. Este carácter intencional la hace variable, según el contexto en el cual está inmerso. Esto conlleva a pensar la realidad no solo desde la propia autorreferencia del actor que planifica, sino también desde la visión de los otros actores involucrados.

Momentos del proceso de planeamiento estratégico-situacional

Los supuestos teórico-conceptuales que fundamentan el enfoque de planeamiento estratégico-situacional se reflejan en los cuatro momentos del proceso de planificación que integran su propuesta metodológica: 1) explicativo; 2) normativo; 3) estratégico; 4) táctico-operacional.

La idea de «momentos» se refiere a las instancias por las que atraviesa un proceso continuo e integrado en el cual se repite constantemente el cálculo, la acción, la evaluación de resultados y la corrección de los planes (Matus, 2007). La continuidad del proceso alude a que el mismo se retroalimenta de la información que provee la evaluación y, por lo tanto, el planeamiento no solo es una tarea que precede a cada decisión, sino que la sigue, presidiendo la acción, para valorar sus efectos e impactos en la realidad (Sánchez Martínez, 2009).

Para caracterizar los momentos que integran el método de planificación estratégica situacional, Matus (2007) plantea que todo actor social que pretenda intervenir en una realidad concreta, con el fin de modificar las características negativas, insatisfactorias, que observa, debe comenzar por conocerla y formular un modelo explicativo de ella. La tarea central del *momento explicativo* es elaborar una explicación situacional del problema que

se va a enfrentar, identificando las causas o factores de producción que lo han generado, a fin de intervenir en la realidad para transformarla.

A partir de la reconstrucción del proceso causal que origina el problema y de la identificación de sus frentes de ataque o nudos críticos, el actor social diseña los medios para transformar la situación problemática en la dirección perfilada por la situación-objetivo; esto es, una imagen de la realidad futura a la que se pretende llegar. El diseño de este escenario futuro, deseable y posible, y de los medios necesarios para alcanzarlo constituye la tarea central del *momento normativo*.

Reconocer que en la realidad coexiste una multiplicidad de actores con diferentes intenciones, intereses y capacidades de gobierno, como mencionamos anteriormente, supone asumir que la planificación se realiza en situaciones de poder compartido y por lo tanto es necesario valorar la existencia de otros actores como posibles aliados u oponentes en la lucha por alcanzar los objetivos propuestos. Esto, junto con las limitaciones de recursos, lleva a la necesidad de incorporar el análisis de viabilidad de los objetivos y acciones propuesto, lo cual constituye la tarea central del *momento estratégico*.

Por último, el *momento táctico-operacional* se relaciona con «todo lo que precede y preside la acción, con las urgencias y problemas cotidianos que plantea la coyuntura» (Sánchez Martínez, p. 22). En este punto cabe destacar que el plan debe articularse con la acción, para lograr la necesaria unidad entre planificación, dirección y gobierno como partes de un conjunto que se fusiona en la conducción de los procesos educativos. Por ello, una de las tareas centrales del momento táctico-operacional es diseñar y aplicar métodos e instancias de seguimiento y evaluación del plan, que retroalimentan el proceso de planificación mediante la información que proveen (Matus, 2007).

Las técnicas, los criterios y las operaciones concretas que pueden realizarse en cada uno de los momentos referidos se describirán con mayor detalle en el apartado «Actividades». Estas técnicas y operaciones provienen de los dos enfoques desarrollados como respuestas a las debilidades del planeamiento normativo, la planificación estratégica y la planificación estratégica-situacional, pues ambos comparten una serie de criterios metodológicos respecto a la exigencia de:

- definir una visión o situación-objetivo como escenario futuro deseable que establezca la dirección del cambio;
- diseñar una estrategia realista y flexible, que constituya un camino a seguir para que la situación problemática pueda aproximarse a ese escenario futuro;
- analizar el contexto de las instituciones, además de sus condiciones internas, para aprovechar oportunidades y neutralizar amenazas en pos de alcanzar la situación-objetivo propuesta;
- enfatizar el análisis de viabilidad económica, política y organizacional de las propuestas de acción;
- considerar la planificación como un proceso participativo, teniendo en cuenta la dimensión política del planeamiento, es decir, la perspectiva de los actores sociales sobre la realidad, sus intereses, ideologías, capacidades de gobierno y recursos de

poder. En consecuencia, la tarea de planificación requiere identificar actores potencialmente involucrados, así como formas de canalizar su participación en el proyecto.

PROYECTO EDUCATIVO INSTITUCIONAL COMO HERRAMIENTA DE LA GESTIÓN ESCOLAR

Tal como se mencionó en el primer apartado de este capítulo, el planeamiento es una herramienta de gobierno para la gestión de las instituciones escolares, mediante la cual se pretende incorporar mayor racionalidad y eficacia a la toma de decisiones, para que se cumplan en la práctica y promuevan el mejoramiento de la calidad educativa.

En el nivel de gestión de las organizaciones escolares se diseñan e implementan proyectos educativos institucionales que abarcan la institución como totalidad y establecen orientaciones, principios y criterios compartidos que orientan y guían el quehacer institucional. El «proyecto educativo institucional» (PEI) es la herramienta que posee la gestión escolar para otorgar coherencia y unidad a la institución porque permite establecer prioridades, así como definir objetivos que direccionan los esfuerzos individuales hacia propósitos comunes. De este modo, favorece el logro de acuerdos entre los miembros de una institución, que orientan y guían los procesos de transformación y mejora de las prácticas educativas, posibilitando así la construcción de una identidad institucional que emerge de una diversidad de significaciones, valoraciones e intereses de los sujetos (Poggi, 1995; Rossi y Grinberg, 1999).

Estos consensos refieren una multiplicidad de actividades institucionales que según Antúnez (1996) se pueden agrupar en: a) diseño y desarrollo del currículum; b) gestión administrativa del centro escolar; c) el gobierno de la institución; d) el sistema de relaciones entre las personas y e) la gestión de servicios complementarios y asistenciales. Por lo tanto, el PEI contribuye a otorgar identidad a la organización, perfilando un estilo de funcionamiento institucional singular, propio de cada escuela que la distingue y la diferencia de otras.

Otro rasgo distintivo del PEI es que debe ser fruto de la acción colectiva, es decir, que la participación y el compromiso de los actores institucionales son condiciones imprescindibles para que cobre sentido como instrumento de cambio planificado. En este marco, el proyecto institucional se concibe como un proceso de reflexión y acción en permanente construcción, orientado al logro de objetivos elaborados de manera consensuada (Sánchez Martínez, 2009).

El PEI constituye una propuesta institucional integral que define estrategias de mediano y largo plazo y directrices de carácter general. Sin embargo, para el desarrollo de la gestión es necesario elaborar proyectos más acotados que permitan especificar dichas orientaciones en líneas de acción concretas, las cuales se definen a través de «proyectos específicos».

La necesaria complementación entre estos dos tipos de instrumentos de planeamiento institucional se relaciona con uno de los rasgos distintivos del enfoque de planeamiento estratégico-situacional mencionado anteriormente. Nos referimos a la importancia de

contar con una mirada de largo plazo que profile un futuro deseable y posible que se aspira alcanzar, concebido como referencia para las decisiones de menor alcance desarrolladas en el corto plazo.

Los proyectos específicos definen un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas, concebidas para alcanzar unos objetivos y unas metas, combinando diferentes tipos de recursos, especificando los actores intervinientes, dentro de los límites de un presupuesto y en un período determinado (Ander-Egg y Aguilar Idáñez, 2005; Sánchez Martínez, 2009).

Estos proyectos asumen un carácter operativo ligado a la formulación e implementación de acciones en el corto plazo. Las preguntas a las que debe responder el diseño operativo de un proyecto específico son: qué se quiere hacer, por qué se quiere hacer, cómo, cuándo, con qué y con quiénes se va a hacer y cómo se va a financiar (Sánchez Martínez, 2009).

Un requisito importante para la elaboración de proyectos específicos es que las diferentes propuestas estén organizadas y articuladas entre sí, en el marco del PEI, en el cual están inscriptas para evitar superposiciones o contradicciones entre las diferentes líneas de acción, que puedan restar efectividad a la propuesta de intervención.

Otra de las condiciones indispensables para lograr la efectividad de un proyecto educativo es incluir la evaluación como proceso de valoración del plan, de su puesta en práctica en el momento de la gestión o de sus resultados, para tomar decisiones tendientes a mejorar las actuales y futuras propuestas de intervención (Rossi y Grinberg, 1999; Sánchez Martínez, 2009). Sobre este punto vinculado a la articulación entre procesos de planificación, gestión y evaluación institucional se profundizará en el apartado «Evaluación de proyectos educativos institucionales».

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS EDUCATIVOS INSTITUCIONALES

A continuación, se describirá una metodología para la formulación y evaluación de proyectos educativos institucionales que está organizada con base en la secuencia didáctica de los trabajos prácticos que se desarrollan en la materia. La propuesta se estructura en torno a una experiencia grupal de planificación que abarca dos momentos: el primero, incluye un conjunto de actividades destinadas a la elaboración del diagnóstico de un problema educativo situacional, a partir de la lectura y el análisis de un caso institucional elaborado por la cátedra; el segundo está dirigido a la formulación del diseño de un proyecto educativo orientado a mejorar la situación inicial. De este modo, el trabajo concluye en la fase de diseño del proyecto educativo y, por lo tanto, no se avanza con la implementación de la propuesta de intervención.

En este punto cabe aclarar que el tipo de planificación propuesta se corresponde con el nivel de planeamiento de proyectos específicos, caracterizados en el apartado anterior. Es decir, es una propuesta acotada, que orienta la intervención hacia un problema educativo específico y que comprende un plazo de ejecución de un año de duración.

ACTIVIDADES

Primer momento. Elaboración del diagnóstico de un problema educativo situacional

Este primer momento del proceso de planeamiento abarca un conjunto de actividades orientadas a elaborar un diagnóstico de un problema educativo situacional, con el fin de describir la situación problemática de partida, explicar cuáles son los factores, condiciones o procesos que la han producido y conocer sus efectos en otras situaciones, condiciones o problemas (Rofman, 2005), para derivar de ello propuestas concretas de acción orientadas a solucionar el problema identificado.

La tarea central de este momento es elaborar una explicación situacional del problema educativo que se va a enfrentar, identificando las causas o factores de producción que lo han generado. Este trabajo de análisis conlleva, además, la identificación de nudos críticos, esto es, las causas más relevantes, de mayor impacto en la producción del problema hacia las cuales se orientarán las acciones destinadas a enfrentar y resolver la situación problemática.

En este marco, el «problema educativo situacional» se define como la brecha o discrepancia entre la situación actual y una norma que se acepta como válida y deseable. Además, se declara evitable y puede ser abordado desde el ámbito de actuación de los actores involucrados. Esta «realidad educativa concreta, insatisfactoria y superable, que el planificador quiere modificar mediante acciones y operaciones previstas en el proyecto educativo, se denomina problema educativo» (Chaves, 1992, p. 10). Los problemas identificados deben ser ordenados en función de la importancia que el actor le atribuye y la prioridad que le asigna para su enfrentamiento (Matus, 2007).

A continuación, presentamos la secuencia de actividades propuestas para elaborar el diagnóstico del problema educativo situacional.

Actividad 1. Identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, utilizando la técnica de matriz FODA.

Una de las herramientas que podemos utilizar para conocer y analizar la realidad educativa sobre la que se pretende intervenir es la matriz FODA. Esta técnica permite identificar factores o hechos positivos y negativos del contexto o ámbito externo en el que se sitúa la organización escolar que influyen en la vida institucional y afectan o benefician su desarrollo, así como factores o sucesos del ámbito interno de la organización que favorecen o dificultan su desarrollo. Una vez identificados los factores externos e internos se realiza un análisis en conjunto poniéndolos en relación para derivar de ello estrategias de acción relevantes

y factibles orientadas a solucionar las situaciones problemáticas identificadas².

La técnica de matriz FODA se sustenta en una de las características del enfoque de planeamiento estratégico-situacional mencionadas anteriormente, que consiste en enfatizar las señales y demandas del entorno en el cual se sitúa la institución, como un factor de análisis central para afrontar los desafíos y encarar estrategias de desarrollo factibles y eficaces.

La primera actividad que realizamos para elaborar el diagnóstico del problema educativo situacional consiste en identificar y enunciar los cuatro componentes de análisis de la matriz FODA:

1. *Fortalezas*: factores, cualidades o características positivas, correspondientes al ámbito interno de la institución, que favorecen su funcionamiento y desarrollo; por ejemplo: conducción ágil y dinámica, cuerpo docente cohesionado y motivado.
2. *Debilidades*: factores, cualidades, características negativas, correspondientes al ámbito interno de la institución, que impiden o dificultan su buen funcionamiento y desarrollo; por ejemplo: conflictos internos entre directivos, docentes y alumnos/as.
3. *Oportunidades*: situaciones o factores favorables del entorno que influyen en la vida institucional y que una vez identificados pueden ser aprovechados para promover su desarrollo; por ejemplo: políticas educativas que proveen recursos a las instituciones para la mejora de sus procesos de enseñanza y aprendizaje.
4. *Amenazas*: factores, situaciones negativas del entorno que, de manera directa o indirecta, afectan la institución, dificultando su desarrollo y el logro de sus objetivos; por ejemplo: altos índices de pobreza y desocupación, conflictos recurrentes sin resolución entre sindicatos docentes y gobierno.

Actividad 2. Identificar problemas educativos que presenta el caso.

Luego de definir los componentes de análisis FODA, nos detenemos en el conjunto de debilidades identificadas para enunciar, a partir de ellas, los diferentes problemas educativos situacionales que presenta el caso. En este punto prestamos especial atención a la claridad y la precisión de los enunciados, tomando como referencia la definición de problema educativo situacional presentada anteriormente.

2. Cabe aclarar que en este primer momento de elaboración del diagnóstico del problema educativo solo se identifican los componentes de análisis FODA. Luego, en el segundo momento de formulación del proyecto educativo, se relacionan los componentes de análisis identificados para derivar de ello estrategias de acción orientadas a resolver el problema educativo.

Actividad 3. Seleccionar el problema educativo situacional sobre el que se focalizará el análisis.

Luego de identificar los problemas educativos que presenta el caso, cada grupo selecciona el problema educativo situacional sobre el cual focalizará el análisis y la construcción de su explicación, dirigida a la elaboración del diagnóstico.

Para analizar la situación problemática que será objeto de intervención utilizamos el método de explicación situacional de Carlos Matus. Esta técnica ayuda a precisar el conocimiento y el análisis de la realidad con el propósito de construir una explicación del problema que muestre la compleja trama de variables que lo han producido. Para ello, propone un procedimiento que abarca tres pasos: 1) seleccionar; 2) precisar o describir; 3) explicar el problema.

La primera tarea consiste en seleccionar el problema, según criterios que permitan priorizar y jerarquizar, lo cual implica decidir cuáles serán las acciones que en un determinado período recibirán más atención, de acuerdo con la relevancia y prioridad que el actor le asigna al enfrentamiento del problema (Matus, 2007; Rossi y Grinberg, 1999).

Actividad 4. Reconocer indicadores y posibles factores de producción del problema educativo.

Luego de seleccionar el problema educativo, el siguiente paso es precisarlo o describirlo, mediante el reconocimiento de sus indicadores.

La descripción de un problema expresa sus «síntomas», sus manifestaciones visibles, los cuales se enumeran como un conjunto de descriptores o indicadores que verifican la existencia del problema. Los indicadores, entonces, refieren datos de la realidad que señalan la existencia del problema. Puede ser información de tipo cuantitativa o cualitativa que provenga de diferentes fuentes (por ejemplo: registros institucionales, evaluaciones diagnósticas aplicadas por la institución, actas de reuniones o jornadas, etc.). La descripción de un problema cumple las siguientes funciones:

- sirve para llegar a un acuerdo, entre los diferentes actores intervinientes, sobre la enunciación y definición del problema;
- precisa lo que debe ser explicado, es decir, identifica los hechos que verifican la existencia del problema;
- constituye una referencia para evaluar el impacto del plan sobre las causas, ya que la efectividad del plan se refleja en el cambio de los indicadores del problema.

El análisis de los problemas requiere algo más que una descripción. Es necesario construir una explicación de los mismos, lo cual implica responder a la pregunta ¿por qué se producen los hechos que evidencian los indicadores? La respuesta lleva a identificar los factores de producción o las causas del problema, reconociendo que puede ser explicado desde diversos puntos de vista por los actores involucrados.

Matus (2007) sostiene que en toda explicación interactúan causas que pertenecen a tres niveles situacionales:

1. otros hechos que inciden negativamente en el problema. Por ejemplo: el bajo rendimiento académico de los/las estudiantes puede deberse a su falta de conocimiento de técnicas de aprendizajes y/o a estrategias de enseñanza inadecuadas por parte de los/las docentes.
2. Realidades más estructuradas y profundas que los hechos mismos, denominadas «acumulaciones sociales»; por ejemplo, crisis institucionales que derivan de una sucesión de hechos sociales, políticos y culturales.
3. Otras causas refieren a las reglas de juego en base a las cuales se ha ido conformando la situación, consideradas como las causas más profundas de los problemas (p. ej.: reglas básicas de un sistema económico-político-social que produce un tipo de acumulaciones y no otras).

De este conjunto de causas es necesario identificar los «nudos críticos» del problema, es decir, sus causas más importantes, las que tienen mayor relevancia para la acción, tomando en cuenta: su impacto en el problema, el ámbito de actuación de los actores, el horizonte de tiempo del plan. Estos nudos críticos se convertirán en el centro de la acción a planificar.

A continuación, se muestran ejemplos de indicadores y factores de producción del problema educativo situacional «Bajo rendimiento académico de los/as estudiantes de la Carrera de Profesorado en Geografía de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires».

Indicadores

- En el año 2013, del total de alumnos/as activos/as de la carrera, solo el 35% regularizó al menos una materia, y el 47% aprobó una o más asignaturas.
- El 60% de los/las estudiantes de la carrera presenta un promedio histórico de calificaciones inferior a 6.

Factores de producción

- a. Respecto a los/las estudiantes:
 - Falta de conocimiento de estrategias y técnicas de aprendizaje.
 - Falta de motivación respecto al estudio y la carrera.
- b. Respecto a los/las docentes:
 - Estrategias de enseñanza inadecuadas
 - Modalidades y criterios de evaluación inadecuados.

c. Respecto a la facultad:

- Planes de estudio que no favorecen procesos de aprendizajes significativos (p. ej.: sistema de correlatividades, distribución de carga horaria).
- Falta de coordinación entre departamentos.

Actividad 5. Relacionar factores de producción o causas, problema y efectos, a través del esquema de árbol de problemas.

Una vez identificados y enunciados los factores de producción o causas del problema educativo, el siguiente paso consiste en relacionarlos entre sí para avanzar en la construcción de una explicación que muestre la compleja trama de variables y factores que contribuyen a producir el problema en cuestión.

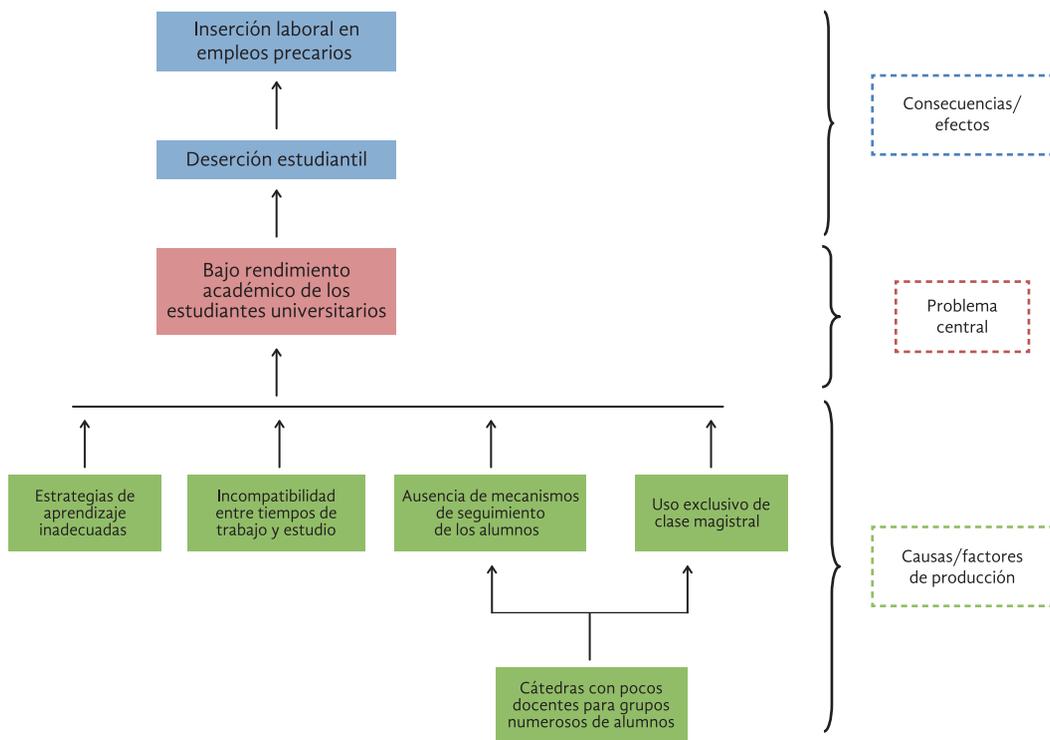
La herramienta que utilizamos para facilitar el trabajo de análisis y explicación de la situación problemática es la técnica de árbol de problemas, la cual permite construir una visión gráfica de la red de factores de producción y efectos o consecuencias del problema educativo. El nombre de la técnica se debe a la representación gráfica que consiste en el diseño de un esquema con forma de árbol, en el cual el tronco representa el problema central (sobre el que se focaliza el análisis y la posterior intervención), las raíces sus causas y las ramas los efectos o consecuencias. La lógica en la que se basa esta técnica es que cada problema es consecuencia de los que aparecen debajo de él y, a su vez, es causante de los que están encima, reflejando la trama de problemas vinculados entre sí, en términos de causas y efectos (Cohen y Martínez, 2003).

La aplicación de esta técnica se realiza mediante una secuencia de dos pasos. En primer lugar, se presentan a través del esquema las relaciones entre las causas o factores de producción y el problema educativo situacional. Esto implica que las causas del problema se relacionan entre sí mediante una secuencia que debe iniciar con aquellas que se encuentran más directamente relacionadas con el problema central. Cuando se identifica una causa, esta se transforma a su vez en efecto de otra que se debe precisar (Matus, 2007). El proceso termina cuando se considera que el problema está lo suficientemente bien explicado.

En segundo lugar, se presentan las relaciones entre los efectos o consecuencias y el problema educativo situacional. Luego de identificar los efectos del problema central se los relaciona entre sí mediante una secuencia que va de lo más inmediato, o directamente relacionado con el problema central, hasta niveles más generales (Cohen y Martínez, 2003). Dicho encadenamiento de efectos directos e indirectos del problema finaliza cuando se ha identificado la cantidad suficiente de consecuencias.

A medida que se avanza en este proceso va adquiriendo forma el esquema de árbol de problemas –como el que ejemplifica el gráfico siguiente–, el cual ilustra las relaciones entre causas y efectos directos e indirectos del problema central.

Ejemplo de gráfico de árbol de problemas



Fuente: Amud y Argañaraz, 2016

Actividad 6. Escribir el diagnóstico del problema educativo situacional.

Esta última actividad consiste en la elaboración de un texto en el que se describe y explica el problema educativo seleccionado, teniendo en cuenta todos los componentes de análisis enunciados en las producciones previas: matriz FODA, el problema educativo seleccionado, los indicadores, los factores de producción y los efectos o consecuencias, el esquema de árbol de problemas.

Al escribir la explicación del problema educativo se ponen a prueba los argumentos a través de los cuales se relacionan un conjunto de condiciones, factores, hechos con el problema en cuestión. Por ello, se trata de un proceso recursivo de escritura y pensamiento.

Con la escritura del texto de diagnóstico, concluye el primer momento del proceso de planeamiento educativo desarrollado mediante los trabajos prácticos de la materia.

RECAPITULANDO

En este primer momento aprendemos a utilizar tres herramientas analíticas: matriz FODA, método de explicación situacional y árbol de problemas, las cuales aportan diferentes insumos (componentes de análisis, criterios, orientaciones y pautas) para la elaboración del diagnóstico del problema educativo situacional. La aplicación de estas técnicas se organiza en una secuencia de tareas orientadas a identificar, priorizar, precisar, describir y explicar un problema educativo situacional para derivar de este análisis estrategias de intervención que permitan resolverlo. Estas decisiones vinculadas con la definición de acciones, objetivos y recursos corresponden al segundo momento de formulación del diseño operativo de un proyecto educativo, que se describirá a continuación.

Segundo momento. Formulación del diseño operativo de un proyecto educativo

Esta fase del proceso de planificación incluye una secuencia de tareas orientadas a formular el *diseño operativo* de un proyecto educativo específico, dirigido a mejorar la situación problemática inicial. Estas operaciones articulan los momentos normativo, estratégico y táctico-operacional como facetas de un mismo proceso en el que las decisiones acerca de qué objetivos se pretenden alcanzar, qué estrategias se van a realizar y cómo se van a organizar los tiempos, recursos, personas y presupuesto para llevarlas a cabo, son inseparables del análisis de viabilidad requerido para que las mismas se cumplan efectivamente.

A continuación se presenta la secuencia de actividades propuestas para formular el diseño operativo del proyecto educativo.

Actividad 7. Definir las características de la situación-objetivo que orientará el desarrollo del proyecto.

La «situación-objetivo» se define como una imagen o representación de un estado de situación deseable y posible en el que se describe un conjunto de características que debe tener la realidad educativa, una vez que se ha producido la intervención propuesta en el proyecto.

Hablamos de «objetivo» porque refiere un ideal, aspiración o finalidad. Esta representación es un referente que guía el plan de acción y que orienta el rumbo hacia el cual van a dirigirse las acciones, para alterar de forma significativa y positiva la situación problemática inicial.

El motivo por cual se propone formular la situación-objetivo radica en la importancia de esclarecer la dirección hacia la cual apunta el trabajo de planeamiento, a fin de generar un sentido compartido, así como la participación y compromiso necesarios para avanzar en la dirección deseada. Además, este componente del proyecto contribuye a coordinar las acciones de diferentes actores de modo simple y efectivo.

Actividad 8. Plantear distintas estrategias orientadas a solucionar el problema (al menos dos). Examinarlas evaluando sus posibilidades de concreción. Seleccionar una y justificar su elección.

El término «estrategia» refiere a la propuesta de acción a desarrollar para avanzar en la dirección de la situación-objetivo y alcanzar los resultados deseados, en función de las situaciones concretas que puedan presentarse (Rossi y Grinberg, 1999; Sánchez Martínez, 2009).

Luego de definir diferentes alternativas de estrategias, el siguiente paso consiste en examinarlas evaluando sus posibilidades de concreción, en función de los componentes de diagnóstico y diseño de proyecto definidos hasta el momento: explicación del problema educativo situacional, nudos críticos, situación-objetivo. Asimismo, en esta instancia es necesario contemplar otros aspectos vinculados a su viabilidad material y técnica tales como: horizonte temporal del plan y recursos necesarios y disponibles para llevar a cabo la estrategia (humanos, materiales, monetarios) y competencias requeridas para el desarrollo de las acciones.

En esta tarea de examen y selección de estrategias también podemos recuperar los componentes de matriz FODA identificados durante el primer momento de elaboración del diagnóstico y relacionarlos con el problema para derivar de ello estrategias de acción relevantes y factibles orientadas a solucionar la situación inicial.

Luego de examinar las estrategias evaluando sus posibilidades de concreción, así como criterios de pertinencia y viabilidad mencionados, se selecciona aquella que se considera óptima y adecuada para intervenir y transformar la situación problemática inicial en la dirección de la situación-objetivo propuesta.

Actividad 9. Formular los objetivos (general/es y específico/s) y la/s meta/s del proyecto educativo.

Los objetivos expresan los propósitos que se pretenden alcanzar con la realización del proyecto. Son los efectos que se quieren lograr al final de una serie de acciones articuladas en la lógica de un proceso (Sánchez Martínez, 2009).

Las metas son resultados constatables y directos que se dan como consecuencia de una intervención. Expresan un cambio de algún aspecto de la realidad, que pueda ser constatable como consecuencia de la intervención prevista. En la medida de lo posible el resultado ha de ser cuantificado (Sánchez Martínez, 2009).

Tanto el objetivo como la meta se expresan en una frase o enunciado compuesto por un verbo que indique la intencionalidad o dirección del cambio que se propone lograr y su complemento directo, es decir aquello que se propone cambiar y el sujeto o grupo sobre el que se pretende realizar la acción.

Ejemplos de verbos

- Verbos para enunciar objetivos: favorecer, fomentar, impulsar, promover, facilitar, desarrollar, fortalecer, intensificar, ampliar.
- Verbos utilizados para enunciar metas: incrementar, reducir, crear, lograr.

Ejemplos de enunciados

- Objetivo: mejorar el desempeño académico de los/as estudiantes de primer año.
- Meta: lograr que al menos el 70% de los alumnos de primer año promuevan el año al finalizar el ciclo escolar.

Las funciones que cumplen los objetivos y las metas son, por un lado, establecer una dirección, un rumbo hacia el cual deben apuntar los esfuerzos, dando sentido a la acción; por otro lado, constituyen la base para el trabajo de programación que permite seleccionar actividades y recursos. Asimismo, posibilitan desarrollar procesos de seguimiento y evaluación del proyecto, comparando efectos y resultados esperados, con efectos y resultados logrados.

Actividad 10. Seleccionar y organizar los diferentes componentes del proyecto.

Esta tarea consiste en definir y organizar los demás componentes del proyecto necesarios para llevar a cabo la estrategia seleccionada y alcanzar los objetivos y metas propuestos. Esto es, cómo se van a organizar las acciones, los tiempos, recursos, personas y costos requeridos para llevarla a cabo.

Componentes del proyecto, definiciones

Actividades. Secuencia de acciones concretas, coherentes que se definen y ejecutan en un horizonte temporal para alcanzar un determinado logro o resultado (Sánchez Martínez, 2009). Estas acciones están destinadas a alterar uno o varios nudos críticos del problema (Matus, 2007).

Tiempos. Determinación de la duración de cada una de las actividades.

Responsables. Personas que estarán a cargo de realizar las acciones previstas. Puede estar integrado por coordinador/es del proyecto y equipo de trabajo.

Destinatarios. Conjunto de personas o grupos al que apunta el proyecto. Refiere a los beneficiarios directos del proyecto.

Recursos. Recursos humanos, materiales, técnicos, monetarios necesarios para el proceso de ejecución del proyecto.

Costo. Estimación de gastos que se requerirán para la realización del proyecto.

Estos componentes del proyecto se presentan en un cuadro de correspondencia entre: línea de acción, actividades, actores involucrados, recursos, tiempos, costos. En el cuadro se consignan de manera detallada las actividades específicas que se pretenden realizar; el orden o secuencia que se seguirá para su ejecución; la duración estimada de cada actividad; las personas o grupos a los que está dirigida y los responsables de llevarla a cabo. Se indican también los recursos necesarios para realizar la actividad y se estima el costo que implicaría llevar a cabo las acciones previstas. El siguiente es un ejemplo de presentación del cuadro.

Título del proyecto:

Objetivo/s general/es:

Objetivo/s específico/s:

Meta/s:

	ACTIVIDADES	DESTINATARIOS	RESPONSABLES	RECURSOS	TIEMPOS	COSTOS
Línea de acción¹						

1. «Línea de acción» refiere una secuencia de acciones concretas y coherentes que se definen y ejecutan en un horizonte temporal para lograr objetivos preestablecidos (Mattos, 1981 citado por Sánchez Martínez, 2009 p. 115).

Junto al cuadro anterior se incluye un cronograma de actividades que consiste en una tabla (ver el ejemplo siguiente) en la cual se presenta la distribución de actividades en el tiempo, ordenadas en una secuencia lógica, que permite saber en qué orden se realizarán las acciones previstas y cuál será su duración.

	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE
Act. 1									
Act. 2									
Act. 3									

Actividad 11. Elaborar la justificación del proyecto educativo

Esta tarea consiste en elaborar la justificación de la propuesta de intervención, teniendo en cuenta el diagnóstico del problema educativo realizado, los criterios de selección de las actividades y la relevancia y viabilidad del proyecto. Estos argumentos se acompañan con una fundamentación teórica que recupera los contenidos desarrollados en las diferentes unidades del programa de estudio de la materia.

Actividad 12. Formular una propuesta de seguimiento y evaluación de la implementación del proyecto

En un proyecto educativo los distintos objetivos, aspectos, instrumentos y momentos vinculados con su evaluación deben formar parte de un «plan de evaluación» que permita integrarlos y darles un sentido (Sánchez Martínez, 2009). La tarea que realizamos en esta instancia consiste en elaborar un plan o propuesta de seguimiento y evaluación que incluya los siguientes componentes:

- *Objetivos* que se persiguen con la evaluación. ¿Para qué se evalúa? ¿Qué resultados se esperan del trabajo de evaluación? Por ejemplo: Analizar el impacto del proyecto en la mejora de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- *Aspectos o variables* que interesa evaluar. ¿Qué situaciones o ámbitos de la institución se van a analizar? Por ejemplo: rendimiento académico del alumnado, funcionamiento del equipo docente.
- *Indicadores* que se utilizarán. ¿Cuáles son los referentes empíricos que se consideran para la búsqueda y análisis de información sobre los resultados obtenidos? Por ejemplo, algunos indicadores de la variable «Rendimiento académico de los/as alumnos/as» pueden ser: porcentaje de repitencia y promoción, resultados académicos de acuerdo con las diferentes áreas.
- *Instrumentos de recolección de información*. ¿Cómo se va a evaluar? Para poder evaluar es necesario diseñar instrumentos que permitan recolectar la información; por ejemplo, para evaluar procesos de enseñanza y aprendizaje se pueden realizar: observación de las actividades que se desarrollan en las aulas, entrevistas a docentes y alumnos/as, análisis de planificaciones áulicas.
- *Tiempos*. ¿En qué momentos se realizarán las diferentes tareas implicadas en el trabajo de evaluación?
- *Responsables del trabajo de evaluación*. ¿Quiénes estarán a cargo de coordinar y orientar el trabajo de evaluación? Por ejemplo: directivos, asesora pedagógica, jefes de departamento.

Con esta última actividad de elaboración del plan de evaluación se completa el proceso de planificación desarrollado mediante los trabajos prácticos, el cual se presenta en forma de trabajo final integrador que incluye tanto las

producciones finales de diagnóstico del problema educativo y la formulación del proyecto, como las producciones parciales correspondientes a cada una de las actividades.

RECAPITULANDO

En el segundo momento de la propuesta de trabajos prácticos aprendemos a formular el diseño operativo de un proyecto educativo institucional. Para ello, definimos la situación-objetivo que orientará el desarrollo del proyecto; planteamos y seleccionamos estrategias orientadas a solucionar el problema identificado en el diagnóstico; formulamos objetivos y metas; seleccionamos y organizamos los diferentes componentes del proyecto (actividades, destinatarios, responsables, recursos, tiempos, costos) y finalmente exponemos una propuesta de seguimiento y evaluación de la implementación del proyecto. Estas operaciones articulan los momentos normativo, estratégico y táctico-operacional como facetas de un mismo proceso en el que las decisiones acerca de qué objetivos se pretenden alcanzar, qué estrategias se van a emplear y cómo se van a organizar los tiempos, costos, personas y presupuesto para llevarlas a cabo, son inseparables del análisis de viabilidad requerido para que las mismas se cumplan efectivamente.

EVALUACIÓN DE PROYECTOS EDUCATIVOS INSTITUCIONALES

Siguiendo a Sánchez Martínez (2009) la evaluación de proyectos educativos se define como el «proceso mediante el cual se busca y analiza información y se atribuye valor a una propuesta de acción, a la aplicación de esa propuesta, o los resultados de la misma con vistas a facilitar la toma de decisiones» (p. 222).

En esta definición se destacan tres aspectos centrales del trabajo de evaluación de proyectos. En primer lugar, opera como *mecanismo de producción de información*. Esto implica precisar qué aspectos o situaciones se van a examinar, sus indicadores y los instrumentos a través de los cuales se relevará la información. En segundo lugar implica una *valoración de las situaciones* que se someten a estudio, es decir, se considera en qué medida la situación observada o analizada se corresponde con la situación deseada (Rossi y Grinberg, 1999). En tercer lugar, como producto de la valoración realizada *se toman decisiones*, ya que toda evaluación tiene un propósito práctico; por ejemplo, corregir algunas acciones cuando se advierte que no se están logrando los resultados esperados.

Sánchez Martínez (2009) diferencia dos tipos de evaluación de proyectos educativos:

- *evaluación ex-ante*: valora la consistencia interna, es decir, la coherencia entre los principales componentes del proyecto, así como su factibilidad o viabilidad integral (económica, técnica, política);

- *evaluación ex-post*: abarca tanto la evaluación de proceso de ejecución del proyecto, como de los resultados obtenidos al finalizar su implementación.

La evaluación de proceso permite producir información durante la puesta en marcha del proyecto que posibilita confirmar o modificar las decisiones iniciales programadas y realizar, cuando corresponda, los ajustes o cambios requeridos para el logro de los objetivos propuestos.

Mediante la evaluación de resultado de un proyecto finalizado se busca saber si el problema que dio origen al proyecto ha encontrado una respuesta aceptable y en qué grado la ha encontrado. Para ello, es necesario comparar lo que se ha logrado mediante las acciones del proyecto con lo que se debería haber logrado, según lo programado. En este punto cabe resaltar la importancia de formular con claridad y precisión los objetivos y metas del proyecto, para facilitar el posterior trabajo de evaluación de resultados obtenidos.

Rossi y Grinberg (1999), por su parte, señalan que la evaluación es un componente constitutivo del proyecto, ya sea en su momento inicial o de elaboración del diagnóstico, como en su desarrollo y finalización, y distinguen tres tipos de evaluación:

- *Evaluación inicial o diagnóstica*. Se realiza antes de comenzar la elaboración de un proyecto a fin de definir cursos de acción pertinentes y adecuados a las características y necesidades de la institución y, a la vez, pertinente para el estado de situación diagnosticado.
- *Evaluación de proceso*. Consiste en un proceso de valoración continuo y de seguimiento durante la implementación del proyecto. Permite detectar dificultades para resolverlas y se constituye en un ámbito de reflexión y análisis de la práctica profesional. Su propósito es facilitar la corrección y la reorientación de estrategias y acciones para el logro de los resultados previstos.
- *Evaluación sumativa*. Consiste en apreciar el grado de consecución de los objetivos prefijados, analizar las acciones desarrolladas valorando la relación entre estas y los logros obtenidos, a la vez que permite detectar nuevas necesidades. Sus propósitos pueden ser: a) analizar y valorar los resultados obtenidos, b) diagnosticar los factores que incidieron en el logro de resultados y los que inhibieron su consecución, c) analizar la viabilidad de proyectos en función de los contextos institucionales, d) informar los resultados obtenidos a la comunidad escolar.

Tal como mencionamos anteriormente, las tareas de diseño e implementación de acciones de seguimiento y evaluación del proyecto educativo se corresponden con el momento táctico-operacional del proceso de planeamiento estratégico-situacional.

RECAPITULANDO

El trabajo de planeamiento educativo descrito en este capítulo refleja la dinámica del proceso administrativo y pone en evidencia la retroalimentación permanente que se da entre los momentos de planeamiento, gestión y evaluación. Así el plan diseñado debe ser implementado; en su puesta en práctica se produce el enfrentamiento con la realidad, que presenta un alto grado de complejidad, acción y reacción. Esto implica que las decisiones iniciales que se planificaron se pueden replantear a partir de la información que provee la gestión, que puede convalidar o refutar la información tenida en cuenta durante el planeamiento. Asimismo, el seguimiento y la evaluación operan como mecanismos de producción de información que permiten seguir la implementación del proyecto, identificar las desviaciones que se producen, analizar sus causas y facilitar la corrección y reorientación de estrategias y acciones para el logro de los resultados previstos.

Desde un enfoque estratégico-situacional hemos examinado las interrelaciones entre los diferentes momentos del trabajo de planeamiento, como parte del proceso administrativo, a través del desarrollo de una metodología de diseño y evaluación de proyectos educativos institucionales. Esta propuesta metodológica ha demostrado ser efectiva para la toma de decisiones involucradas en el trabajo de planeamiento, en el marco de prácticas administrativas pertinentes, relevantes, acordes a la realidad de nuestros contextos educativos, sociales y culturales, que promuevan procesos de transformación y mejora de la educación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUERRONDO, I. (1991). *El planeamiento como instrumento de cambio. Materiales para su reconceptualización*. Troquel.
- _____. ([1992] 2000). Planificación de las instituciones escolares. En G. Frigerio y M. Poggi. *Las instituciones educativas. Cara y ceca. Elementos para su comprensión* (pp. 137-174). Troquel.
- AMUD, C. y Argañaraz, G. (2016). *Técnicas para la elaboración del diagnóstico: Árbol de problemas*. Documento de la cátedra Organización y Administración de la Educación. Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Nordeste.
- AMUD, C. y Flores, M. (2015). *Técnicas para la elaboración de diagnósticos de problemas educativos: Matriz FODA*. Documento de la cátedra Organización y Administración de la Educación. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste.
- AMUD, C. (2017). *Guía para elaborar la explicación situacional del problema institucional*. Documento de la cátedra Organización y Administración de la Educación. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste.
- ANDER-EGG, E. y Aguilar Idáñez, M. J. ([1989] 2005). *Cómo elaborar un proyecto. Guía para diseñar proyectos sociales y culturales* (18° ed.). Lumen/Hvmanitas.
- ANTÚNEZ, S. (1996). *Claves para la organización de centros escolares*. ICE-HORSORI.
- AVENBURG, D. (1990). Introducción. Organizador anticipante. En J. J. Ader (comp.) *Organizaciones* (pp. 371-374). Paidós.
- BALL, S. (1989). *La micropolítica de la escuela: hacia una teoría de la organización escolar*. Paidós/MEC.
- BARCOS, S. (2001). Conociendo a la Administración, a las organizaciones y a la administración de organizaciones. En A. Gelli (coord.)



- Qué es Administración. Las organizaciones del futuro* (2ª ed.) (pp. 3-90). Ediciones Macchi.
- BARDISA RUIZ, T. (1997). Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares. *Revista Iberoamericana de Educación*, 15. <https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie15a01.htm>
- BARROSO, J. (2005). El Estado, la educación y la regulación de las políticas públicas. *Revista Educação e Sociedade*, 26(92), 725-751. <https://www.scielo.br/j/es/a/TVLjsSNcwyChwwYkxtGX7YD/?format=html>. Fecha de consulta: 5 de junio de 2023.
- _____ (2017). Dirección de escuelas y regulación de políticas: en busca del unicornio. En E. Miranda y N. Lamfri, *La educación secundaria. Cuando la política educativa llega a la escuela*. Miño y Dávila Editores.
- BIRGIN, A. Dussel, I. y Tiramonti, G. (1998). Nuevas tecnologías de intervención en las escuelas. Programas y proyectos. *Propuesta Educativa*. Año 9 (18), 51-58. FLACSO/Ediciones Novedades Educativas.
- BLASE, J. (2002). Las micropolíticas del cambio educativo. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 6, 1-2. <https://www.ugr.es/~recfpro/rev61ART2.pdf>
- BUNGE, N. (1980). *Status epistemológico de la administración*. https://aulavirtual.agro.unlp.edu.ar/pluginfile.php/21410/mod_resource/content/2/bunge_status_epistemologico_administracion.pdf
- CANTERO, G. y Celman, S. (2001). *Gestión escolar en condiciones adversas. Una mirada que reclama e interpela*. Santillana.
- CARRANZA, A. (1998). *La administración como campo de formación del pedagogo* [obra inédita]. Encuentro de cátedras de Política, Planeamiento y Administración de la Educación de Universidades Nacionales. Universidad Nacional de Córdoba.
- CARRANZA, A. (2005). Escuela y gestión educativa. *Revista Páginas*, 7 (5), 87-104. Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.
- CASTRO, A. (2006). La gestión escolar en cuestión. En *Cuadernos de Educación*, 4, (pp. 225-233).
- _____ (2008). Gestión y política: dos modos de organizar y gobernar las escuelas. *Revista Páginas*, 10 (6), 31-46. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pgn/article/view/15064>
- CASTRO, A. M. y Enrico, J. (2019). Reflexiones en torno a la administración y la organización educacional en cronoespacios contemporáneos de descentralización, control y autonomía. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 11, 28-39. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/view/305>

- CHAVES, P. (1992). *Metodología para la formulación y evaluación de proyectos educativos. Un enfoque estratégico*. Centro Interamericano de Estudios e Investigaciones para el Planeamiento de la Educación.
- CHIAVENATO, I. (2007). *Introducción a la teoría general de la administración*. McGraw-Hill/Inter Americana Editores.
- COHEN, E. y Martínez, R. (2003). Manual. Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas. <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=242>
- CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (2006). Ley N°26.206 de Educación Nacional. Boletín Oficial. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf>
- CORNEJO CHÁVEZ, R. (2012). *Nuevos sentidos del trabajo docente. Un análisis psicosocial del bienestar/malestar, las condiciones de trabajo y las subjetividades de los/as docentes en el Chile neoliberal*. Tesis para optar al grado de Doctor en Psicología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/111523>
- DELGADO, P. (2015). *Teorías organizacionales y administrativas*. Ficha de la cátedra Organización y Administración de la Educación. Resistencia, Facultad de Humanidades, UNNE.
- _____ (2020). *La conformación del campo de la administración de la educación. Un proceso de construcción y definición de especificidad*. Clase 6. Organización y Administración de la Educación. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste.
- DELGADO, P., y (cols.) Amud, C., Espinoza, C., Martínez, R. Y Salas, S. (2018). *Desarrollo histórico del pensamiento administrativo*. Ficha de la cátedra Organización y Administración de la Educación. Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Nordeste.
- DELGADO, P. y Benítez, E. (2020). *Estilos de gestión, micropolítica escolar y liderazgo educativo*. Clase 10. Organización y Administración de la Educación. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste.
- DELGADO, P. y Romero, N. (2020). *Complejidad y especificidad de la gestión escolar*. Clase 9. Organización y Administración de la Educación. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste.
- DELGADO, P. (2008). *Centralización y descentralización en educación: criterios para el análisis de experiencias*. Ficha de la cátedra Organización y Administración de la Educación. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste.
- _____ (2011). *Administración de estructuras organizativas*. Ficha de la cátedra Organización y Administración de la Educación. Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Nordeste.

- _____ (2013). *Continuidades y rupturas en los modos de regulación estatal desplegados en el gobierno del sistema educativo argentino a partir de la década de los '90*. Ficha de la cátedra Organización y Administración de la Educación. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste.
- _____ (2020). *La Administración de la Educación como campo de conocimientos*. Clase 1. Organización y Administración de la Educación. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste.
- _____ (2020a). *Relaciones entre Política, Administración y Legislación Educativa*. Clase 3. Organización y Administración de la Educación. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste.
- _____ (2020b). *Análisis de la estructura de gobierno del sistema educativo argentino*. Clase 7. Organización y Administración de la Educación. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste.
- _____ (2020c). *Propuesta de un marco conceptual para el estudio de las políticas educativas*. Clase 8. Organización y Administración de la Educación. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste.
- _____ (2022a). *Los conceptos de organización y de administración*. Ficha de la cátedra Organización y Administración de la Educación. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste.
- _____ (2022b). *Estructuras y procesos administrativos*. Ficha de la cátedra Organización y Administración de la Educación. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste.
- DEL POZO NAVARRO, F. (1976). *La dirección por sistemas*. Editorial Limusa.
- DÍAZ DE QUIJANO, S. (1993). *La psicología social de las organizaciones: fundamentos*. Promociones y Publicaciones Universitarias (PPU).
- DUFOUR, G. (2008). *El rol de los supervisores e inspectores en el gobierno del sistema educativo argentino*. Aique Grupo Editor.
- ECKLES, R., Carmichael, R. y Sarchet, B. (1978). *Administración. Curso para supervisores*. Editorial Limusa.
- ESPÍNOLA, M.V. (2003). Comentarios a la presentación de Alejandro Morduchowicz: Intervención estatal, incentivos y desempeño educativo. En A. Morduchowicz (org.) *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*. Seminario Internacional del IPE Unesco Sede Buenos Aires.
- ETZIONI, A. (1975). *Organizaciones modernas*. UTEHA.
- FAYOL, H. ([1916]1987). *Administración industrial y general. Coordinación, control, previsión, organización, mando*. El Ateneo.

- FELDFEBER, M. y Andrade Oliveira, D. (comps.) (2006). *Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones, ¿nuevos sujetos?* Noveduc.
- FELDFEBER, M. (comp.) (2009). *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Aique Grupo Editor.
- FELDMAN, D., y Mortola, G. (2012). Buenas condiciones para el trabajo escolar. *Revista del IICE*, (31), pp. 135-148. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/iice/article/view/370> Fecha de FERNÁNDEZ, L. (1994). *Instituciones educativas. Dinámicas institucionales en situaciones críticas*. Paidós.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (1983). *La planificación de la educación frente a los desafíos del desarrollo educativo de América Latina. Su relación con los procesos de descentralización y regionalización de la educación*. Documento presentado en la Reunión técnica de directivos del planeamiento Educativo de América Latina. OREALC, Bs.As.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N., Vallés, A. y Alonso Brá, M. (2004). *Saber administrativo y Educación*. Documento de trabajo. Instituto de Investigaciones Administrativas. Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- FILHO, L. (1974). *Organización y administración escolar*. Kapelusz.
- FILMUS, D. (1998). La descentralización educativa en el centro del debate. En A. Isuani y D. Filmus (comps.) *La Argentina que viene*. (pp. 55-88) Flacso, Grupo Editorial Norma.
- FLEMING, T. (1991). *Paradigmas del pensamiento administrativo en una perspectiva histórica*. Conferencia en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.
- FLORES, V. (1992). *Planificación estratégica*. Centro Interamericano de Estudios e Investigaciones para el Planeamiento de la Educación.
- FRIGERIO, G., y Poggi, M. (1992). *Las instituciones educativas. Cara y ceca*. Troquel.
- GAIRÍN SALLÁN, J. (1984). Posibilidades y límites de los organigramas. En *Educar*, N° 6, (pp. 81-04). <https://raco.cat/index.php/Educar/article/view/42099>
- GARCÍA HOZ, V. y Medina Rubio, R. (1986). *Organización y gobierno de centros educativos*. Ediciones Rialp.
- GARAY, L. (1996). La cuestión institucional de la educación y las escuelas. Conceptos y reflexiones. En I. Butelman (comp.) *Pensando las instituciones. Sobre teorías y prácticas en educación*. (pp. 126-154). Paidós.
- GARCÍA, L., Manzione, M. A. y Zelaya, M. (2015). *Administración y gestión de la educación. La configuración del campo de estudio*. Universidad Nacional de Quilmes.

- GONZÁLEZ, M. T., Nieto, J. M. y Portela, A. (2003). *Organización y gestión de centros escolares: dimensiones y procesos*. Pearson-Prentice Hall.
- GRAIZER, O. (2009). Autonomía escolar: tecnología de gobierno, resistencia y autogobierno. En M. Feldfeber (comp.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Aique Grupo Editor.
- GRINBERG, S. (2007). *Gubernamentalidad: estudios y perspectivas*. *Revista Argentina de Sociología*, 5(8), 97-112. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-32482007000100006&lng=es&nrm=iso.
- HINTZE, J. (1999). *Administración de estructuras organizativas*. Documentos TOP sobre Gestión Pública. Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (TOP). <https://top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE,%20Jorge%20-%20Administracion%20de%20estructuras.pdf>
- ISUANI, F. J. (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. *Documentos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 1(19), (pp. 51-74) <https://doi.org/10.14409/da.v1i19.1286>
- JAIME, F., Dufour, G, Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Editorial de la Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- JÓDAR, F. y Gómez, L. (2007). Educación posdisciplinaria, formación de nuevas subjetividades y gubernamentalidad neoliberal. Herramientas conceptuales para un análisis del presente. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 12(32) 381-404. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14003218>
- KISILEVSKY, M. (1998). *Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas*. Tesis de Maestría en Educación y Sociedad. Flacso.
- KLISBERG, B. (1978). *El pensamiento organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización*. Paidós.
- KRAVETZ, S. y Castro, A. (2014). Algunas consideraciones acerca de la organización y el gobierno de las instituciones escolares. En G. Gutiérrez (comp.) *Gestión escolar e inclusión educativa: desafíos y alternativas* (pp. 27-41). Editorial de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.
- LAROCCA, H. A. (1990). Planeamiento-gestión-control. En J. J. Ader (comp.) *Organizaciones* (pp. 375-391). Paidós.
- LÓPEZ, A. (2005). Los fundamentos de la nueva gestión pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En M.

- Thwaites Rey y A. López (comps.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas* (pp. 71-90). Prometeo.
- LÓPEZ YÁÑEZ, J. (2006). ¿A dónde va la teoría de la organización? *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 10 (2). <https://www.redalyc.org/pdf/567/56710207.pdf>
- LEITHWOOD, K. (2009). ¿Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación. Área de Educación Fundación Chile.
- MATERI, L. y Bälher, R. (1984). *Administración escolar. Planeamiento institucional*. Editorial El Ateneo.
- _____ (1987). *Administración y organización de los sistemas escolares*. Editorial El Ateneo.
- MATUS, C. (2007). *MAPP. Método Altadir de Planificación Popular*. Lugar Editorial.
- MIRANDA, E., Lamfri, N., Senén González, S. y Nicolini, M. (2006). Construcción de la regulación política en educación en la década post-reforma. Procesos emergentes y efectos en los sistemas educativos provinciales. En *Cuadernos de Educación*, 4 (4), (pp.47-58). Universidad Nacional de Córdoba.
- MUÑOZ SEDANO, A. y Pérez Román, M. (1989). *Modelos de organización escolar*. Serie Educación y Futuro. Editorial Cincle.
- O'DONNELL, G. (2008). *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. Conferencia en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- ORLANDI, H. y Zelaznik, J (1996). El gobierno. En J. Pinto (comp.) *Introducción a la ciencia política*. Eudeba.
- OSZLAK, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documentos Clacso N°4. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes).
- PÉREZ, H. y Alonso Brá, M. (1997). *La actual reforma educativa argentina y la institucionalización del espacio escolar. ¿De la administración burocrática a la gerencia educativa?* XI Concurso de Ensayos del CLAD El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones. Caracas, 1997.
- POGGI, M. (comp.) (1995). *Apuntes y aportes para la gestión curricular*. Kapelusz.
- RAMIÓ MATAS, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas. Modelo de estado y cultura institucional. *Revista Reforma y Democracia*, 21.
- RODRIGO, L. (2006). La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90. *Revista Complutense de Educación*, 17 (1).

- ROFMAN, A. (2005). *Estrategias e instrumentos de intervención en el desarrollo local: diagnóstico y planificación estratégica*. Texto de apoyo para la Carrera de Especialización en Desarrollo Local en Regiones Urbanas. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- ROSE, N., O'Malley, P. y Valverde, M. (2012). Gubernamentalidad. *As-trolabio*, (8) <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n8.2042>.
- ROSSI, M. y GRINBERG, S. (1999). *Proyecto educativo institucional. Acuerdos para hacer escuela*. Editorial Magisterio del Río de la Plata.
- ROTH DEUBEL, A. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- ROVELLI, L. (2018). Instrumentos para el análisis de la política educativa. En C. Suasnábar, L. Rovelli y E. Di Piero, E. (coord). *Análisis de política educativa. Teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina*. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.672/pm.672.pdf>
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, E. (2009). *Para un planeamiento estratégico de la Educación. Elementos conceptuales y metodológicos*. Editorial Brujas.
- SÁNCHEZ QUINTANA, V.A. (1990). Enfoque clásico de la administración. En J.J Ader (comp.) *Organizaciones*. (pp. 94-115). Paidós.
- SANDER, B. (1996). *Gestión educativa en América Latina*. Editorial Troquel.
- SCHLEMENSON, A. (1987). *Análisis organizacional y empresa unipersonal. Crisis y conflictos en contextos turbulentos*. Paidós
- _____ (1990). *La perspectiva ética en el análisis organizacional. Un compromiso reflexivo con la acción*. Paidós.
- SVERDLICK, I. (2006). Apuntes para debatir sobre la gestión escolar en clave política. Una mirada por la situación en Argentina. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4 (4e), 65-84. <https://revistas.uam.es/reice/article/view/10093>
- TAMAYO SÁEZ, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comps) *La Nueva Administración Pública*. Alianza Universidad Textos.
- WEINSTEIN, J. (2017). Los directores de escuela pueden hacer la diferencia. En C. Romero (comp.) *Ser director: liderazgo directivo en la escuela*. Aique Grupo Editor.



Sobre las autoras

Patricia Malena Delgado es profesora y licenciada en Ciencias de la Educación, como así también especialista y magíster en Docencia Universitaria, egresada de la Facultad de Humanidades de la UNNE. En esa institución se desempeña como Profesora Adjunta a cargo de la cátedra Organización y Administración de la Educación. Desarrolla sus actividades de investigación en diferentes proyectos vinculados con el trabajo docente, las políticas de reforma educativa en el nivel secundario y diferentes problemáticas vinculadas a la el sistema educativo. Asimismo, en el ámbito universitario ha desarrollado actividades de asesoramiento técnico pedagógico y ha asumido tareas de gestión institucional, como consejera directiva, directora y subdirectora del Departamento de Ciencias de la Educación y directora del Instituto de Investigaciones en Educación.



Cinthia Denise Amud es profesora y licenciada en Ciencias de la Educación, egresada de la Universidad Nacional del Nordeste, y Doctora en Ciencias de la Educación, egresada de la Universidad Nacional de Córdoba. En la Facultad de Humanidades de la UNNE se ha desempeñado como auxiliar docente a cargo de los trabajos prácticos en la cátedra Organización y Administración de la Educación, durante doce años. Ha participado como becaria y como docente investigadora en diferentes proyectos de investigación desarrollados en el Instituto de Investigaciones en Educación, particularmente en temáticas vinculadas a las significaciones, valoraciones y expectativas que las y los estudiantes construyen en torno a la escuela secundaria.



Rector

Gerardo Omar Larroza

Vicerrector

José Leandro Basterra

**Coordinadora General de
Comunicación Institucional**

María Gabriela Bissaro

**Decana Facultad de
Humanidades**

Graciela Beatriz Guarino

Vicedecana

Analía Silvia García

Secretaria Académica

Marta Susana Schlak

WWW.UNNE.EDU.AR



Gerente

Carlos Quiñonez

WWW.EUDENE.UNNE.EDU.AR

**Administración de la
educación. Un andamiaje
teórico metodológico para su
estudio**

se compuso y diagramó en EUDENE
UNNE, Córdoba 792, Corrientes,
Argentina, en el mes de
octubre de 2023.



Administración de la Educación. Un andamiaje teórico-metodológico para su estudio presenta una propuesta de abordaje de la administración de la educación, desde una perspectiva que incluye teorías sociológicas, organizacionales, administrativas y políticas, articuladas en torno a diferentes enfoques para pensar y ejercer la administración de lo educativo. Incorpora también una metodología de diseño y evaluación de proyectos educativos institucionales, desarrollada desde un enfoque de planeamiento educativo estratégico-situacional, que articula diferentes escalas de gobierno teniendo en cuenta la diversidad de actores sociales, intereses y tensiones involucrados en el sistema.

El principal aporte de la obra consiste en brindar un «andamiaje» conceptual y metodológico para introducirse en este campo de conocimientos e incorporar la perspectiva político-administrativa en las prácticas profesionales, vinculadas a la docencia, el asesoramiento técnico-pedagógico, la gestión y la investigación educativa. En este sentido, el libro aspira a constituirse en un material de consulta tanto para docentes y estudiantes, como para profesionales de la educación que asumen funciones técnicas, de asesoramiento o de gestión en establecimientos educativos o en diferentes niveles de conducción del sistema educativo.