

LA GESTIÓN ESCOLAR EN CUESTIÓN

Alejandra Castro¹

Resumen

Esta ponencia presenta una primera aproximación al estudio de la gestión en el ámbito de las instituciones escolares en el contexto de las reformas educativas de los años '90. El objetivo es reflexionar en torno a la gestión en tanto discurso y tecnología que atraviesa las escuelas y las reformas que sobre ellas se intentan. Para abordar la temática se trabaja fundamentalmente un artículo de Stephen Ball "*La gestión como tecnología moral. Un análisis ludista*", que presenta una visión crítica sobre este modo de organización que, según el autor, hace enmudecer cualquier otro tipo de organización de la escuela para luego, terminar "naturalizándose".

A partir de un breve desarrollo histórico se da cuenta de diferentes sentidos que ha ido teniendo el concepto gestión en un intento de explicar su actual posicionamiento en el ámbito escolar, en relación a la política y su desplazamiento.

This paper presents an introductory approach to the managerial studies in the scope of the educational institutions in the already stated context of the 90's. The objective is to make a reflection on the effects of management as speech and technology that affect the educational institutions and the reforms focused on them. An article by Stephan Ball has been useful to tackle the subject: "*Management as an Ethical Technology. A Luddite analysis*". It presents a critical position on this mode of organization which the author considers as having the faculty of prevailing over any other kind of institutional organization to end up in a "naturalization" process.

From this concise historical background, the different aspects of the management concept have been presented, as an attempt to set up its standpoint in connection to its policy and replacement.

¹ CIFFyH, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.
E-mail: educiffyh@ffyh.unc.edu.ar

Introducción

El presente trabajo es el resultado de una primera aproximación al tema de la gestión en las instituciones educativas en la década de los '90. Como proyecto se enmarca en la producción del equipo de investigación coordinado por Alicia Carranza, Escuela de Ciencias de la Educación, FFyH de la U.N.C., que ha venido trabajando desde el año 1996 en diferentes proyectos que, en líneas generales, puede decirse que se inician a partir de una intervención puntual para favorecer y acompañar la elaboración de proyectos institucionales en dos escuelas de la ciudad de San Francisco, provincia de Córdoba, para luego centrarse en el análisis de las acciones y decisiones políticas del gobierno provincial en materia educativa (en diferentes gestiones de gobierno) priorizando, en primera instancia, un nivel macro, que luego irá virando hacia la construcción de un mesonivel de análisis. El interés del equipo, en este último tiempo, se ha localizado en el análisis del nivel medio (EGB3 y Ciclo de Especialización en Córdoba), a partir del estudio de las políticas hacia el sector y también de la palabra de los actores de las instituciones. Es en este punto donde lo planteado en esta ponencia, abre y comienza a profundizar el análisis de la gestión en el contexto escolar.

"...entre los extremos de la palabra sin cuerpo y un cuerpo sin palabras, el espacio de lo que en otro tiempo llamábamos política se vuelve cada vez más exiguo y reducido."

Giorgio Agamben

Hay algo de las escuelas sobre lo que se intenta innovar en la década del '90: su gestión. Stephen Ball plantea que en los círculos relacionados con la educación, el término "gestión" (management) ocupa un lugar especial y reverencial. Hay un acuerdo masivo entre los prácticos de la educación de que la gestión constituye con toda seguridad "la mejor forma" de dirigir las instituciones educativas. La indiscutible posición de la gestión hace enmudecer cualquier discusión sobre otras posibilidades de organización. (Stephen Ball, 1993).

El término **gestión** según el Diccionario de la Real Academia Española proviene "del latín, *gestio*, *oñis*, acción y efecto de gestionar. Acción y efecto de administrar"; y **gestionar** se define como "hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera." En función de estas definiciones, puede decirse que la gestión tiene que ver con una tratativa, un encargo, una acción tendiente a tramitar alguna cuestión y el resultado de ese proceso. En este sentido, se asemeja a la definición de organización cuando se la entiende como conjunto de acciones y disposiciones que posibilitan la consecución de un objetivo. Otro contexto en el que se usa la palabra gestión es como sinónimo de una admi-

nistración de gobierno, por ejemplo cuando se alude a la gestión de un intendente, a la de un presidente, etc. En ese caso, hace referencia al conjunto de medidas, acciones y decisiones que implementa o implementó ese gobierno. También es frecuente encontrar la palabra gestión en la bibliografía especializada², acompañando la caracterización de un estilo en el ejercicio del gobierno, por ejemplo se señala una gestión democrática, autoritaria, tecnocrática, etc. Este último uso, avanza, respecto al anterior, en cuanto caracteriza los rasgos más significativos de los diferentes estilos de gobierno brindando conceptualizaciones e interpretaciones. En principio, y en función de lo analizado, podría decirse que la gestión tiene desde su definición etimológica una fuerte orientación hacia la acción administrativa, sin embargo, y según el contexto de uso va ampliando y diversificando su sentido, construido a partir de fundamentos teóricos e ideológicos.

Lo planteado por Ball en el primer párrafo de este artículo, nos posibilita hablar sobre un sentido de la gestión. Se utiliza el concepto de gestión como *management*, que en inglés significa gerenciamiento. Alude a que este tipo de organización, según los prácticos de la educación, es la "mejor forma" de dirigir las instituciones educativas. En este sentido, Ball asimila el concepto gestión a un determinado modo de gobernar-organizar las instituciones escolares que se caracteriza por el énfasis en procesos burocrático-administrativos y una concepción-acción tecnocrática, en el abordaje de las cuestiones a atender. En el transcurso de la argumentación, Ball va dejando en claro su posición crítica respecto a este tipo de organización que no reconoce aspectos educativos, políticos e ideológicos a nivel de la micropolítica³ institucional.

Analizar la gestión y algunos de sus significados es lo que se irá planteando en el presente artículo, en un intento de no caer en ese espacio en el cual, según el autor, la indiscutible posición de la gestión hace enmudecer cualquier discusión sobre otras posibilidades de organización.

Gestión y educación: un breve recorrido histórico

Parece oportuno realizar un breve recorrido histórico respecto a la utilización del concepto gestión en el campo educativo ya que esta vinculación no es algo reciente, sino que tiene sus antecedentes. La década de los '60, con el desa-

² Me refiero, fundamentalmente, a textos de teoría política y de sociología de las organizaciones.

³ Hoyle (1982) define la micropolítica como "las estrategias con las cuales los individuos y grupos que se hallan en contextos educativos tratan de usar sus recursos de poder e influencia a fin de promover sus intereses." Stephen Ball (1994) limita y especifica el concepto en conexión con tres esferas esenciales y relacionadas entre sí de la actividad organizativa: 1) los intereses de los actores, 2) el mantenimiento del control de la organización, y 3) los conflictos alrededor de la política, en términos generales, lo que llama la definición de la escuela.

rollismo como contexto, se constituye en un escenario favorable para la aparición de una concepción que asocia determinados modos de organización de las empresas con la gestión en las escuelas. Uno de sus representantes latinoamericanos más destacados es Lorenzo Filho (1965), que dice: "Las escuelas surgen, se multiplican y se desarrollan como empresas que deben producir bien y rendir utilidad". En ese momento, las teorías organizativas que, en general, se relacionaban con la escuela eran las utilizadas en los manuales de gestión de las fábricas y las empresas, en las cuales se ponía el énfasis en la actividad gerencial, el liderazgo del director y la división del trabajo en función de lograr la rentabilidad de la organización. Este tipo de discurso, con algunas variantes, ya estaba presente en las teorías clásicas de la organización, con representantes como Taylor, Fayol y Mayo en las décadas de 1920 y 1930 (teoría de la Administración Científica y Teoría de las Relaciones Humanas). Organizar, para estas teorías estaba relacionado con planear, instrumentar, seleccionar personal, dirigir, coordinar, informar y evaluar. Fueron desarrollos teóricos y procedimentales que intentaron dar cuenta del funcionamiento de las fábricas para producir mejor rendimiento. El objetivo perseguido era, fundamentalmente, mayor eficiencia entendida como el logro de los objetivos, en el menor tiempo y con el menor costo posible. En este sentido, se coincide con Manuel Delgado (2000), que plantea que una filosofía tecnocrática y una visión positivista son las que sustentan esta metáfora empresarial de la escuela.

En la década de los '80, en un contexto de políticas educativas neoliberales, y en primera instancia en el mundo anglosajón, se encuentra la preocupación por la organización eficiente y eficaz, siendo un ejemplo de ello el modelo de las escuelas eficaces. La obsesión de las propuestas educativas neoliberales es encontrar, en la práctica y en la teoría, el mecanismo pedagógico de eficacia, así como los criterios objetivos, concretos y medibles que definan y singularicen las escuelas eficaces, de modo que, una vez aislados estos factores puedan promoverse intencionada y sistemáticamente, en la organización escolar de cualquier centro educativo, sea cual fuere su nivel o contexto sociocultural. (Pérez Gómez, 1999). Es así como se multiplican las variables que por diferentes autores son planteadas como "garantía" de eficacia de las escuelas. Sólo a modo de ejemplo podemos mencionar algunas: el grado de expectativas sobre los estudiantes, la capacitación de los docentes, el grado de expectativas sobre la escuela, el reforzamiento positivo de determinadas conductas, la atención prioritaria a las actividades de la enseñanza-aprendizaje, la gestión a través de proyectos, liderazgo profesional y participativo, claridad de objetivos por parte de los miembros de la institución, clima participativo y amable, colegialidad y cooperación en la asunción conjunta de los propósitos y programas de actuación, colaboración escuela-familia. Como puede observarse estos factores son de la más diversa índole y escala, abarcando cuestiones tanto a nivel personal o colectivo como a nivel áulico, institucional y comunitario.

Las críticas más frecuentes que se le realizan a esta propuesta son que, más allá de que efectivamente algunos factores de los mencionados puedan ser importantes para el desarrollo de una escuela, es muy difícil “medir” aisladamente el grado de incidencia e influencia de los mismos. Por otro lado, se desconoce la variabilidad interna entre las diferentes escuelas dada por la diversidad de grupos sociales, culturales, religiosos, étnicos, etc. que la componen. En particular, y en relación con el tema de la gestión, interesa detenerse en una crítica al movimiento de las escuelas eficaces realizado por Reynolds (1994), Perrone (1989) y Brown y otros (1995), citado por Pérez Gómez (1999), que plantean que el énfasis en los aspectos organizativos, considerados independientemente de los aspectos curriculares, conduce en estos estudios a la práctica ignorancia de estos últimos, como si en realidad fuesen indiferentes en la producción de efectos académicos, afectivos y sociales. La carencia de una perspectiva holística e integradora de las culturas que intervienen en el espacio escolar impide su comprensión y conduce a una visión reduccionista de la escuela cuyo entendimiento parece restringirse a la consideración aislada de los procesos de gestión. Por último, concluyen diciendo que el reduccionismo psicologicista del movimiento proceso-producto en educación ha sido sustituido, en parte, por el reduccionismo empresarial de ahora.

Es en este punto que autores como Ángel Pérez Gómez y Stephen Ball plantean algunas ideas que son interesantes retomar. El primero de ellos, y como respuesta al reduccionismo mencionado, apuesta a una perspectiva más integradora que enfatice el carácter ético y político de toda práctica educativa. Dice que siempre nos encontramos con la necesidad de elegir entre opciones en un escenario moralmente complejo, cargado de dilemas y conflictos y que, la calidad de la práctica educativa depende básicamente de la calidad del juicio y de la deliberación reflexiva de los docentes en las aulas cuando toman decisiones, intervienen y evalúan. Según el autor, este elemento sustantivo es el que desaparece en el enfoque de las escuelas eficaces, agravado por la importante contradicción que en la actualidad se está produciendo entre las finalidades políticas que se le atribuyen a la escuela en las sociedades democráticas (equidad, solidaridad y desarrollo humano) y las exigencias del mercado laboral (excelencia, formación vocacional, competitividad individual). La propuesta del autor es ampliar la dimensión de análisis al momento de mirar la organización de las instituciones escolares, ya que es imposible pensar aisladamente la incidencia de una variable, evaluar el grado de su impacto, porque el funcionamiento de las escuelas está vinculado a diversos niveles de contexto y a múltiples factores de orden social, cultural y político.

Por su parte, Stephen Ball, realiza interesantes reflexiones en el artículo “*La gestión como tecnología moral. Un análisis ludista.*”, escrito que analiza la gestión (management) como forma de organización de las escuelas de Inglaterra y Gales, cristalizada en la Education Reform Act de 1988, que implicó, según el

autor, un cambio en la auténtica naturaleza de las mismas. La gestión entendida como *management* tiene las siguientes características:

- la gestión es una tecnología teórica y práctica de racionalidad orientada a la eficiencia, la viabilidad y el control,
- representa la burocratización de la estructura de control a través de la descripción de las tareas, relaciones lineales de gestión y el establecimiento de flujos determinados de comunicación y un estilo de toma de decisiones similar al propio de las comisiones,
- el control de la organización y la acción individual se incluyen en una perspectiva técnica,
- se presenta como mecanismo objetivo, técnicamente neutro, sólo dedicado a la consecución de una eficiencia mayor: el mejor método posible.

Ball plantea las consecuencias que se producen cuando la racionalidad burocrática prevalece por sobre la política y, retomando a Habermas (1984) explica que se trata de un proceso en el que los subsistemas de acción racional intencionada se inmiscuyen en las estructuras de la intersubjetividad. En este sentido las decisiones políticas, marcadas por la ideología, quedan ahogadas por los sistemas burocrático-administrativos y tratan de desplazar las cuestiones relativas a la identidad moral y cultural con los imperativos de la eficacia administrativa. Este tipo de mecanismo produce una escisión cada vez mayor entre quienes administran y quienes enseñan, los maestros y profesores van perdiendo poder de decisión en cuestiones de política institucional. "La gestión es, lo que Foucault llama 'tecnología moral' o tecnología de poder. Se trata de un equivalente moderno, de aplicación general, del panóptico de Bentham, un modelo generalizable de funcionamiento; una forma de definir las relaciones de poder en términos de la vida cotidiana de los hombres (Foucault, 1979). La gestión constituye una concepción omni-abarcadora del control de la organización. Subsiste en calidad de cuerpo teórico susceptible de aprendizaje e interiorización por los dirigentes y como conjunto de prácticas que implantar, afectando a gestores y dirigidos." (Ball, 1993).

La gestión en la reforma educativa de los '90 en Argentina

En nuestro país, y en particular en la reforma educativa implementada en la década de los '90, los cambios propuestos para el sistema educativo fueron caracterizados por la velocidad en su implementación y por la ambición de ser estructurales; fundamentalmente estuvieron destinados a tres niveles: a la es-

estructura del sistema, al currículum y a la organización de las instituciones. En este marco, la gestión aparece como propuesta de organización y de gobierno de las instituciones educativas, tanto en los documentos oficiales como en las propuestas de capacitación para el sector, se habla de “la gestión de las instituciones educativas”, de la “gestión directiva”, del “estilo de gestión del Director”, de la necesidad de “capacitarse para la conducción de las instituciones”, de la “participación de diferentes actores en la gestión de la escuela”, etc.

La implementación de estas modificaciones, estuvo acompañada por acciones que buscaban introducir diversas formas de evaluación y control del trabajo docente, en el sentido de incrementar su flexibilidad laboral, otras que incentivan su mayor participación en la gestión de la escuela y un mayor compromiso con su formación y actualización, en un contexto de gobierno y políticas neoliberales, con crisis financiera, recortes al gasto educativo y retraimiento del Estado a favor del mercado.

La hipótesis que se sostiene es que, en el campo educativo, este retraimiento del Estado significó, entre otras cosas, un desplazamiento de lo político (entendido como relaciones de poder entre los actores) y un posicionamiento de la gestión en escena, en un intento por sustituir el espacio ocupado por aquella. En este movimiento la gestión refuerza, a su vez, el corrimiento de lo político. De comprobarse esta hipótesis, podría decirse que, producto de este movimiento, la gestión se instala en escena, legitimándose a través del discurso educativo y de su implementación.

Si se analiza la reforma educativa de los '90 en nuestro país, puede observarse que la gestión educativa está propuesta como modo de organización y dirección de las escuelas; en este sentido se asemeja a lo planteado por Ball en el primer párrafo de este artículo, pero el contexto discursivo en el cual se plantea, autonomía institucional y participación de los actores implicados, la aleja de una interpretación meramente administrativa y burocrática. Sin embargo, al avanzar en el análisis de las condiciones de implementación de estas propuestas se plantean múltiples situaciones que dan cuenta de diversas posibilidades de participación y colaboración en la gestión de las instituciones que dependen, fundamentalmente, de factores relacionados a las historias institucionales y personales. Es así que es posible encontrar una diversidad de sentidos en las propuestas de gestión hacia el sector, que van desde una visión centrada en el liderazgo del director, en la que se priorizan aspectos administrativos y/o personales, hasta propuestas que intentan resignificar la gestión incorporando cuestiones de índole pedagógico y comunitario en un marco de participación y colaboración. Sin embargo, a más de diez años de implementada la Ley Federal de Educación (1993), dispositivo legal que encuadra la reforma de los '90 en nuestro país, es bastante difícil decir que los efectos de una “nueva gestión” de las instituciones sean visibles y concretos. La mayoría de los actores de la escena educativa sigue plantea-

do que la dimensión administrativa-burocrática es prácticamente la única que se desarrolla en la vida institucional a nivel de la dirección de las mismas.

A esta altura, es posible preguntarse: ¿por qué no fue posible una gestión que atendiera no sólo a los aspectos administrativos-burocráticos? ¿Será que la gestión es sólo control, tecnología de control para el rendimiento y el ordenamiento de la institución? ¿Será que está condenada a pensarse sólo a través de la acción administrativa y burocrática? Desde el punto de vista organizativo y de la dirección de las instituciones, ¿sería posible pensar en una *política* institucional en lugar de una gestión institucional?, entendiéndolo por política una "*actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos. Arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin.*"⁴ ¿No es acaso la educación un asunto público? En función de lo planteado, ¿sería posible pensar en una concepción política de las escuelas en la cual se hable de gobierno y de la posibilidad de autogobernarse de los sujetos? Quizá sea posible, y seguramente tendríamos que pensar desde una concepción de educación que promueva la capacidad de libre pensamiento de las personas y de un espacio educativo que reconozca la capacidad de los sujetos de construir acuerdos, de disentir y a la vez desarrollar proyectos colectivamente.

A modo de conclusión

Finalmente, Ball plantea que la gestión constituye un discurso imperialista. La teoría de la gestión considera que el mundo social está encerrado en un caos irracional y necesita que le aporten su orden redentor. Construye su superioridad mediante un conjunto de poderosas oposiciones discursivas; el orden se sitúa por encima y en contra del caos, la racionalidad contra la irracionalidad, la cordura contra la locura, la neutralidad contra el sesgo político, la eficiencia contra la ineficiencia y la meritocracia contra la influencia personal. Es la antítesis lingüística de la crisis y, como tal, ocupa un papel político central en la década de 1980. (Ball, 1993).

A partir de ello, podría decirse que la gestión, en cuanto discurso de regulación, contiene este doble efecto: por un lado se presenta como tecnología que posibilita orden y mejor funcionamiento de la institución, desplazando lo político pero, por otro lado, produce efectos políticos, en tanto se presenta como una tendencia inevitable, que finalmente termina naturalizándose.

Por último, resulta interesante retomar una reflexión de Bourdieu y Wacquant (1999), que plantean que el imperialismo cultural descansa sobre el poder

⁴ Diccionario de la Lengua Española (2000), Real Academia Española, vigésima primera edición, Madrid.

de universalizar los particularismos ligados a una tradición histórica singular haciéndolos desconocer como tales. Es así como, en la construcción del discurso pedagógico, encontramos ciertos términos y nociones propias de otras culturas o de otros ámbitos. Este es el caso de la palabra gestión que originalmente pertenece al ámbito empresarial, que sin embargo se ha ido "naturalizando" su uso y sentido en el campo educativo. Estas son nociones, como señalan Bourdieu y Wacquant, "con las cuales se argumenta pero sobre las cuales no se argumenta". La fuerza performativa de estas nociones descansa en el hecho que condensan y vehiculizan toda una filosofía del individuo y de la organización social, razón por la cual funcionan como "verdaderas palabras de orden político", en tanto son utilizadas sin hacerse explícitos los supuestos que las subyacen.

En función de lo planteado, este artículo se propone ser una invitación a la reflexión en torno a la gestión, en tanto discurso y tecnología, que atraviesa las escuelas y las reformas que sobre ellas se intentan. Es una invitación a pensar sobre cómo están organizadas nuestras escuelas y cuáles formas de organización pueden pensarse como posibles y deseables.

Bibliografía

- Ball, Stephen (1987) *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. 1ª reimpresión, 1994. Ediciones Paidós, Barcelona.
- Ball, Stephen (1993) "La gestión como tecnología moral. Un análisis ludista", en *Foucault y la educación. Disciplinas y saber*. Morata, Madrid.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1999) "Sobre las astucias de la razón imperialista", en *Apuntes de investigación del CECYP*, N° 4, Buenos Aires.
- Delgado, M. (2000) *Las organizaciones escolares: hacia nuevos modelos*. Cantón Mayo, I. (coord.) Fundec, Buenos Aires.
- Filho, L. (1965) *Organización y Administración Escolar*. Buenos Aires, Kapelusz.
- Gairín Sallán, J. (1996) *La organización escolar: contexto y texto de actuación*. Editorial La Muralla, S.A. Madrid.
- Habermas, J. (1984) *The Theory of Communicative Action*, vol. 1 Londres: Heine- mann. (Trad. Cast. *Teoría de la Acción Comunicativa* vol. 1 Madrid, Taurus, 1987.)
- Pérez Gómez, A. (1999) *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Morata, Madrid.