



Reflexiones en torno a la administración y la organización educacional en cronoespacios contemporáneos de descentralización, control y autonomía

Reflections on the administration and the educational organization in contemporary chronospaces of decentralization, control and autonomy

CASTRO, Alejandra M.¹ y ENRICO, Juliana ²

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. *RELAPAE*, (11), pp. 28-39.

Resumen

En el presente artículo compartimos una serie de reflexiones referidas a la administración de la educación como campo de estudio, y como prácticas y procesos vinculados a las políticas educativas. En este sentido, se analizan los riesgos y efectos de escindir la administración de la educación de las políticas educativas. Asimismo, se interpelan los sentidos que adquieren el gobierno y la administración de la educación en el marco de los procesos de transformación de las ciencias sociales, y en particular en el terreno de la teoría burocrática y la denominada Nueva Gestión Pública. El artículo intenta aportar una visión crítica sobre estos procesos que atraviesan actualmente los discursos y prácticas de la administración de la educación, instalando algunas preguntas sobre la dimensión ética vinculadas a las concepciones, posiciones y efectos en la realidad educativa contemporánea.

Palabras clave: Administración educacional - política educativa - gobierno de la educación - administración como práctica ética - aparato burocrático del Estado

Abstract

In the present article we share a series of reflections related to the administration of education as a field of study and as practices and processes linked to educational policies. To that end, the risks and effects of splitting the administration of education from educational policies are analyzed. Additionally, we question the senses of government and administration of education in the context of transformation processes of the social sciences and, specifically, in the field of bureaucratic theory and the so called New Public Management. The article attempts to provide a critical view of the processes that the discourses and practices of the administration of education are going through these days, posing some questions on the ethical dimension connected to the conceptions, positions and effects on the contemporary educational reality.

Keywords: Educational administration - educational policy- education government- administration as ethical practice- State bureaucratic institutions

¹ Universidad Nacional de Córdoba, Argentina / alecastrosanuy@gmail.com

² Universidad Nacional de Córdoba, Argentina / julianaenrico@gmail.com

En este artículo nos interesa realizar algunas reflexiones respecto de la administración y la organización de la educación como campo de estudio y como conjunto de acciones, decisiones y procesos organizativos vinculados a las políticas educativas. Realizamos estas reflexiones desde una posición que se distancia de las perspectivas tecnocráticas y científico-racionales de la administración, por lo cual proponemos adoptar una mirada crítica sobre la administración de la educación, como modo de regulación y producción de procesos socio-educativos atravesados por concepciones, ideologías y posiciones políticas que tienen efectos políticos y éticos.

Partimos de la siguiente conjetura: la administración de la educación es parte de la política educativa de un país y de su sistema educativo. Mariana Alonso Brá (2008) dirá que concebir la articulación entre la administración y la política educativa es considerar la articulación político-administrativa del aparato educativo.

Concebida así, la administración de la educación implica decisiones y acciones en el marco de la política y de una estructura organizacional específica que se ocupa centralmente de desagregar esas acciones y decisiones. Estos procesos de desagregación de la política en los que la administración educacional interviene activamente no están exentos de tensiones, conflictos y negociaciones, ya que en este campo están en juego diversidad de intereses, concepciones y posiciones. La configuración o estructuración que presenta la administración de los sistemas educativos en un determinado momento histórico y social está vinculada a procesos sociales, políticos y culturales; como así también a concepciones acerca de la educación, los objetivos y funciones de los sistemas educativos, las políticas públicas y los modos de organización del aparato estatal en el diseño e implementación de las políticas educativas.

Los desarrollos teóricos y conceptuales que tienen por objeto de reflexión la administración de la educación tienen una relativamente corta trayectoria, ya que recién a partir de las décadas de 1960 y 1970 del siglo XX, comienzan a producirse estudios con cierta especificidad en el campo de la educación, diferenciándose de lo que hasta entonces era el paradigma hegemónico: el enfoque científico racional o técnico racional. Es así que algunos estudios sobre la administración y la organización educacional sostienen que los contenidos de la administración y gestión de la educación manifiestan aún un bajo nivel de estructuración y especificidad, por lo cual en la literatura especializada suele ser considerada como una disciplina en gestación (García, Manzione y Zelaya, 2015)

El enfoque hegemónico al que aludimos, surgió a principios del siglo XX, y se gestó, fundamentalmente, en torno al análisis de organizaciones fabriles y empresariales en contextos de expansión del sistema de producción capitalista occidental, por lo que sus principales postulados tienden a analizar de qué manera el comportamiento de los sujetos y la estructuración de la organización mejoran la eficiencia y eficacia de la producción. La crítica a la transposición, implantación y utilización de teorías administrativas producidas para contextos fabriles y empresariales al campo de la educación, no es sólo una cuestión vinculada a la falta de especificidad, sino que también es una crítica a la perspectiva tecnocrática y científicista que esas teorías representan, proponen y desarrollan. Estas perspectivas tradicionales -con referentes como Frederick Taylor, Henry Fayol, Luther Gulick, entre otros- se basaron en la descripción de elementos y mecanismos de las fábricas y las empresas, y en sugerencias para orientar su conducción, mejorar la productividad y la rentabilidad de la organización. Este método apostó a construir conocimientos técnicos que no partieran de abstracciones sino que se trató de un conocimiento empírico (García, Manzione y Zelaya, 2015).

En la década de 1970, Bernardo Kliksberg expresa que, en el campo de la administración, que ya cuenta con un siglo de desarrollo disciplinar, existe una crisis paradigmática de los modelos explicativos inscriptos en una tradición de racionalidad instrumental y prescriptiva de la administración y las organizaciones (Kliksberg, 1978).

No es casual que sucedan estos cuestionamientos, que tensan y ponen en duda la capacidad explicativa y de análisis de estos enfoques cientificistas cuantitativos sobre los procesos administrativos y organizacionales de los grupos y las sociedades; crisis paradigmática señalada por Kliksberg en la década de 1970. Esto no es casual, justamente, porque tales acontecimientos coinciden en su aparición con corrientes críticas de las ciencias sociales, que logran expresar con claridad y potencia las deficiencias y limitaciones que ese tipo de enfoques teóricos (instrumentales, a-históricos y prescriptivos) sostienen, para dar cuenta de los procesos y transformaciones sociales. El cambio paradigmático que comienza a vislumbrarse, no sin dificultades, resistencias y disputas, postula como cuestión central la emergencia del sujeto en la configuración y producción de lo social, la visibilidad de los actores y actrices sociales, en contraposición a una concepción que otorgaba predominancia y sobredeterminación de las estructuras por sobre las relaciones intersubjetivas.

En el campo de la Administración Educativa los análisis y reflexiones de W. John Smyth (1989) y de Gerry England (1989) son claros ejemplos de posiciones críticas a los enfoques positivistas y clásicos en el primer caso, y al modelo empresarial y de mercado, en el segundo caso. Ambos, realizan aportes para la construcción de una nueva administración educativa que supere las concepciones tecnocráticas, cientificistas y burocráticas apelando a las contribuciones de la teoría social crítica (Habermas, 1971; Giroux, 1999).

En esa línea de disputa y mutación, también se cuestionan los modos de conocimiento utilizados en la producción de conocimiento social -como el modelo teórico cuantitativo, hasta el momento hegemónico y con autoridad de validación en las ciencias sociales-; y, entre ellas, las teorías de la administración y organización. En este contexto de disputa epistemológico-política se comienzan a reconocer conocimientos producidos en el marco de métodos cualitativos, en los que cobra especial atención la relación e interdependencia entre el contexto y el sujeto, se reposicionan aspectos subjetivos y afectivos hasta entonces desconocidos o subvaluados en las ciencias sociales y se valoran los sentidos asignados y significados construidos por los sujetos.

Estas transformaciones en los estudios sociales, sin lugar a dudas, afectan al campo de la administración de la educación y al conjunto de disciplinas que coadyuvan a configurar este campo de estudio: la teoría política, las teorías de las organizaciones, la sociología y los estudios sobre administración, ya que en todos se registran los movimientos señalados a nivel epistemológico-político.

¿Qué entendemos por administración educacional?

A continuación, explicitaremos qué entendemos por administración de la educación en el marco de este artículo, para luego avanzar en algunas interrogaciones en torno al gobierno, la administración y organización de la educación. Para ello, recuperamos aportes de Alicia Carranza, quien considera que la Administración de la Educación, como disciplina, “aborda el estudio de 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” (Carranza, 1998: 2). La autora sostiene que la teoría social, la teoría política y las teorías de las organizaciones configuran el campo de la administración educativa. Por tanto, el estudio y la práctica de la administración educativa articula el conocimiento sobre las organizaciones escolares, en un determinado espacio político-social, con las estrategias de un adecuado esquema para la toma de decisiones (Clark, 1989).

Cuando abordamos la administración de la educación nos referimos a un campo de estudio que se nutre de un conjunto de disciplinas, tal como se señala en el párrafo anterior; y, también, aludimos a un aparato o dispositivo de gobierno de la educación que comprende diversas esferas, instancias de decisión política, áreas centrales e intermedias de los Ministerios de Educación, instancias técnicas y pedagógicas, como así también a las escuelas en tanto instituciones fundamentales en la desagregación de la política educativa.

Es interesante esta idea de la Administración de la educación como teoría y práctica, indisociables, como dos caras de la misma moneda que se influyen mutuamente y hacen posibles sus redefiniciones. Se trata de ideas que toman forma en la intervención, y de prácticas y acciones que se entrelazan con conceptos y categorías sobre la propia praxis y concepciones acerca de la educación en la sociedad y su tiempo. Retomando lo planteado al inicio, se trata, por ende, de prácticas -acciones y decisiones- desplegadas en la desagregación de las políticas educativas, de los modos de organización y la configuración de esas prácticas, a la vez que de la reflexión analítica y producción teórica sobre esos procesos. De allí que, para Carranza (1998), el estudio de la implementación de las políticas públicas educativas sea una fuente imprescindible de conocimiento que nutre las perspectivas analíticas del campo.

Reconocemos esa configuración compleja del campo de estudios de la administración de la educación, en el sentido de que es “un saber teórico-práctico sobre las organizaciones educativas constitutivas del espacio público y un saber teórico-práctico sobre su gobierno; se trata, en suma, de un conocimiento político y una práctica ética” (Carranza, 1998: 3). Coincidimos además con la autora en que la administración es parte constitutiva del proceso de gobierno de la educación.

Ricoeur retoma la relación entre educación y política, centrándose justamente en la dimensión ética que suponen las prácticas de los Estados, en el sentido de la organización de las comunidades históricas (y de su expresión material a través de las acciones y decisiones que inciden en la vida en común). Volviendo sobre el planteo weberiano que analiza la concepción del “Estado como fuerza” (Ricoeur, 2009: 101), es en el contexto de la espacialidad estatal que tiene lugar la forma central de organización que incluye la expresión democrática del conflicto, el despliegue de las diferentes fuerzas políticas de las comunidades en el tiempo, y por ende su supervivencia -más allá de una racionalidad y un poder centrales-.

En tanto práctica colectiva cuya racionalidad ha configurado históricamente desde la modernidad el ideal del “Estado educador”, núcleo vivo del sistema social en el que conviven “la forma y la fuerza” de la acción política, el poder y el derecho, “síntesis de lo racional y de lo histórico, de lo eficaz y de lo justo” (Ricoeur, 2009: 101), allí es donde la ética aporta el componente fundamental de las fuerzas vivas de las comunidades y grupos en disputa, en el marco del pensamiento político y de una ética de la responsabilidad.

Volviendo sobre esta última concepción que expone Carranza, la administración como gobierno, la misma nos remite a la teoría política y, en particular, a la forma en la que se entiende la relación entre administración y política. Hacia fines del siglo XIX, período en el que se van configurando los sistemas educativos nacionales -en particular en Argentina, como parte del aparato estatal incipiente, y principal dispositivo de formación de ciudadanía- la dicotomía entre política y administración se expresaba nítidamente: “la administración queda fuera del dominio propio de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, debe abstenerse de manipular sus oficinas” (Wilson, 1889 en Oszlak, 1980: 6). Tal razonamiento persiste en sectores que sostienen que la administración es el brazo ejecutor de la política, y que es posible y deseable separar la implementación de las políticas (espacio de la administración), de su diseño y formulación (espacio de la política). Este tipo de pensamiento suele asociar procedimientos técnicos objetivos con la administración -guiados por una racionalidad técnica- e intereses subjetivos y sectoriales con decisiones y acciones políticas -regidas por una racionalidad política-. En este esquema, se concibe y alienta la escisión entre la formulación de las políticas y su implementación, siendo este último proceso una responsabilidad de la administración.

Esta posición teórica, epistemológica y política tiene varias debilidades que, básicamente, se derivan del no reconocimiento o la negación de que la administración tiene en su seno, al igual que la política, diferentes sectores, actores sociales, grupos con diversidad de intereses, conflictos, metas y posiciones que se ponen en juego a lo largo de todo el proceso de las políticas públicas educativas.

A continuación, desagregamos de forma analítica algunas debilidades y críticas que tiene la escisión entre el diseño y la implementación de políticas públicas, y desplegamos ideas y posiciones que nos posibilitan pensar y describir lo que entendemos por administración en educación.

En primer lugar, es una posición que desconoce los aportes de la teoría social y la teoría política, que conciben a la administración como parte del proceso de decisiones políticas. Las decisiones políticas, entendidas como discursos y prácticas, no son generadas por un sector único concentrado de poder, sino que diferentes instancias del Estado -en muchos casos, en articulación con otros actores sociales- toman decisiones que afectan las políticas, ya sea porque las (re)interpretan, reelaboran, reestructuran, modifican, resisten o desconocen el contenido de la política a lo largo de la cadena de actores sociales que intervienen en su implementación. Pues, la implementación de las políticas no es la operación de aplicación de las leyes, normativas o programas, sino la desagregación (Oszlak, 1980) de las mismas en contextos específicos, con recursos limitados, intereses diversos -a veces coincidentes o parcialmente coincidentes, y otras contrapuestos- entre los actores y actrices que intervienen en las diferentes escalas -centrales, intermedias y locales- de este proceso de desagregación.

La administración de la educación, como parte del gobierno de la educación, no está desligada de la arena política que son el Estado, la burocracia estatal y las políticas públicas. Las políticas públicas responden, habitualmente, a cuestiones socialmente disputadas, respecto de las cuales diferentes actores -sujetos, grupos, organizaciones sociales, estamentos del aparato burocrático, organismos locales e internacionales, etc.- asumen posiciones específicas y muchas veces conflictivas (Oszlak, 1980).

En segundo lugar, y vinculado con el punto anterior, la concepción que separa la administración de la política desconoce las limitaciones y críticas al enfoque secuencial o de etapas, en el estudio de las políticas públicas. En algunas oportunidades encontramos que las políticas públicas no responden estrictamente a una secuencia ordenada y previsible, que se constituye, en primer lugar, mediante la definición de un problema y las consecuentes etapas de formulación e implementación de acciones, para lograr la erradicación o mitigación de la problemática de la que son objeto. Sabemos que, y estudios desde diversas perspectivas de las políticas públicas así lo han demostrado -como el caso del “Ciclo de políticas” de Ball y Bowe (Mainardes, 2006) y el “Análisis cognitivo de las políticas públicas” de Pierre Muller (2006)-, es difícil identificar con claridad las etapas, cuándo termina o inicia otra, ya que se trata de procesos muchas veces en paralelo o superpuestos, donde hay casos en los que son los propios programas y acciones ejecutadas los que abren o habilitan una problemática (como cuando la finalización de un programa resulta ser el origen de otra acción de la política pública, o cuando las acciones desplegadas conducen a una determinada formulación del problema a abordar).

Estos enfoques muestran que no siempre el problema es el que define la propuesta de acción/programa. Tales situaciones, en donde se observan supuestos trastocamientos del enfoque por etapas, no son más que datos de la realidad, formas habituales en las que suceden los acontecimientos sociales -cuestión fundamental, por la cual todo intento de encauzar la acción en una matriz secuencial es desbordada y resulta inadecuada-. La política pública debe representarse como un flujo continuo de direcciones y procedimientos que no responden a una serie de secuencias sucesivas, sino que configuran un conjunto de secuencias paralelas que interactúan las unas con las otras y se modifican continuamente (Muller, 2006).

En tercer lugar, otra crítica que planteamos cuando se sostiene el hiato entre política y administración, es pensar que la planificación, la fijación de objetivos y un plan de acción para la consecución de los mismos, es suficiente para una eficaz implementación de las decisiones políticas. Esto se vincula con el supuesto de que es posible la producción *a priori* de mejores mecanismos y soluciones para determinados problemas. Este tipo de razonamiento refuerza la idea de que en un lugar se piensan los problemas y las soluciones (puede ser a nivel político, actores, y grupos sociales en áreas de la administración), y en otras instancias y niveles se ejecuta o aplica lo resuelto en la primera instancia. En otras palabras, está vinculado a concepciones sobre cómo los actores implicados se posicionan y eligen una solución.

Sostener la separación entre política y administración implicaría la idea de que es posible aislar un actor o actriz, o un grupo de actores responsables de la decisión; y, a su vez, su contraparte, un grupo de actrices y actores implicados sólo en su ejecución. Además, implica pensar como posible el hecho de identificar sus intereses y preferencias, lo cual hace que se elija determinada posición o discurso y se desarrollen determinadas acciones. Este tipo de concepciones, que se enmarcan en las teorías de la elección y la acción racional, sostienen que los sujetos se movilizan en función de intereses claros y explícitos, que evalúan un conjunto de posibilidades en términos de ganancias, beneficios y pérdidas, y hacen una jerarquización de éstas; y, finalmente eligen estrategias y soluciones acordes a esos análisis. Por el contrario, sostenemos que los actores y actrices no actúan en función de un interés nítidamente definido que desemboca en una estrategia homogénea, lo que no significa que su comportamiento sea irracional.

Las preferencias de los actores y actrices no son completamente explícitas (pueden querer varias cosas simultáneamente), ni completamente estables, ya que es altamente probable que se modifiquen en el transcurso del tiempo de elaboración e implementación de la política. Tampoco es posible jerarquizar el flujo de información que tienen quienes toman decisiones, ya que éste es permanente y de diferente índole (social, histórico, técnico, político, ético, etc.), y obliga a realizar marchas y contramarchas en el rumbo fijado y en la desagregación de las acciones (Muller, 2006). Parecería que se trata más bien de una racionalidad limitada (March y Simon, 1964); instancia en la cual el juego entre los actores cobra más peso, y los objetivos, problemáticas, estrategias y soluciones dependen de los márgenes de negociación y poder relativo de los grupos. Una versión de esta concepción se denomina “incrementalismo”, y en este tipo de enfoques se reconocen pequeños ajustes o cambios marginales o incrementales, de acuerdo con la información disponible y las fuerzas desplegadas por los diversos actores y actrices intervinientes. Desde esta perspectiva, como se observa, estamos en la contracara de las denominadas acciones políticas “top down”. No se trata de un accionar irracional, sino de un orden acotado sobre reglas y acuerdos puntuales y relativos, en relación con informaciones, también acotadas, que posibilitan un marco mínimo de orden y coherencia.

¿La burocracia como modo de organización de la administración de la educación?

En la línea que planteamos, que sostiene que la administración es parte constitutiva del gobierno de la educación, entendemos que el modo o los modos en los que se concibe y organiza la administración de la educación -o, más específicamente, la administración de los sistemas educativos y las escuelas- es también parte del gobierno de la educación. Sin duda, la forma que adquiere ese aparato de administración, las reglas, las normas que lo estructuran y rigen -como, también, las prácticas que despliegan los actores en el marco de esas concepciones, estructuras y reglas- es un aspecto central a considerar en torno de la idea de la administración de la educación como gobierno.

El modelo burocrático ha sido y quizás es el modo hegemónico de organización de la administración del sector educación (siendo que fue la forma central en la que se organizaron los aparatos estatales para gestionar las políticas públicas en los Estados modernos, en sociedades industriales capitalistas, diferenciándose de otros modos de organización de sociedades tradicionales). Para Max Weber (1991), la burocracia es una forma social de organización basada en la racionalidad legal, con normas y leyes impersonales, escritas, una organización jerárquica de la autoridad, y rutinas y procedimientos estandarizados que posibilitan una mayor eficacia y articulación entre los medios y los fines. Una cuestión central en este modelo es la definición y organización de las tareas, independientemente de los agentes encargados de ejecutarlas.

En el campo de las políticas públicas la burocracia es considerada por Oscar Oszlak (1980) como conjunto de actores y comportamientos a través de los cuales se va desagregando y materializando la política. La burocracia, como actor social, tiene un fuerte influjo en la construcción de sentido de la política, en el interjuego que se va configurando entre praxis y norma. Para este autor, la burocracia es, al igual que el Estado, una arena de conflictos permanente, donde pugnan por prevalecer determinados intereses, más o

menos contrapuestos, de la propia burocracia y de otros actores y agentes sociales, en torno a cuestiones socialmente problematizadas. En este sentido, la burocracia como aparato de administración y gobierno, no es el resultado de un proceso racional, especializado, planificado y coherente, sino más bien una trayectoria sinuosa producto de las posibilidades y restricciones, marchas y contramarchas que se dirimen en esa arena.

A partir de las propuestas de reformas de los sistemas educativos de los años 1980 y 1990, en diferentes países latinoamericanos, y en particular en Argentina, se observa la penetración de ciertos discursos vinculados a la denominada Nueva Gestión Pública -NGP- (Pollitt y Bouckaert, 2000) o, también, el modelo de Management público o gerenciamiento del sector público³. Estos discursos proponen mejorar la eficiencia del Estado, a partir de modelos de gestión y administración básicamente empresariales. Plantean que importantes mutaciones sociales de fines de siglo XX interpelan a la burocracia, como forma de estructuración de las políticas públicas en las sociedades modernas. Las sociedades actuales están atravesadas por un conjunto de fenómenos complejos, tales como la globalización de los mercados, el crecimiento y circulación masiva e inmediata de la información a través de medios y espacios diversos y diferenciados, la comunicación digital y las nuevas tecnologías, etc., como principales flujos que reestructuran y modifican los modos de configuración social y redefinen las subjetividades modernas. Estas transformaciones contemporáneas afectan los principios estructurantes fuertes de las sociedades modernas (entre ellos, la centralidad del Estado y sus modos de organización), por lo que la burocracia habría quedado anacrónica como ámbito para regular y organizar estos procesos sobredeterminados.

Como decimos desde el inicio, las políticas públicas en educación y las reformas educativas de las últimas décadas del siglo XX, no estuvieron exentas de este tipo de influencias y comenzaron a observarse postulados, discursos y efectos regidos según estas nuevas lógicas empresariales y de mercado. Según Cecilia Bocchio y Silvia Grinberg (2017), estas propuestas han tenido una clara influencia en la transformación de los modos de regulación de los sistemas educativos, en el trabajo de dirección escolar y, puntualmente, en la promoción de instrumentos de gestión empresarial en la escuela, tales como: la gestión por proyecto, los planes de mejora institucional, las buenas prácticas, las evaluaciones estandarizadas, entre otras acciones que, proponiendo tornar más eficiente la escuela estatal, pasaron a formar parte del trabajo cotidiano del personal directivo y docente.

En un artículo anterior (Castro, 2008) planteamos que el vocablo “gestión” es de larga data y uso en territorios ligados al mercado y las empresas y que, en la reforma educativa de la década de 1990 en Argentina, había adquirido una presencia y centralidad en las escuelas -y, en particular, en el trabajo de los equipos directivos, a los que se responsabilizaba de gestionar las instituciones-. Una de las hipótesis que desarrollamos en ese escrito fue que el modo de entender la gestión, desde una perspectiva tecnocrática y gerencialista, había tenido efectos de desplazamiento de la política en las escuelas. La gestión, en tanto discurso y tecnología racional-moral, había colaborado en la configuración de un escenario en el cual debían tramitarse y resolverse diversas problemáticas socioeducativas, con técnicas y procedimientos que proveía la gestión, y que en muchos casos implicaban una mirada recortada y puntual que invisibilizaba las

³ Humberto Falcão Martins (1997) analiza la propuesta de Osborne & Gaebler, quienes proclamaron la reinención del Estado, basados en la superación del Estado norteamericano y el modelo ortodoxo de administración pública. Estos autores sostienen que para las características del mundo actual (competencia global, integración de la comunicación, economía centrada en la tecnología y en los nichos de mercado) la lógica operacional de la burocracia tradicional es incompatible. Sugieren, por lo tanto, un nuevo modelo de gobierno, centrado en la producción de bienes y servicios públicos de alta calidad, orientados hacia los clientes de una manera empresarial, de acuerdo a diez principios (Osborne & Gaebler, 1994): preferencia por alternativas de producción externa de bienes y servicios: tercerización, asociaciones gobierno-sociedad civil, voluntariado, etc.; gestión participativa de programas y proyectos con los clientes; estímulo a la competencia interna y externa; desreglamentación interna, simplificación organizacional y clarificación de papeles y misiones; evaluación y financiamientos basados en resultados; imagen del cliente como consumidor: con derecho a escogencia, investigación de preferencias y actitudes, entrenamiento en atención y formularios de sugerencias; creación de centros de resultados financieros, promoviendo una acción pública rentable; previsión estratégica de servicios; descentralización y desconcentración: control jerárquico versus autoridad, desarrollo de equipos (team building), gestión participativa, cooperación trabajadores-gerentes, círculos de control de calidad y programas de desarrollo gerencial; y atención de las finalidades gubernamentales a través de la reestructuración del mercado.

conexiones de esas problemáticas con otras esferas (sociales, culturales, económicas y políticas); en otros casos, la gestión apelaba a soluciones de las problemáticas desde un discurso voluntarista, poco reflexivo, acudiendo a la resolución de problemas y otras técnicas instrumentales como posibilidades eficaces de gestión.

A nivel del sistema educativo y sus políticas, los procesos de descentralización y transferencia de las escuelas⁴ dependientes del Estado Nacional a los estados provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; la autonomía planteada a las escuelas como modo de gestión; la idea de la escuela como motor y lugar de transformación, propuesta por las políticas; la evaluación como forma de control y producción de información, son algunas de las acciones que atravesaron el sistema educativo argentino y sus políticas desde hace unas décadas. En este contexto nos preguntamos cómo y cuánto de estas acciones y decisiones han impactado o reconfigurado la administración de la educación en su tradicional forma burocrática de organización.

La decisión estructural de la transferencia de los servicios educativos de nación a las provincias, concretada a través de la Ley de Transferencia de Servicios Educativos del año 1991, y la consecuente responsabilización del sostenimiento de los sistemas educativos por parte de las respectivas jurisdicciones provinciales, pueden enmarcarse en este nuevo modelo de administración en el que la descentralización y la desconcentración aparecen como tecnologías de poder y mecanismos para mejorar la eficiencia y eficacia del Estado. Son tecnologías que reconfiguran tanto la concepción como el ejercicio del gobierno del sector educación y, en el caso de Argentina, este proceso estuvo marcado por el achicamiento del aparato estatal nacional, su desresponsabilización del sostenimiento del servicio educativo, del pago del salario docente (gasto que implica la mayor parte del presupuesto), y la reconcentración o asunción de otras funciones como la evaluación, la capacitación docente, la información, y el diseño de contenidos básicos comunes a nivel curricular, por parte del Ministerio de Educación de la Nación.

La autonomía, otra importante decisión política enunciada y propuesta a las escuelas como construcción de gobierno local, también se enmarca en el proceso de transformación de los modos de administración y gobierno del sector educación. En el marco de decisiones y recomendaciones de organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), el Proyecto Principal de Educación - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (PPE-UNESCO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otros, se impulsaron políticas tendientes a la implementación de la autonomía de las escuelas y su específica gestión institucional.

Desde esos discursos, se sostenía que una mayor autonomía de las escuelas mejoraría la calidad educativa, abriría espacios de participación a la comunidad, potenciaría experiencias innovadoras, se administrarían más eficientemente los recursos y el personal docente se responsabilizaría de los resultados pedagógicos. Sin pretensión de profundizar aquí el debate sobre el real otorgamiento de poder a las escuelas para desarrollar sus propios proyectos y administrar fondos -cuestión que queda relativizada y cuestionada por estudios e investigaciones que demuestran que esta tecnología de gobierno tuvo importantes limitaciones y dificultades en alcanzar sus propósitos⁵-, se observa que la propuesta logró cierta penetración en el contexto cotidiano de las escuelas, tanto en el nivel discursivo y simbólico en general, como en las prácticas materiales concretas de gestión. Las limitaciones y dificultades pueden remitir, especialmente, a la escasa

⁴ Es oportuno recordar que durante la última dictadura militar (1976-1983), se transfirieron los establecimientos escolares nacionales de nivel primario e inicial a las provincias, y en la década de 1990 se produjo la transferencia de los establecimientos nacionales de nivel secundario y terciario a las jurisdicciones provinciales respectivas.

⁵ Para ampliar este tema puede consultarse el artículo de Fernanda Saforcada "Las paradojas de la autonomía escolar en la reforma educativa argentina de los '90", en el que la autora analiza el programa nacional "Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI" (PNEA), que se da en el marco de la denominada "transformación educativa de los '90" en la Argentina, durante la presidencia de Carlos Saúl Menem (1989-1999), realizando una crítica a las políticas de transferencia y autonomía escolar, mediante la puntualización de las paradojas que se plantean en esta reforma en particular (cuyo sentido realmente "transformador", con base en sus propios postulados de autonomía y poder institucional, queda en suspenso).

acción por parte de las áreas centrales para crear condiciones que favorecieran una real autonomía en los espacios escolares, cuestión que no ha colaborado -sino más bien desdibujado o instrumentalizado- la producción del poder local y autónomo.

Por otro lado, podemos hipotetizar que los efectos de estos cambios en los modos de organizar el aparato administrativo son más claros y nítidos en algunos lugares y ámbitos del sector educación que en otros. En este sentido, parecería que las escuelas han sido los espacios del sistema más fuertemente atravesados por estos discursos y acciones de la NGP o Management público (Bocchio y Grinberg, 2017). En cambio, las oficinas centrales, los Ministerios de Educación y las vinculaciones entre sus propios organismos y las instituciones educativas, pareciera ser 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 (Velada, 2012; Martino, Clavero, Pérez Rojas y Tosolini, 2014). No obstante, en cuanto a la utilización de esa información se observarían nuevos modos, más vinculados al lugar central asignado a la información y a las propias culturas institucionales en el control y evaluación del sistema y de las políticas, rasgo planteado por la NGP.

De comprobarse estas conjeturas, estaríamos en condiciones de expresar que existen y conviven, en el marco de la administración y gobierno de la educación, rasgos de al menos dos modos de organización y gestión: la burocrática y la NGP. Este es un campo en el que es necesario seguir indagando y profundizando para incrementar el conocimiento en torno a cómo y cuánto ha sido afectado el modelo jerárquico de poder y cuánto de autonomía real y de herramientas de la NGP, han penetrado en el tejido de la vida cotidiana de las escuelas. Asimismo, de qué manera se construyen estas convivencias y desplazamientos de lógicas de administración y gobiernos y qué efectos producen en el interjuego entre las macro y las micropolíticas, entre las políticas públicas educativas y los sentidos y prácticas construidos por los sujetos y agentes en las escuelas.

A modo de cierre: perspectivas y análisis críticos en cronoespacios contemporáneos

Para cerrar, aunque sin la intención de que la lectura que presentamos resulte conclusiva (ya que el debate y el análisis sobre estos aspectos deben abrirse y profundizarse), compartimos una reflexión final. En el mundo cada vez más fragmentado y desigual en el que vivimos, donde el Estado es puesto en cuestión en su capacidad de articulación del tejido social⁶, nos preguntamos si es posible y deseable pensar en discursos y prácticas centrales que estructuren y amalgamen esta dispersión y fragmentación. No pensamos *a priori* desde connotaciones positivas o negativas la posibilidad de articulación, sino que, ante el hecho de que estamos situados en un sector tan diverso y extenso como el sector educación, parecería deseable y esperable tener una visión de conjunto que dé cuenta de su complejidad y extensión, sin que ello implique una visión homogénea, sino que registre las diferencias y heterogeneidades propias de los niveles, las regiones, las culturas, las escalas, etc. ¿Cómo sería una administración de la educación que posibilitara este tipo de registro? La administración como gobierno implica estar en capacidad de ver el conjunto y, también, de reconocer las partes; se trata de planificar, coordinar, articular y encauzar acciones comunes y, a la vez, de no desconocer ni obturar las diferencias. ¿Es ésto posible? Aparentemente, estamos ante una tensión irresoluble (lo cual, por otro lado, es deseable en el marco de la vida del espacio político; que, sino, se volvería funesto y autoritario ante la falta de diferencias y nuevos proyectos, identidades y actores en disputa).

Por otra parte, planteábamos que los procesos de descentralización y autonomía, y la gestión por proyectos han filtrado ciertas lógicas de gestión de la información ligadas al control, la evaluación y la responsabilización de los resultados, por parte de los niveles más cercanos a la base del sistema. Este tipo

⁶ Función que tuvo y le fue reconocida desde fines del siglo XIX y en gran parte del siglo XX, en particular en Argentina -donde el Estado fue y sigue siendo el principal actor en el sector educación, lo cual es un rasgo de identidad tanto fundante como permanente del sistema educativo nacional-.

de organización se vincula a un sentido instrumental de la administración. ¿Es posible pensar una administración no ligada, básicamente, al control como tecnología del control organizativo, sino más bien una administración que garantice la democratización de esa información, y se comprometa con la creación de nuevas y mejores condiciones para que los diversos actores y actrices de las diferentes escalas y niveles del sistema, y de las políticas, tomen decisiones adecuadas a cada contexto y situación? ¿Qué previsiones serían necesarias para que este tipo de organización no acentúe la fragmentación y la dispersión?

Quizás, una forma posible es propiciar acciones que (re)enlacen la administración y la política (lo cual abre nuevos interrogantes sobre la gubernamentalidad, la hegemonía y los antagonismos presentes en el espacio social). Concebir, además, que para intervenir o trabajar en la administración de la educación es importante conocer y reflexionar críticamente sobre ideas, concepciones, formas, contenidos y prácticas de la educación, sobre el papel del Estado, del gobierno de la educación, de los procesos de escolarización y no sólo de los procesos de administración. Saber, también, que el dominio de técnicas o tecnologías no garantiza la mejora y la efectividad de las propuestas, sino que es imprescindible leer críticamente el contexto más amplio, los sentidos propuestos desde las políticas educativas y desde diferentes sectores sociales y culturales, y considerar que, si bien es cierto existen sentidos hegemónicos, éstos coexisten con otros sentidos y significados desplegados por los sujetos en las diferentes escalas y espacios del aparato estatal y del terreno social e histórico.

La articulación o confrontación de conflictos, posicionamientos y decisiones macropolíticas y micropolíticas, sobre todo en contextos de Estados altamente inestables, como es el caso estructural de Latinoamérica (Oszlak, 1980); y el deseo de acrecentamiento de relaciones dialógicas en las diferentes instancias de definición del curso de la vida de las instituciones y los sujetos, supone una intencionalidad ética que tiene efectos en el mundo (es decir, que no solamente debemos analizar las políticas y la organización y administración educativa a nivel de un campo de saberes teóricos, ni solamente a nivel de un campo de efectos u ordenamientos prácticos del sistema educativo o de las instituciones escolares y su gestión y despliegue -en su dimensión burocrática tradicional, tan presente aún en los imaginarios contemporáneos-).

En ese marco, creemos importante perturbar el poder, tal como lo plantea Foucault (1992), por lo cual debemos asumir un complejo de elementos -sociales, lingüísticos, culturales, ideológicos, políticos, económicos, epocales- que configuran espacios de decisión y regulación de los discursos, de modo de analizar densamente sus circunstancias y condiciones de posibilidad o debilitamiento, enunciación y realización.

En tal sentido, la concepción de la administración como gobierno (a la luz de la recuperación de la crítica weberiana a la creciente burocratización del mundo), supone interrogar otras formas de organización, control y acción común, que reinstituyan la dimensión humana a todo espacio social (y en particular al espacio público), en tanto cronotopía y utopía (o situacionalidad y horizonte de futuro), tendiendo a la configuración de contextos educativos y culturales amplios, justos y democráticos.

Referencias bibliográficas

Alonso Brá, M. (2008). La política y la administración educativa en nuevos tiempos. *A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 24(3), 407-433. Disponible en: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19266>

Bocchio, M.C. y Grinberg, S. (2017) ¿Sólo van a trabajar si reciben los fondos? Management, regulación moral y escuelas en la periferia metropolitana. *Revista Exitus*, 7(2), 306-330.

Carranza, A. (1998). La administración educacional como campo de estudio de la implementación de las políticas. Ponencia I Encuentro de Cátedras de políticas, planeamiento y administración de la educación de Universidades Nacionales, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad de Entre Ríos, Paraná, octubre de 1998.

Castro, A. (2008). Gestión y política: dos modos de organizar y gobernar las escuelas. *Revista Páginas*, 10(6), 31-46.

Clark, J. (1989). Opiniones contrapuestas. Toma de decisiones y Acción Administrativa. En: Bates, R. y otros. *Práctica Crítica de la Administración Educativa*: Valencia, Universitat de Valencia.

England, G. (1989) Tres formas de entender la Administración Educativa. En: Bates, R. y otros. *Práctica Crítica de la Administración Educativa*: Valencia, Universitat de Valencia.

Falcão Martins, H. (1997). Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 9, 1-16.

Foucault, M. (1992). *El orden del discurso*. Buenos Aires: Tusquets.

García, L. Manzione, M. y Zelaya, M. (2015). *Administración y gestión de la educación. La configuración del campo de estudio*. Bernal, Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Giroux, H. (1999). *Teoría y resistencia en educación: una pedagogía para la oposición*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Habermas, J. (1971). *Knowledge and Human Interest*. Beacon Press: Boston.

Kliksberg, B. (1978). *El pensamiento organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización. La "administración científica" en discusión*, 3ra. Edición. Buenos Aires: Paidós.

Mainardes, J. (2006). El abordaje del ciclo de políticas; una contribución para el análisis de políticas educacionales. *Revista Educacao e Sociedade*, 27(94).

March, J. y Simon, H. (1964). *Las organizaciones*. París: Dunod.

Martino A., Clavero, R., Pérez Rojas, M. y Tosolini, M. (2014). *Dinámicas de escolarización, regulaciones estatales y gestión escolar. Notas sobre la relación entre Estado y escuela en Córdoba*. Ponencia presentada en el I Congreso de Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales, International Institute of Qualitative Inquiry University of Illinois at Urbana-Champaign – Universidad Siglo 21, CIECS-Conicet y UNC, 3 y 4 de octubre de 2014, Córdoba. Recuperado de <https://21.edu.ar/content/revista-ciencia-y-tecnica-congreso-icqi> (5/4/2019)

Muller, P. (2006). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, 3(2).

Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.

Ricoeur, P. (2009). *Educación y política. De la historia personal a la comunión de libertades*. Buenos Aires: Prometeo.

Saforcada, F. (2009). Paradojas de la autonomía escolar en la reforma educativa argentina de los años noventa. En: Feldfeber, M (Comp.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. FFyL, UBA. Buenos Aires: Aique.

Smyth, W. J. (1989) La Administración Educativa: Crítica al enfoque tradicional. En: Bates, R. y otros. *Práctica Crítica de la Administración Educativa*: Valencia, Universitat de Valencia.

Weber, M. (1991) *¿Qué es la Burocracia?* Buenos Aires: Ediciones Leviatán.

Veleda, C. (2012). *La segregación educativa. Entre la fragmentación de las clases medias y la regulación atomizada*. Buenos Aires: Editorial Stella, La Crujía.

Fecha de recepción: 15-4-2019

Fecha de aceptación: 23-8-2019