

GESTIÓN EDUCATIVA: CONCEPTUALIZACIÓN Y DIFERENCIACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN CLÁSICAS.

Corina Lusquiños¹

Resumen

El objetivo del artículo es tratar sintéticamente la conceptualización de gestión educativa y escolar; su diferenciación de la organización y la administración clásicas a nivel conceptual y fáctico. Aborda también las distintas líneas de estudio que contribuyeron a su estado actual en el ámbito educativo, para finalizar con los conceptos de gestión escolar considerados básicos

En el último medio siglo un conjunto de fenómenos comenzó a afectar el modelo de organización y administración escolar y las condiciones de funcionamiento de los sistemas educativos. Por un lado, se produjo un sustancial aumento en la velocidad de producción y transmisión de conocimientos, fenómeno que dejó perimida la tradicional concepción panóptica del currículo escolar, así como desplazó a la escuela en su carácter histórico de fuente única de transmisión de conocimiento. Por otro lado, se produjo la masificación del acceso a la educación a consecuencia de lo cual los sistemas han crecido en tamaño -medido en cantidad de alumnos, docentes y establecimientos- en tales dimensiones que trajo aparejado un grave problema de escala, no sólo en infraestructura, sino en su administración, gestión y logística. Los efectos de este creci-

¹ Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación (UNC) Tesista de la Maestría en Educación de la Universidad de San Andrés. Responsable del Area Técnico Educativa del PRESTNU del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. clusquiños@speedy.com.ar

miento no sólo se evidenciaron en términos cuantitativos, sino también en la diversidad de niveles socioculturales de alumnos y docentes (Toranzos, 1999). En estas circunstancias, lo que se puso en tela de juicio fue la capacidad del sistema, tal como estaba organizado y funcionaba, para cumplir su rol en términos de cobertura, calidad, diversidad y dinamismo.

En respuesta a ello se impulsó la descentralización del sistema, la autonomía y el modelo de gestión escolar, perspectiva que se impuso como alternativa deseable en la práctica, aunque la mayor parte de las veces sin mayor análisis sobre su relación con las políticas, el marco normativo necesario y las variaciones en los distintos marcos socioeconómicos y culturales.

Aún cuando la gestión ya no es un tema nuevo en el ámbito educativo, sus prácticas siguen siendo difusas y van haciéndose lugar entre los resabios superpuestos de la aplicación defectuosa de otros modelos de organización, especialmente el de administración clásica centralizada. Algo semejante ocurre con la red conceptual que le da sustento. A menudo, bajo el título de gestión se siguen incluyendo conceptos básicos de administración escolar, o se tratan aspectos de gestión institucional como un eje paralelo, y factible de concebirse separadamente de los de enseñanza y manejo de recursos. El problema fundamental, como afirma Chapman, es que "no existe un marco teórico suficientemente contrastado en el que se puedan integrar los objetivos educativos, los criterios de equidad, el liderazgo, el proceso de gestión y decisión basado en la escuela, los sistemas de participación y la eficacia de la escuela. Es una tarea necesaria, pero que está todavía sin resolver" (Chapman, 1993; citado por Marchessi y Martín, 2000).

Teniendo en cuenta, entonces, los orígenes de la concepción de gestión educativa y escolar, las particularidades de su marco conceptual y de su práctica, se revisan a continuación, en forma sintética: 1) su diferenciación de la organización y la administración clásicas a nivel conceptual y fáctico; 2) las distintas líneas de estudio que contribuyeron a su estado actual en el ámbito educativo; y 3) los conceptos básicos de gestión escolar.

1. Organización, administración y gestión: diferencias conceptuales y evolución a nivel del sistema

La concepción original de administración, concebida como "el conjunto de procesos de planificación, organización, coordinación y control que se ejercen en un organismo social para el alcance de sus objetivos" (Muñoz Sedano y Román Pérez, 1992), surge con la convicción de que las decisiones sobre los programas de acción de un gobierno pertenecen al campo de la acción política, pero que estas decisiones pueden llevarse a la práctica por funcionarios públicos 'no políticos' y capaces de desarrollar procedimientos administrativos eficaces. La organización forma parte de la administración y refiere a la estructura formada por personas interrelacionadas cuya conjunción forma un ente propio (Muñoz Sedano y Pérez, 1992).

La administración clásica de naturaleza burocrática es, en términos de Weber, una forma de dominación. Es un tipo de organización donde la dominación se ejerce en base a principios legales-rationales, que eliminan el subjetivismo y los factores afectivos en la toma de decisiones, garantizando de esta manera la eficacia administrativa. Esta forma de dominación basa su legitimidad en el imperio de la ley y el respeto por las normas. En ella es posible separar la estructura formal de la dimensión personal de quienes la integran, de modo tal que tanto los miembros como los clientes reciben igualdad de trato, de acuerdo a lo establecido por las normas que regulan el funcionamiento de la organización (Weber, 1992).

Taylor (1911) y Fayol (1916) completan esta línea clásica de las teorías de la administración, aunque ya no desde el ámbito público sino desde el empresarial. El primero generó los principios de la administración moderna observables hasta la actualidad en toda organización, mientras que Fayol acuñó el concepto de 'función gerencial', que incluye cinco funciones básicas: prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar (de Puellas Benítez, 1980).

A pesar de las diferencias que hay entre las tres teorías de la organización mencionadas en este grupo, las une una preocupación central: la eficiencia y el rendimiento. La idea de eficiencia implica, por una parte, un conjunto de fines y objetivos valorados socialmente, y por otra, la elección de los medios adecuados para lograrlos, con economía de tiempo, esfuerzo y recursos. Ello supone que se debe poner atención en el comportamiento de los participantes dentro de la organización y en la forma en que las relaciones que ellos establecen entre sí ejercen influencia en el logro de los objetivos. Sin embargo, dichas teorías se diferencian en su concepción del comportamiento individual en las organizaciones. Así, en la teoría de la organización científica del trabajo de Taylor y Fayol, predomina la idea de que el operario es un auxiliar de la máquina, capaz de aceptar órdenes y realizar secuencias de actividades físicas regularizadas, pero no de tomar decisiones. Para Weber, en cambio, la racionalidad en la toma de decisiones y la formalización de las relaciones interpersonales son dimensiones fundamentales de la organización burocrática para lograr la eficacia administrativa. Sin embargo, cuando la racionalidad en la toma de decisiones y la formalización de las relaciones interpersonales son absolutizadas o desnaturalizadas, que es lo que suele ocurrir con frecuencia, se convierten en un obstáculo para el logro de esa eficacia y son la fuente de las principales disfunciones de la burocracia, sobre todo cuando este modelo se aplica a los centros escolares (Brigido, 1994).

Prat i Catalá opina que precisamente uno de los principales problemas de la administración pública en América Latina es que el sistema burocrático no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente. De éste se tomaron las apariencias formales, pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron fueron “buropatologías”, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó “burocracias patrimoniales” (1) (Prat i Catalá, 1998).

La frecuencia de este modelo en los estados latinoamericanos no es azarosa. Los estados nacieron centralistas y jerárquicos como estrategia para construir nacionalidades ante una población

dispersa y de nivel socio cultural y económico heterogéneo, bajo el supuesto que la uniformidad en las decisiones y acciones garantizaba la homogeneidad de resultados, y consecuentemente se lograría homogeneizar las características socioculturales de la población. De este modo la toma de decisiones se concentró en el nivel político, mientras que niveles intermedios y operativos se reducían a la transmisión de esa decisión, sin conocer el objetivo, y a través de una densa carga normativa en derechos y responsabilidades, así como reglamentaciones, procedimientos y prestaciones, que complementado con su capacidad de sanción creía garantizado su cumplimiento hasta los más recónditos lugares y en forma homogénea. Al centralismo, entonces, se le agregó el formalismo, el cumplimiento de la palabra escrita se erigió como objetivo, aunque esto no logró paliar las limitaciones y deformaciones de la discrecionalidad del agente público, de características tan heterogéneas como las de la población que atendía.

A ello se agregó que, ante nuevas áreas o situaciones, la estrategia de solución fue la de generar un nuevo espacio de administración, con profesionales encargados de la generación de normativas y procedimientos, así como su control. El crecimiento del aparato estatal se basó en “la diferenciación estructural y especialización funcional. Las profesiones tuvieron así sus ámbitos de control: sus conocimientos eran la justificación de su poder, alejados del escrutinio público y protegidos por el carácter centralizado de la administración” (Martínez Nogueira, 1998, p.11). Estas características son fácilmente reconocibles en el modelo de organización del sistema educativo, aunque presentado y visto como legítimo y deseable en un contexto en el que el estado era casi el exclusivo promotor del progreso, la sociedad estaba poco organizada y la educación era vista como un instrumento fundamental para la conformación de la nación.

“El sistema así establecido reconocía por lo tanto un centro fuerte y poderoso, construido sobre el supuesto de una capacidad de regulación de los comportamientos fundada en su poder, en las normas y reglamentaciones, en el control de su cumplimiento y en

la aplicación de sanciones. Los niveles intermedios eran cadenas de transmisión de una jerarquía piramidal y la escuela era la base de la misma sin capacidad de decisión, cerrada y ejecutora de acciones educativas uniformes y rutinizadas." (Martínez Nogueira, 1998; p. 12)

Aunque con las adaptaciones y/o deformaciones de la práctica, los modelos clásicos siguen vigentes en los hechos. Son numerosos los desarrollos teóricos que han intentado generar respuestas superadoras a ellos, pero sin mayor impacto, porque en general, intentaron hacer eficiente el mismo esquema de organización y administración, o porque nunca superaron el nivel discursivo, o porque no tuvieron en cuenta las diferencias de su implementación en escala, y/o porque no atendieron a las características políticas, ideológicas y culturales propias de cada población.

Aún así, Nogueira destaca dos líneas de cambio que tuvieron impacto en la práctica: por un lado, la generación de políticas que apuntan al bienestar de la población y la equidad como respuesta a problemas concretos y específicos; y, por otro, la irrupción de los nuevos paradigmas organizacionales y de gestión en los que se incluye la descentralización, la discrecionalidad del operador, la sustitución de la programación de detalle por la orientación estratégica, el achatamiento de la jerarquía, el trabajo en equipo, y el control por resultados como características de las organizaciones efectivas. En este modelo, la organización se piensa desde la población o el mercado al que apunta, en un sentido abajo-arriba, contrario al burocrático, que en sentido arriba-abajo, imponía una organización homogénea, diseñada técnicamente, a todas las necesidades de administración (Martínez Nogueira, 1998; p.11).

Así se gestaron precisamente los cambios en el sector educativo: propuestas de modificación en la organización y gestión, y políticas específicas en el marco de reformas propias, que intentaron llevar a la realidad formulaciones elaboradas por distintas líneas de estudio.

2. Líneas de estudio y desarrollo de la gestión escolar

A diferencia de la homogeneidad y la universalización de políticas, estructuras organizativas y procedimientos de la administración clásica que tenían como objetivo ordenar la realidad, el modelo de gestión se basa en el reconocimiento de la diversidad y la contingencia cotidiana y en el trabajo estratégico a partir de ello, a fin de no perder la orientación definida por la misión que le da sentido, y a la vez, ir concretando los resultados esperados.

Esta adaptación se produce precisamente en el plano más cercano a lo local, en el nivel institucional. Supone capacidad de discriminación y el ejercicio de la discrecionalidad en la situación escolar. También requiere control por resultados, interpretación por parte del operador de los objetivos y de los criterios de la institución, aprendizaje permanente, sistemático e institucionalizado (Martínez Nogueira, 1998). Desde una perspectiva macrosistémica, las modalidades de intervención se diversifican y complejizan, y la capacidad de los recursos humanos para seleccionarlas o elaboradas, decidir sobre ellas y evaluarlas, se convierte en un factor determinante para el logro de resultados.

En el sentido de esta diferencia, el modelo de administración clásica, centralizada y burocrática, fue analizándose desde distintas perspectivas, en la búsqueda de su flexibilización y mejora. Perspectivas sociológicas, educativas y políticas fueron surgiendo y enfocando la problemática organizativa desde distintos ángulos según el modelo. Sin embargo, la mayoría de ellas son prescriptivas y aluden a cuestiones estructurales, sin avanzar en modalidades de intervención que permitan una relación estrecha con el funcionamiento y la dinámica institucional. Sólo algunas de estas líneas tienen en cuenta a la gestión como elemento clave de la escuela, por esto se hace una breve referencia a ellas:

a. Desarrollo Organizacional (D.O.). Este movimiento se inicia en los '50 en el campo empresarial, hasta que en 1963 es aplicado en la Universidad de Columbia (EEUU) por M. Miles. Más tarde,

especialistas de la trayectoria de Fullan, Taylor y Per Dalin llevaron adelante proyectos en esta línea. La concepción básica de este enfoque es que el D.O. de las escuelas es un esfuerzo interrelacionado, planificado sistemáticamente y concertado para lograr el autoanálisis y la renovación institucional. Sus variadas formas de intervención están dirigidas a cambiar los procesos formales e informales, las normas y estructuras de la escuela, mediante la aplicación de conceptos y métodos del desarrollo del comportamiento. Su meta es doble: por un lado, satisfacer las necesidades de las personas que forman parte de la institución, y por otro, mejorar la forma del funcionamiento de la organización y sus resultados ulteriores (Fullan, 1980; en Dalin 2000).

Una de las experiencias más significativas empleadas a nivel sistema se inició en 1987 en Renania, Alemania. Se implementó a través de "moderadores", dependientes del gobierno central, especialmente formados para asesorar y ayudar en las escuelas a identificar debilidades y fortalezas, aclarar objetivos, fijar prioridades y gerenciar proyectos. El propósito de ello era aprovechar la autonomía para aumentar la capacidad de las escuelas para resolver problemas y autoconducirse (Munin, 1999).

Sin embargo el D.O. ha generado tantos adeptos como opositores. Una de las principales lecciones aprendidas es que las estrategias a emplear deben adaptarse a la idiosincrasia de la cultura de cada país en términos del grado de estructuración que tiene tanto el proyecto como el plan de asesoría.

b. El efecto escuela. Esta línea (2) de estudios surgió en la década del '60 en reacción al Informe Coleman, que identificaba al origen social del estudiante como la causa de mayor incidencia en su rendimiento, opacando el rol ejercido por la escuela. En oposición a este informe, esta línea pone el énfasis en cómo contribuye específicamente "el efecto escuela" en el rendimiento de los alumnos.

Ambas líneas coinciden en el fin, que fue generar conocimientos que hicieran un aporte a la optimización de la calidad de la escuela, coincidiendo además en el objeto de estudio, la escuela, como el lugar desde el que debe trabajarse por el mejoramiento de la educación. Ambas líneas toman a la gestión institucional como área central de estudio por su influencia en la mejora de la calidad.

La línea de escuelas eficaces, desarrollada especialmente por teóricos de la educación, busca hallar los factores que hacen que una escuela sea eficaz considerando como tal a “la que promueve el progreso de todos sus alumnos más allá de lo que sería esperable considerando su rendimiento inicial y su historial, asegura que cada uno de ellos alcance el mayor nivel posible en todos los aspectos de su rendimiento y desarrollo, y se mantiene así a lo largo del tiempo” (Stoll y Wikeley, en Muñoz Repiso, 2001). Desde su creación, esta línea ha atravesado distintas fases aunque el resultado final siempre fue un listado de factores asociados al rendimiento académico de los estudiantes (3). En los últimos años se lograron elaborar modelos más comprensivos de eficacia como los de Scheerens (1992) y Creemers (1994), y estudios posteriores, de mayor complejidad, realizados sobre la base de modelos jerárquicos lineales (Murillo, 1999) aportaron resultados más confiables acerca del grado en que una gestión institucional eficaz puede contribuir al logro de los resultados de aprendizaje en los estudiantes, y el grado de equidad con que lo hace.

La línea de Mejora de la Escuela, desarrollada por prácticos (directivos, docentes), estuvo dirigida a cambiar la escuela más que a estudiarla. Como consecuencia de su focalización en los métodos y estrategias, sin avance en la definición de conceptos, procesos y resultados, esta línea carece de una teoría que permita conocer el proceso de cambio y dé pautas para interpretar otras realidades.

En los últimos años se trabajó en la unión de ambas líneas, en el denominado *Effective School Improvement (ESI)*. Este nuevo movimiento integra la eficacia escolar y la mejora en la escuela. Uno de sus aspectos más característicos es el que se centra en la escuela y

los procesos de enseñanza y aprendizaje que ocurren en el aula como unidades de análisis fundamentales.

Aquí entra en juego el profesorado, el currículo, y variables de mayor amplitud asociadas a las condiciones internas de la escuela, entre las que se destacan el clima y la cultura escolar o la capacidad del centro para aprender como organización, además de otros factores contextuales externos al centro. Michel Fullan es la figura representativa de esta línea.

Desde sus inicios a la actualidad estas líneas han logrado una extensa difusión en la comunidad internacional, han sido adoptadas por organismos internacionales (BIRF, OCDE) y han generado un programa de investigación y evaluación (SERP: *School Effectiveness Research Paradigm*) de gran fortaleza (4).

En general, estas líneas teóricas trabajan la problemática de la gestión escolar bajo el supuesto clave de que la escuela ha logrado reconocidos niveles de autonomía que le permiten decidir su propio proyecto y cómo llevarlo adelante. Por ello hacen referencia a la necesidad del fortalecimiento de la capacidad institucional como contraparte de la autonomía lograda por la escuela.

c. Perspectiva sistémica de gestión. Casassus (2000) concibe a la escuela como organización y a toda organización como un sistema, por lo que la gestión de la misma es un trabajo de ajustes internos (adecuación a, y de, los recursos) y externos (con el entorno con el que interactúan). El contexto externo está constituido por todo lo exterior a la organización, entidades tales como los padres y apoderados, las otras organizaciones sociales, la economía que entorna a las escuelas, el sistema legal, el cultural, o el político. Las organizaciones no existen en un vacío, existen en el entorno. La organización se nutre de su entorno y en este sentido depende de él. Por ello el tema de las escuelas con su entorno tiende a ser de carácter pasivo (descripción del conocimiento del entorno) más que activo (interacción concreta con el entorno). Desde el punto de vista de la gestión, ésta debe orientarse a facilitar una relación de interacción.

con el entorno externo.

El contexto interno lo constituyen las personas que son los miembros de la organización, pero no en cuanto a cualquier característica de las personas, sino a aquellas que los hacen miembros de esa organización. En las escuelas, el contexto interno está constituido por personas, pero sólo en cuanto éstas son alumnos, docentes, técnicos, directivos, y no en tanto seres humanos. Entonces, la gestión educativa es la gestión del entorno interno orientado hacia el logro de los objetivos de la escuela. (Casassus, 2000)

d. Cultura escolar. Este concepto, originado en estudios sociológico-cualitativos, refiere a las creencias y convicciones básicas que mantienen los profesores y la comunidad educativa en relación con la enseñanza, el aprendizaje y el funcionamiento de la escuela.

Estudios recientes sobre el cambio educativo se centraron en el análisis de la estructura y la cultura de la escuela. La relación entre ambas es dialéctica, lo que hace que se precisen mutuamente. Por ello, un cambio en la estructura debe profundizarse hasta modificar la cultura, si no corre el riesgo de quedar en un mero formalismo, y complementariamente, un cambio en la cultura debe reflejarse en la estructura para lograr explicitarse.

David Hargreaves (1996) desarrolló una propuesta opuesta a la anterior basándose en los niveles de cohesión y control social en la institución, evitando ordenarlas entre más o menos eficaces, aunque señala que las escuelas en mejor situación son aquellas que logran un mayor equilibrio entre el control y la cohesión, evitando los riesgos del formalismo, el bienestar y la supervivencia.

En nuestro país, Frigerio (1995) sostiene que la cultura institucional es aquella cualidad relativamente estable que resulta de las políticas que afectan a esa institución y de las prácticas de los miembros de un establecimiento. Es el modo en que ambas son percibidas por estos últimos, dando un marco de referencia para la comprensión de las situaciones cotidianas, orientando e

influenciando las decisiones y actividades de todos aquellos que actúan en ella. Toda cultura halla su sustento en el imaginario institucional que es el conjunto de imágenes y representaciones – generalmente inconscientes- que producidas por cada sujeto y por cada grupo social, se interpone entre el productor y los otros sujetos tiñendo sus relaciones, sean éstas interpersonales, sociales o vínculos con el conocimiento (Frigerio, Poggi, Tiramonti y Aguerrondo, 1995, p. 35). A partir de este desarrollo conceptual identificaron tres tipos de culturas institucionales a las que vinculan con sus respectivos estilos de gestión. Un modelo “casero”, cuando la institución se concibe como “una cuestión de familia”; un modelo “tecnocrático”, cuando la escuela se considera “una cuestión de papeles y expedientes”; y un modelo de “organizador institucional”, cuando la institución escolar se concibe como una cuestión de concertación. Los dos primeros hacen alusión a tipos de gestión deficientes, mientras que el tercero apunta a su idealización.

e. Liderazgo. Un área específica de reflexión sobre la gestión incluye los estudios sobre los líderes escolares, protagonistas de la gestión. Estos estudios han pasado por distintas etapas, caracterizadas por enfoques y modelos específicos. Durante los años setenta y ochenta el interés principal de las investigaciones fue determinar qué funciones eran las más relevantes en el ejercicio de una buena dirección escolar, mientras que a fines de los años ochenta aparece un nuevo tipo de estudios, basados en una metodología cualitativa, que describen el papel de los directores en el contexto más amplio de la organización de cada escuela, teniendo en cuenta las tensiones y conflictos que se producen en el proceso de gestión de la institución escolar. S. Ball (1993), desde esta perspectiva de la micropolítica escolar, identificó cuatro estilos de conducción: el interpersonal, el administrativo, el político-antagónico y el político-autoritario, y analizó las formas de participación, las respuestas a la oposición y las estrategias de control típicos de cada uno de ellos.

En general, estas líneas de desarrollo de gestión escolar se constituyen sobre un “consenso profesional sobre lo que es posible, relevante y valorado más que sobre un consenso científico sobre lo que es verdad” (House, 1989; citado por Miñana Blasco, 2002).

Todas esas posiciones tienen aspectos comunes, disciplinarmente han sido desarrolladas como políticas educativas más que como instrumentos o vías de implementación, y salvo la línea estricta, conceptual y metodológicamente hablando, de escuelas eficaces, la investigación sobre la práctica continúa siendo una asignatura pendiente (Miñana Blasco, 2002; Frigerio, 2000).

3. Conceptualización de la gestión escolar

Más allá de su origen etimológico (5), la gestión refiere a un proceso de articulación compleja de actitudes, aptitudes, intereses y capacidad general de los miembros para la sistemática toma de decisiones y concreción de acciones hasta el logro de resultados.

Este proceso se inicia a partir de una planificación institucional realista en la que se toman las decisiones estratégicas, a la vez que se anticipan errores posibles y puntos críticos a partir de la evaluación de lo ya realizado. Continúa con la concreción de acciones que, más allá de lo material, plasmen el espíritu de lo planificado, cuestión que se monitorea y evalúa paralelamente, para luego continuar el proceso con una nueva reprogramación.

Este proceso es factible de representarse no en forma rectilínea sino helicoidal, dado que, a medida que avanza, acumula la experiencia del trabajo realizado, de los resultados de la evaluación y de la reflexión hecha sobre todo ello para la definición de nuevas acciones. A ello se agrega que el proceso no se despliega en un medio aséptico y sincronizado sino bajo la presión de influencias y requerimientos cruzados de la propia normativa, de las autoridades del sistema, de los intereses encontrados de los mismos miembros de la institución, y de la solvencia financiera para llevarlo adelante.

La gestión se vislumbra, entonces, no como un atributo o función susceptible de personalizarse en algunos de los miembros de la institución escolar, como podrían ser los directivos, ni como las maneras idóneas de responder a necesidades puntuales del hacer institucional, sino como un proceso que afecta a la escuela y a sus diferentes actores en relación con la circulación de la comunicación, el poder y el control en ella (Furlán y Rodríguez, 1995).

En términos de Martínez Nogueira (1998), la institucionalización del modelo de gestión implica la incorporación de los valores asociados a la autonomía, la participación, (y) la iniciativa de los actores del sistema. Su apropiación social será la que permitirá el logro de los resultados por sobre la adopción del diseño técnico. A la vez, esa unidad no podrá ser construida con esa exclusividad por ese centro. Existe una dimensión más sutil: la doctrina, la identidad del sistema, la comprensión de una misión institucional, una vocación por la tarea docente, un compromiso con la comunidad... todos aspectos que no encuentran traducción en normas, procedimientos o regímenes de estímulos, si bien éstos pueden crearlos o destruirlos. Esta dimensión puede ser alentada desde ese centro a través de los instrumentos adecuados, de la formación docente, de la promoción de modelos de gestión que valoren esos aspectos y con liderazgos que los promuevan (Martínez Nogueira, 1998).

En los aspectos técnicos, aún cuando la escuela tenga un proyecto claro y consignas del sistema que cumplir, esta ejecución no es directa y simple, sino que exige su traducción en acciones oportunas y relevantes que deben llevar a cabo los miembros de la institución según su cargo y formación, así como el monitoreo constante de esas acciones a fin de reorientarlas hacia el logro de los objetivos, cuestión que se complejiza especialmente, ya que el objeto de la gestión es la formación de seres humanos distintos, participantes, que forman parte del entorno interno de la institución, pero con todas las características del entorno externo (Casassus, 2000).

Todo ello hace que, en la gestión en general y en la escolar en especial, las “recetas de gestión” tengan una utilidad reducida y que, según lo expresa Casassus, no puedan ser reemplazadas por “la reflexión sobre la realidad concreta en la cual opera el sistema. Este aspecto es importante, pues si se opera sin una reflexión sobre la situación concreta, la acción se abstrae de la realidad y se opera en forma alienada.” (Casassus, 2000). Con esta aseveración el autor focaliza la cuestión de la calidad de la gestión en la capacidad de los responsables de llevarla adelante, por sobre las características de la estructura.

Cuanto mayores son las prescripciones y regulaciones que afectan a la escuela, menor es el espacio para la gestión, y la posibilidad de lograr esta articulación con la realidad se reduce. Opuestamente, cuando el espacio de autonomía para la gestión existe, pero los miembros de la institución no tienen la capacidad para hacerse cargo de ese espacio, la institución queda a merced de los conflictos entre intereses yuxtapuestos o paralizada en la inacción, todo ello estrechamente relacionado con el estilo de conducción del director.

La complejidad del tema justifica que, más allá de los principios que hoy ya son comunes para la organización, administración y gestión profesional de una institución, resulte necesario profundizar su estudio desde una perspectiva que aborde el proceso central de enseñanza-aprendizaje y analice el resto de las acciones que en ella se llevan a cabo en función de su contribución a él, superando visiones fragmentadas de la escuela.

Ello permitiría, por un lado, resignificar el valor de acciones que la escuela lleva adelante por tradición y que se han cristalizado en ellas hasta adquirir un valor por sí mismas, aunque su contribución al proceso principal sea pobre o nulo, y por otro, contribuiría a pulir una red conceptual, a formalizar una teoría propia del ámbito educativo, y a facilitar la generación de propuestas de mejoramiento más ajustadas a la realidad.

Notas

- (1) El concepto de "burocracia patrimonial" es utilizado por Weber para distinguir la burocracia genuina, correspondiente al capitalismo moderno, de otras formas "sumamente irracionales de burocracia" característica de los tiempos anteriores al capitalismo (Weber, 1992 y 1989, en Catalá 1997, p.35).
- (2) Corriente, movimiento, son términos que designan, a menudo, líneas de estudio que no alcanzan el rango ni la formalización de una teoría, y menos aún el de un paradigma en sentido kuhniano.
- (3) Rutter (1979); Reynolds (1982); Mortimore (1988 y 1995) entre otros.
- (4) En la misma línea se desarrollaron trabajos sobre el "efecto curso" (Bressoux, 1995; en Miñana Blasco, 2002).
- (5) *gerere*: llevar, conducir, llevar a cabo; *ministrare*: suministrar lo necesario; *gestor*: procurador.

Bibliografía

- Ball, S. (1993): *La micropolítica de la escuela*. Paidós, Barcelona.
- Brigido, A. (1994): *Sociología de la educación*. Editorial Docencia, Buenos Aires.
- Casassus, J. (2000): "Problemas de la gestión educativa en América Latina. La tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B. UNESCO". En: http://www.unesco.cl/pdf/publicac/casassus_problemas.pdf
- Creemers, B. (1994): *The effective classroom*. Cassell, Londres.
- Dalín, P. (2001): *Desarrollo Escolar: Teorías y Estrategias*. Mimeo
- De Puelles Benítez, M. y otros (1980): *Elementos de administración educativa*. Ministerio de Educación, Madrid.
- De Puelles Benítez, M. (1993): "Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa". *Revista Iberoamericana de Educación* N°3: 13-40.
- Fayol, H. (1916): *Administration Industrielle et Generale*. s.d.
- Frigerio, G.; Poggi, M.; Tiramonti, G.; Aguerro, I. (1995): *Las instituciones educativas, cara y ceca: elementos para su gestión*. Troquel, Buenos Aires.
- Furlán, A. y Rodríguez, A. (1995): "Gestión y desarrollo institucional". En Díaz Barriga (Coord.): *Procesos curriculares, institucionales y organizacionales*. COMIE, México D.F.
- Marchesi, A. y Martín, E. (2000): *Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio*. Alianza Editorial, Madrid.
- Miñana Blasco, C. (2002): *Producción y circulación de conocimiento en el campo de la política educativa y la gestión en América Latina*. IPE - FORGESTIÓN, Buenos Aires.
- Munin, H. (1999): *La autonomía de la escuela: ¿libertad y equidad?* Aique, Buenos Aires.
- Muñoz-Repiso, M. (2001): "Lecciones aprendidas para el sistema educativo español". *Cuadernos de Pedagogía*, pp. 66-72. En: www.mec.es/cide/jsp.
- Muñoz Sedano y Pérez (1992): *Modelos de Organización Escolar*. Cincel, Madrid.

Prats i Catalá (1998): "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista". Revista Reforma y Democracia N° 11. CLAD.

Scheerens, J. (1992): "Process indicators of school functioning". En OCDE: *The OCDE International Education Indicators*. OCDE, Paris.

Taylor, F. (1911): "The Principles of Scientific Management". Harper and Bross, New York; en García Requena, F. (1997): *Organización escolar y gestión de centros educativos*. Ediciones Aljibe, Málaga.

Weber, M. (1992): *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. F.C.E., México.

