

Versión preliminar
Octubre 2000

**Problemas de la gestión educativa en América Latina
(la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)**

Juan Casassus*
Unesco
jcasassus@unesco.cl

*Este documento es de exclusiva responsabilidad del autor y no compromete en absoluto a la UNESCO.

Problemas de la gestión educativa en América Latina: o la tensión entre los paradigmas de tipo A y de tipo B.

Introducción

La gestión educativa data de los años sesenta en Estados Unidos, de los años setenta en el Reino Unido y de los años ochenta en América Latina. Es por lo tanto, una disciplina de desarrollo muy reciente. Por ello, tiene un bajo nivel de especificidad y de estructuración. Por estar en un proceso de búsqueda de identidad y ser aún una disciplina en gestación, constituye un caso interesante de relación entre teoría y práctica.

La gestión educativa busca aplicar los principios generales de la gestión al campo específico de la educación. El objeto de la disciplina, es el estudio de la organización del trabajo en el campo de la educación. Por lo tanto, está determinada por el desarrollo de las teorías generales de la gestión y los de la educación.

Pero no se trata de una disciplina teórica. Su contenido disciplinario está determinado tanto por los contenidos de la gestión como por la cotidianidad de su práctica. La gestión educativa se constituye por la puesta en práctica de los principios generales de la gestión y de la educación. En este sentido es una disciplina aplicada, es un campo de acción.

En el período actual – la práctica está altamente influenciada por el discurso de la política educativa y por cierto, por los esfuerzos desplegados en la ejecución de las políticas educativas. Por lo tanto, su contenido tiende a avanzar en medio de los cambios que se producen en las políticas educativas, las presiones para implementar la política en vigor y por su práctica en sí, es decir, la que resulta de los ajustes de la práctica con las presiones “desde arriba”. Por este hecho, es de notar que la gestión educativa no es solamente pragmática como podría pensarse, sino que la dimensión política esta inscrita en su práctica.

En su estado actual, la gestión educativa es una disciplina en gestación en la cual interactúan los planos de la teoría, los de la política y los de la pragmática.

Entonces, como puntos metodológicos, para comprender la naturaleza del área de la gestión educativa es necesario i) conocer los planteamientos teóricos subyacentes en las disciplinas madres que la generan y la contienen: el área de la gestión y el área de la educación; y ii) entender el sentido y los contenidos de las políticas educativas.

En este marco, el propósito de este texto es aportar una reflexión acerca de las formas que emergen de los planteamientos subyacentes de distintas teorías de la organización del trabajo, y de su interacción con la esfera de la educación, tanto en lo disciplinario como, en lo político.

El texto esta estructurado en seis partes. La primera examina los planteamientos básicos de la gestión. La segunda, considera distintas definiciones. La tercera analiza la evolución de los modelos de gestión, la trayectoria que ellos delinean, y hacia adonde apuntan. La cuarta, se vuelca a la dimensión de la educación considerando las orientaciones de política educativa de fin de siglo que condicionan la situación actual. La quinta parte analiza algunos problemas

relacionados con la definición del objeto de la gestión educativa. Y en la sexta y última, se ofrecen algunas conclusiones.

I. Los planteamientos básicos de la gestión.

El lugar que ocupan hoy las empresas en la evolución social y su constante reestructuración, han hecho de la idea de la movilización de las personas en una organización hacia ciertos objetivos determinados, una de las ideas centrales que han marcado nuestro tiempo. Tanto es ello así, que el tema central de la teoría de la gestión es la comprensión e interpretación de los procesos de la acción humana en una organización. Esta idea ha seducido las mentes del fin de siglo y, sin duda, continuará ejerciendo su impacto a través del siglo XXI.

La preocupación por movilizar a las personas hacia objetivos predeterminados, tiene antecedentes muy antiguos. Baste para ello considerar que es posible ubicar en la Antigüedad a precursores de dos corrientes que han estado constantemente presentes en los enfoques de la gestión. Por una parte, en la República de Platón se encuentra la visión de la gestión percibida como una acción autoritaria. Él consideraba que la autoridad era necesaria para conducir a los hombres a realizar acciones heroicas y de valor. Por otra parte en la Política de Aristóteles, se encuentra la visión de la gestión percibida como una acción democrática. Para Aristóteles el ser humano es un animal social o político, y concebía la movilización como un acto a través del cual los hombres participaban en la generación de su propio destino.

Sin embargo, la gestión concebida como un conjunto de ideas más o menos estructuradas es relativamente reciente. Los precursores modernos se remontan a la primera mitad del siglo XX, con el trabajo de sociólogos, administradores y psicólogos. Entre los primeros se destaca en particular Max Weber, quien estudió la organización del trabajo como un fenómeno burocrático. Su aporte se orientó hacia el estudio de la organización percibida como un proceso racionalizador que se orienta a ajustar los medios con los fines que se ha dado esa organización.¹ Entre los administradores destacan Frederic Taylor² quien desarrolló la idea de la gestión científica al considerar el trabajo como racionalización operativa de la labor de los trabajadores por parte de los administradores y motivados por el interés económico, y Henri Fayol³ quien racionaliza la función de trabajo, pero esta vez el de la dirección. Ambos, Taylor y Fayol son considerados los padres de la escuela Clásica de Administración. Con posterioridad, entre los psicólogos sociales, Elton Mayo a través de los famosos estudios de las plantas de la General Electric en Hawthorne, y sus trabajos⁴, contenidos en particular en "The Human Problems of an Industrial Society", puso el énfasis en las motivaciones no económicas en el proceso laboral dando origen a la escuela de relaciones humanas. Más tarde, se genera la visión sistémica de la organización en la cual la organización es vista como un

¹ M. Weber. "Wirtschaft und Gesselshaft"

² F. Taylor, "Scientific Management" Harper and Row, New York, 1911

³ Henri Fayol "Administration Industrielle et Generale," 1930

⁴ Elton Mayo "The Human Problems of an Industrial Society"

subsistema cuyo punto central son las metas, las que constituyen las funciones de dicha organización en la sociedad. En esta visión de sistemas destacan T. Parsons, quien presenta la teoría funcionalista de los sistemas, L. von Bertalanffy, con la teoría de los sistemas abiertos y Luhman con la visión autopoética de los sistemas⁵. Todos estos pensadores se interrogaron acerca del tema central de la gestión consistente en una indagación acerca de las motivaciones de las personas en su lugar de trabajo y acerca de qué es lo que los puede impulsar a mejorar su desempeño.

Es sólo a partir de la segunda mitad del siglo XX que se puede hablar propiamente de la gestión como campo disciplinario estructurado. Al interior de este campo es posible distinguir algunas corrientes. Una de ellas emerge de la perspectiva de la experiencia, cuando algunos empresarios como Chester Bernard (ATT) o Alfred Sloan (General Motors), en los años sesenta comienzan a escribir sus experiencias en la administración de grandes empresas. Esta corriente ha tenido una gran influencia en el desarrollo del enfoque casuístico aplicado del campo de la gestión, es decir el enfoque de la gestión a partir de las experiencias concretas de gestión. Esta corriente se transfiere a los enfoques casuísticos de una de las corrientes de la gestión educativa predominantes en los Estados Unidos. Una de las dificultades de esta corriente, particularmente fuerte en los libros y revistas de Estados Unidos, es que si bien se refieren a situaciones concretas (situaciones que dan origen a recomendaciones acerca de cómo enfrentar una situación específica), el enfoque empírico resulta en que los temas de gestión salten de una temática a otra, sin lograr profundizar en la comprensión de los mecanismos que rigen la situación específica y como tampoco construir el sentido de la situación. Las otras corrientes emergen del pensamiento más teórico y están ligadas a los modelos de gestión tales como el normativo, el prospectivo, el estratégico, el estratégico situacional, calidad total, reingeniería y comunicacional. Estos se discutirán en la parte III. Pero previo a ello, es necesario focalizar conceptualmente lo que se entiende por gestión.

II. La Definición del Término Gestión

La gestión trata de la acción humana, por ello, la definición que se dé de la gestión está siempre sustentada en una teoría - explícita o implícita - de la acción humana. Hay distintas maneras de concebir la gestión según sea el objeto del cual se ocupa y los procesos involucrados. En este marco, según sea el énfasis en el objeto o proceso contemplado, se obtienen definiciones las que, por una parte, ponen de relieve el hecho de que la gestión tiene que ver con los componentes de una organización en cuanto a sus arreglos institucionales, la articulación de recursos, los objetivos. Por otra parte, se obtienen otras definiciones cuyo énfasis esta centrado en la interacción entre personas.

Una visión de la gestión focalizada en la movilización de recursos. En esta perspectiva, la gestión es "una capacidad de generar una relación adecuada entre la estructura, la estrategia, los sistemas, el estilo, las capacidades, la gente, y los objetivos superiores de la organización considerada". O dicho de otra manera, la gestión es "la capacidad de articular los recursos de que se disponen de manera de lograr lo que se desea".

Una visión que evoca la supervivencia de una organización desde sus procesos, sugiere concebir la

⁵ N. Luhman Organización y decisión Westdeutcher un Humbolt, Berlin, 1978

gestión como "la generación y manutención de recursos y procesos en una organización para que ocurra lo que se ha decidido que ocurra".

Desde la perspectiva centrada en la interacción de los miembros de una organización, la gestión toma distintas definiciones. En este plano se percibe que las personas actúan en función de la representación que ellas tengan del contexto en el cual operan. Desde esta perspectiva, podemos decir con Schon y Agyrss que "la acción en una organización es una acción deliberada, y toda acción deliberada tiene una base cognitiva, refleja normas, estrategias y supuestos o modelos del mundo en el cual se opera". Por ello, podemos decir que la gestión es "la capacidad de articular representaciones mentales de los miembros de una organización".

Otro enfoque, es el lingüístico, el cual focalizado en la comunicación, concibe que las personas se movilizan mediante compromisos adquiridos en la conversación. Así, la gestión es *"la capacidad de generar y mantener conversaciones para la acción"*.

La visión centrada en los procesos, vincula la gestión al aprendizaje. Uno de los artículos que más impacto ha tenido en la reflexión acerca de estas materias fue publicado en 1988 en el Harvard Business Review por Arie de Geus intitulado "Planning as learning". En él, se concibe la acción de la gestión como "un proceso de aprendizaje de la adecuada relación entre estructura, estrategia, sistemas, estilo, capacidades, gente y objetivos superiores, tanto hacia el interior de la organización como hacia el entorno". En esta misma línea, Peter Senge, en la Quinta Disciplina, define el aprendizaje como "el proceso de expansión de las capacidades de lograr lo que deseamos lograr". El aprendizaje así visto es, entonces, no sólo una elaboración personal, sino que se constituye y se verifica en la acción. Por lo tanto, la gestión de una organización concebida como un proceso de aprendizaje continuo es visto como un proceso de aprendizaje orientado a la supervivencia de una organización mediante una articulación constante con el entorno o el contexto.

En las distintas visiones de la gestión evocadas, esta el tema del aprendizaje, el aprendizaje continuo, la generación de valores, la visión compartida, las interacciones, y las representaciones mentales. Todos estos temas son también temas del mundo educativo. Este punto sugiere que la evolución del pensamiento acerca de la gestión se acerca a la evolución del pensamiento de la educación. Este aspecto debería ser un elemento favorable para establecer una relación adecuada entre gestión y educación.

Además de las distintas visiones de gestión, en el tema de la gestión educativa conviene hacer un punto de clarificación de conceptos, ¿debemos usar gestión o administración educativa? La disciplina se ha desarrollado principalmente en el mundo anglo sajón. Primero en USA y luego en UK. En USA el término usado con mayor frecuencia es el de "administración". Existen carreras universitarias y revistas especializadas, tales como The Educational Administration Journal. Sin embargo, en UK, el termino utilizado es "management". En las universidades los cursos son de educacional management, pero también existen algunos compromisos en el uso de la terminología como por ejemplo en el caso de la British Educational Management and Administration Society.

En América Latina, se ha pasado de la perspectiva de la administración a la de la gestión. Bajo el régimen de sistemas educativos centralizados –hasta fines de los ochenta- existieron dos corrientes cercanas a la disciplina: por una parte se daba la planificación y por otra la

administración. En el fondo, esta tradición corresponde a una visión autoritaria o verticalista de la gestión en la cual por una parte, se encuentran los sujetos encargados de planificar y por otra parte se encuentran los sujetos encargados de administrar o ejecutar los planes. Esta práctica, que acompañó a los sistemas educativos centralizados, ha sido superada por un proceso de descentralización, que cambia las competencias de gestión de los actores involucrados.

Gestión es un concepto más genérico que administración. La práctica de la gestión hoy va mucho más allá de la mera ejecución de instrucciones que vienen del centro. Las personas que tienen responsabilidades de conducción, tienen que planificar y ejecutar el plan. El concepto gestión, connota tanto las acciones de planificar como las de administrar. La administración, como ejecución de las instrucciones de un plan, independientes de los contextos, no es lo que ocurre en las situaciones reales. Por ejemplo los directores de escuelas encargadas de ejecutar un plan, tienen que realizar una serie de operaciones de ajustes, tales como lograr la viabilidad política del plan, adecuar los recursos disponibles con las necesidades de la ejecución de un plan, determinar el nivel de competencias de las personas para llevar adelante el plan. En la práctica, el plan es solo una orientación y no una instrucción de ejecución. Por ejemplo, en su trabajo de traducir de un plan en acciones concretas, los directores de escuelas se encuentran frecuentemente en la necesidad de replanificar, administrar y demostrar talento político para encauzar el plan.

Este trabajo de ajustes internos (adecuación a y de los recursos) y los ajustes externos ocurre porque cada organización es un sistema. Los sistemas operan dentro de un contexto externo con el cual interactúan y poseen un contexto interno. El contexto externo y el contexto interno.

El contexto externo está constituido por todo lo exterior a la organización. En términos de la educación, el entorno externo de las escuelas está constituido por 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 es muy importante, sin embargo hasta la fecha, las relaciones de la escuela con el entorno tienden 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. Esto llama la atención a que las personas son el contexto interno, pero no en cuanto a cualquiera característica de las personas, sino a aquellas características que los hacen miembros de esa organización. En las escuelas, el contexto interno está constituido por personas, pero solo en cuanto ellas son alumnos, docentes, técnicos, directivos, y no en tanto de seres humanos. La gestión educativa, es la gestión del entorno interno orientado hacia el logro de los objetivos de la escuela.

En el caso de la gestión educativa, nos confrontamos con un problema especial que es el hecho de que el objeto de la gestión es la formación de seres humanos y por ello, en el ámbito

de la educación, el contexto interno, o al menos parte del contexto interno (los alumnos) tiende a mezclarse conceptualmente con el fin de la organización. Esta es una situación propia de la educación que no se da en otras organizaciones,

La interacción concreta de un sistema con sus entornos internos y externos, le es propia a dicho sistema. Por ello, la utilidad de las recetas de gestión es limitada a su aspecto ilustrativo, pero nunca pueden reemplazar 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, separada de la realidad. Por el contrario, si se opera de manera cercana a la realidad, es posible abrirse al sujeto. Cuando ello ocurre, es posible pensar de una manera nueva, a la posibilidad de que existen maneras radicalmente diferentes de organizar las escuelas y el sistema educativo. Pues se logra comprender lo que dice el sentido común, que la gestión es trabajar con personas.

Comprender esto es importante, pues se produce un cambio en la comprensión de lo que son las personas. Este es un aspecto central de la reflexión con relación a la gestión educativa. Las personas son no triviales. La trivialidad se dice de un objeto del cual se obtiene el mismo resultado cuando se le aplica un insumo determinado. Un automóvil es una maquina trivial, pues si quiero girar hacia la derecha, hago girar el volante hacia la derecha entonces el vehículo girará hacia la derecha. Un ser humano es no trivial pues, cuando se le aplica un insumo, el resultado variara según el individuo. Sin embargo, al parecer en la gestión se tiende a actuar como si las personas funcionaran como maquinas triviales.

III. Modelos de gestión.

Los principios generales de la gestión pueden ser formalizados en modelos de gestión. Estos modelos han sido explicitados en un texto anterior⁶, sin embargo, se presentan aquí con el fin de apoyar el argumento. En la gestión se puede identificar una secuencia de marcos conceptuales, técnicos e instrumentales que han ido orientando el cambio institucional. Estos modelos son: el normativo, el prospectivo, el estratégico, el estratégico situacional, calidad total, reingeniería y comunicacional. Cada uno de ellos constituye una forma de respuesta a limitaciones que presenta el modelo anterior o a situaciones restrictivas del entorno de los modelos anteriores. Cada nuevo marco conceptual no invalida el anterior, pero sí representa un avance con respecto a él, generando una acumulación teórica e instrumental. Así, de una manera similar a lo que ocurre en física, donde el modelo newtoniano es válido en una cierta escala, pero es limitado en sus explicaciones si es confrontado con el modelo cuántico, cada modelo tiene su ámbito de efectividad, pero también adolece de limitaciones, las que son superadas por el nuevo modelo.

En los años cincuenta y sesenta hasta inicios de los setenta, la planificación en la región estuvo dominada por la visión "*normativa*". Fue la época en la cual se iniciaron los planes nacionales de desarrollo y, en consecuencia, se diseñaron los planes nacionales de desarrollo educativo. En esta visión de la planificación, la OCDE y CEPAL, pero en particular Jorge Ahumada en ILPES tuvieron una influencia preponderante, y de la cual todos somos herederos.

⁶ Casassus Juan "*Marcos conceptuales para el análisis de los cambios en la gestión de los sistemas educativos*" en La Gestión: en busca del sujeto" UNESCO Orealc, Santiago de Chile, 1999.

La visión normativa se constituyó como un esfuerzo mayor de introducción de la racionalidad en el ejercicio de gobierno en sus intentos de alcanzar el futuro desde las acciones del presente. Ella se construye a partir de técnicas de proyección de tendencias a mediano plazo y su consecuente programación.

En el ámbito educativo, fue una planificación orientada al crecimiento cuantitativo del sistema. De hecho, el plan consistió en la asignación de recursos destinados a expandir la oferta educativa. La visión normativa expresa una visión lineal del futuro. Desde el punto de vista teórico, en esta perspectiva el futuro es único y cierto. Desde el punto de vista técnico la planificación consistió en la aplicación de técnicas de proyección del presente hacia el futuro.

Este modelo es la expresión de un modelo racionalista weberiano, con un alto nivel de abstracción y donde la dinámica propia de la sociedad estaba ausente. Sin embargo, desde el punto de vista cultural, esta visión normativa se ensambla bien con la cultura normativa y verticalista del sistema educativo tradicional.

A fines de los años sesenta se constató que el futuro realizado no coincidía con el futuro previsto en la década anterior. La crisis cristalizada por el aumento del precio del petróleo en 1973 marcó un quiebre en las técnicas de la previsión clásica expresada en la visión normativa. En la visión *prospectiva*, se establece que el futuro no se explica necesariamente sólo por el pasado. También intervienen las imágenes del futuro que se imprimen en el presente y que, en consecuencia, lo orientan. De esta manera, el futuro es previsible a través de la construcción de escenarios. Pero, al mismo tiempo que se conciben múltiples escenarios del futuro, se está diciendo que el futuro es también múltiple, y por ende incierto. Observemos que se ha pasado de un futuro único y cierto, hacia un futuro múltiple e incierto.

La necesidad de considerar la idea de futuros alternativos en la planificación, y de reducir la incertidumbre que ello produce, genera desde las fuentes más diversas, lo que podría ser considerado como la flexibilización del futuro en la planificación. Se desarrolla, entonces, una planificación con *criterio prospectivo* donde la figura predominante es Michel Godet⁷ quien formaliza el método de los escenarios.

Desde el punto de vista metodológico, por una parte, los escenarios se construyen a través de la técnica de matrices de relaciones e impacto entre variables. Por otra parte, para intentar reducir la incertidumbre, se desarrolla una serie de técnicas a través de métodos tales como Delfi, el ábaco de Reiner y otros.

En este período de inicio de los setenta, se intentaron reformas profundas y masivas las que, notablemente, representaban futuros alternativos. Ello se puede observar desde los planteamientos revolucionarios que acompañaron las visiones alternativas de la sociedad (Chile, Cuba, Colombia, Perú, Nicaragua), a otros esfuerzos más técnicos apoyados en el instrumental de los ejercicios de la programación lineal. Fueron ejercicios que trataron de captar distintos escenarios de futuro proyectando trayectorias, actores y estrategias alternativas.

Al mismo tiempo, se inician esfuerzos para copar el territorio con la microplanificación, los mapas

⁷ Godet, Michel "Prospectiva y Planificación Estratégica". S G Editores SA. España.

escolares y el desarrollo de las proyecciones de requisitos en recursos humanos. El estilo predominante continuó siendo el ejercicio cuantitativo. De hecho, el instrumental de la visión prospectiva es el mismo enfoque proyectivo de la visión normativa, sólo que aplicado mediante matrices de impacto a la construcción de distintos escenarios. Desde mediados de los años 70, la visión de alternativas posibles se refuerza, con el inicio de estudios comparativos y de programas regionales, como por ejemplo el PREDE asociados a la OEA o el Proyecto Principal de Educación asociados con la UNESCO. En estos proyectos los planificadores tuvieron la posibilidad de encontrarse, comparar posturas, modelos, estrategias y resultados. En definitiva, la posibilidad de identificar soluciones alternativas a problemas similares. Es, sin embargo, interesante notar que en este período se empieza ya a introducir nuevos elementos como lo eran por ejemplo los resultados de investigación ligados a la planificación. Este modelo mantiene la perspectiva racionalista fundamentada en la proyección (aunque se trate de escenarios alternativos) como técnica. El manejo financiero sigue siendo el elemento predominante y en las decisiones sobre opciones y proyectos alternativos predomina el criterio del análisis costo- beneficio.

Si se concibe un escenario o un futuro deseado, para llegar a él es necesario dotarse de un modelo de gestión de normas que puedan llevar a ese lugar, es decir, normas que permitan relacionar la organización con el entorno. Para ello surge la noción de estrategia, cuyos principales teóricos son Ackoff, Ansoff, Porter y Steiner. La idea de la estrategia posee tanto un carácter estratégico (normas) como táctico (los medios para alcanzar lo que se desea.) La gestión *estratégica* consiste en la capacidad de articular los recursos que posee una organización (humanos, técnicos, materiales y financieros) (Ansoff).

La crisis de los años ochenta no hace sino acentuar esta tendencia que vincula las consideraciones económicas a la planificación y la gestión, consideraciones que estaban ausentes en la década de los sesenta. Ya no estamos en una situación como a inicios de los años setenta, en los cuales la planificación tendía a operar en un vacío societal. Con la crisis se introducen los elementos de programación presupuestaria en las unidades rectoras, que era en lo que se habían constituido las unidades de planificación ante situaciones de presupuesto decrecientes.

El esfuerzo comparativo y la escasez de recursos permiten asociar este período con una etapa de consideraciones estratégicas. Es decir, una forma de hacer visible una organización a través de una identidad institucional (análisis de tipo FODA que pone en relieve la misión, la visión, las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas). Dicho enfoque permitió que las organizaciones pudieran adquirir presencia y permanencia en un contexto cambiante. Sin embargo, es solo a inicios de los noventa que se empieza a considerar este enfoque en la práctica de la planificación y de la gestión en el ámbito de la educación. Cabe destacar, que el pensamiento estratégico tiene en su base un pensamiento de tipo militar. Se reconocen las identidades organizacionales pero su visión de la acción humana se sitúa en una perspectiva competitiva de organizaciones y personas que se constituyen en aliados versus enemigos.

La crisis petrolera de los años setenta repercutió tardíamente en América Latina bajo la forma de una grave crisis financiera. A inicios de los ochenta, la crisis se transformó en una crisis estructural generando una situación social inestable. Para hacer frente a la incertidumbre, emergen los nuevos temas de la gobernabilidad y la factibilidad de realizar los planes diseñados. En términos teóricos, a la planificación estratégica se le introduce la dimensión situacional, sugerido por Carlos Matus, o dicho de otra manera, el de la viabilidad de las políticas. El planteamiento de la *planificación*

situacional reconoce no sólo el antagonismo de los intereses de los actores en la sociedad, sino que, además del tema de la viabilidad política se plantea el de la viabilidad técnica, económica, organizativa e institucional. Se preocupa del análisis y del abordaje de los problemas en el trayecto hacia el objetivo o el futuro deseado, la gestión se presenta como un proceso de resolución de nudos críticos de problemas.

Para Matus, una situación es donde está situado algo. Ese algo es el actor y la acción. Acción y situación conforman un sistema complejo con el actor. La realidad adquiere el carácter de situación en relación al actor y a la acción de éste. Por eso, una realidad es al mismo tiempo muchas situaciones, dependiendo ello de cómo está situado el actor y cuál es su situación. Por lo tanto, en una realidad se plantean muchas viabilidades. Por ello, en el período de inicio de los años noventa predomina el criterio de buscar acuerdos y tratar de lograr consensos sociales como criterio principal de gestión de los sistemas educativos.

En términos operativos, se inicia un triple desplazamiento. La escasez de recursos hace de la planificación, por una parte, un ejercicio de técnica presupuestaria; por otra, una preocupación de conducción política del proceso, en el sentido de asegurar la gestión del sistema mediante la concertación, y una tercera, una fragmentación del proceso de planificación y de la gestión en acciones que ocurren en diversos lugares del sistema, quebrándose el proceso integrador de la planificación y multiplicándose, en consecuencia, los lugares y las entidades planificadoras. Este proceso de fragmentación conduce a redefinir la unidad de gestión educativa. Es decir, el objeto de la gestión educativa, deja de ser el sistema en su conjunto, sino que se determinan otras unidades de gestión (más pequeñas que el conjunto del sistema) que pueden determinar objetivos propios y frente a los cuales se pueden asignar recursos. Este proceso ha sido el de la descentralización educativa, el cual, como se verá más abajo, tiene consecuencias importantes para la disciplina de la gestión educativa.

Cercano al pensamiento estratégico, emerge la visión de *calidad total*. Con el éxito de Japón en el contexto de la economía mundial, la atención se tornó hacia las causas de ello. Es conocido el hecho que entre los principales teóricos que inspiraron cambio en la organización del trabajo en Japón, se encuentran los americanos E. Deming y J. Jurán, quienes en la década del cincuenta, propusieron la filosofía de la calidad en la organización del trabajo. Sin embargo es solo mucho más tarde, a mediados de la década de los ochenta, que la preocupación por la calidad se traslada al sistema educativo en USA, evento que ocurre sólo a inicio de los años noventa en América Latina⁸.

Los principios del pensamiento acerca de la calidad se refieren a la planificación, control y la mejora continua, las que permiten introducir “estratégicamente” la visión de la calidad al interior de la organización.⁹ Sus componentes centrales son por una parte, la identificación de los usuarios y de sus necesidades, el diseño de normas y estándares de calidad, el diseño de procesos que conduzcan hacia la calidad, la mejora continua de las distintas partes del proceso y la reducción de los márgenes de error que hacen más caros los procesos. Por otra parte, se tiene la preocupación de generar los compromisos de calidad.

⁸ J. Casassus “Poder, lenguaje y calidad de la educación “ en Boletín del Proyecto Principal, N° 50. Abril 2000. UNESCO, Santiago de Chile.

⁹ J. Juran “Juran on planning for quality” the free press, 1988

Con la introducción del tema de la calidad en la educación, surgen dos hechos de importancia: por una parte se reconoce la existencia de un “usuario” mas allá de las necesidades del aparato del Estado, y por otra parte, se genera la preocupación por el resultado del proceso educativo. Es decir, un proceso en el cual se reconoce el derecho de los -diversos- usuarios del sistema educativo, a exigir un servicio de calidad de acuerdo a sus necesidades. Como parte de los mecanismos de gestión aparece entonces, la necesidad de hacer visible el resultado del proceso educativo para que los usuarios puedan ver y emitir juicios acerca de la calidad. Por ello, se generaliza el desarrollo de sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación. Pero la preocupación por los resultados y, en general, por la percepción de un bajo resultado, lleva a analizar y examinar los procesos y los factores -y combinación de factores- que en ellos intervienen para orientar las políticas educativas en consecuencia.

La visión de la calidad total es a la vez una preocupación por el resultado y por los procesos. Sin embargo, aun cuando se valora más que nunca el tema educativo, el contenido o significado de calidad en educación queda, en cierta manera, como un supuesto o suspendido. La emergencia del juicio del usuario hacia el resultado, hace que la mirada se vuelva rápidamente hacia los procesos que llevan al producto o servicio que se presta al usuario.

En la práctica, la perspectiva de gestión de Calidad Total en los sistemas educativos se orienta a mejorar los procesos mediante acciones tendientes, entre otras, a disminuir la burocracia, disminuir costos, mayor flexibilidad administrativa y operacional, aprendizaje continuo, aumento de productividad, creatividad en los procesos. Calidad total aparece entonces como la acción de revisión sistemática y continua de los procesos de trabajo, para identificar y eliminar los desperdicios. Esto requiere de la participación de los trabajadores hacia el mejoramiento continuo de sus labores como práctica laboral, mejorar la calidad de los procesos. Es la orientación para que se genere cero defectos en el proceso.

Los principales exponentes de los principios de calidad son Joseph Juran, Edward Deming, Phillips Crosby y Peter Senge. Entre las prácticas de la gestión de los sistemas educativos, en la segunda mitad de los años noventa, prevalece principalmente la perspectiva estratégica clásica combinada con la perspectiva de Calidad Total.

La perspectiva de la *reingeniería* se sitúa en el reconocimiento de contextos cambiantes dentro de un marco de competencia global. En esta perspectiva se pueden distinguir tres aspectos de cambio. En primer lugar, se estima que las mejoras no bastan. Para responder de manera más adecuada a las cambiantes necesidades de los usuarios, no sólo se trata de mejorar lo que existe, sino que se requiere un cambio cualitativo. Por otra parte, también se reconoce que los usuarios tienen, por el intermedio de la descentralización, la apertura del sistema y debido a la importancia que ella ocupa en las vidas de las personas y de las naciones, mayor poder y mayor exigencia acerca del tipo y calidad de la educación que esperan. Y el tercer aspecto se refiere al cambio. Se estima que no sólo se evidencia mayor cambio, sino que la naturaleza del proceso de cambio también ha cambiado. Lo anterior lleva a percibir la necesidad de un rearrreglo social, en sus estructuras, cambio en los valores, en la manera de ver el mundo

En esta visión se estima que la Calidad Total implica mejorar lo que hay, buscando disminuir los desperdicios y mejorar los procesos existentes, en una visión de conjunto de la organización. A

diferencia de lo anterior, la reingeniería se define como una reconceptualización fundacional y rediseño radical de procesos, si es que se quiere lograr mejoras dramáticas en desempeño. Sus principios básicos están elaborados por los escritos de sus principales exponentes Hammer y Champy,¹⁰ durante la primera mitad de la década de los noventa.

Desde la perspectiva de la reingeniería, la Calidad Total aparece como un proceso evolutivo incremental, mientras que la reingeniería se percibe como un cambio radical. En el centro de la Calidad Total está la resolución de problemas, lo que es, en alguna medida, similar al tema situacional. Sin embargo, en esta perspectiva se asume que el proceso es correcto, pero que requiere de ajustes. Pero en el pensamiento de la reingeniería, debido a los cambios en el contexto, no se trata de mejorar lo que existe, sino que se requiere reconsiderar radicalmente cómo está concebido el proceso.

Es interesante destacar que la reingeniería representa básicamente una actitud mental que cuestiona radical y constantemente los procesos. La acción humana es percibida básicamente como un proceso de cuestionamiento racional que conduce a la acción.

La lógica de los procesos anteriores nos conduce hacia un séptimo modelo. La preocupación por los procesos, implica entender su operatoria y en particular la preocupación de lograr entender los elementos que conducen a los compromisos de acción enunciados en la perspectiva de la calidad total. Los compromisos de acción son eventos que ocurren en el lenguaje. Para comprender esto, es necesario comprender que una organización puede ser percibida como una entidad, la cual desde la perspectiva lingüística, existe en el lenguaje como *redes comunicacionales* (F. Flores)¹¹ que se encuentran orientadas por el manejo de los *actos del habla* (John Searle).¹² El lenguaje aparece como "la coordinación de la coordinación de acciones". (H. Maturana).¹³

En la perspectiva lingüística el rediseño organizacional supone el manejo de destrezas comunicacionales en el entendido que son procesos de comunicación que facilitan o impiden que ocurran las acciones deseadas. Los pensadores que se encuentran en la base de esta perspectiva, son los filósofos lingüistas como J. Austin¹⁴ y J. Searle; también están presentes otros autores que sitúan el lenguaje en la dimensión del pensar, del poder político y social y de las emociones, tales como Nietzsche, Heidegger y Foucault. En esta perspectiva, el gestor es considerado como un coordinador de acciones que resultan de las conversaciones para la acción.

En esta perspectiva, la gestión es concebida como el desarrollo de compromisos de acción obtenidos de conversaciones para la acción; y estas se obtienen por medio de la capacidad de formular peticiones y obtener promesas. Por ello, los instrumentos de la gestión comunicacional son el manejo de las destrezas comunicacionales definidas en los actos del habla, es decir el manejo de las afirmaciones, las declaraciones, las peticiones, las ofertas y las promesas.

Dos representaciones del mundo y sus modelos de gestión

¹⁰ Michael Hammer, y J. Champy "Reengineering the Corporation, Harper Collins, 1993.

¹¹ F. Flores "Creando empresas para el siglo XXI", Dolmen ediciones, Santiago Chile, 1996

¹² J Searle "Actos del habla" Ediciones Catedra SA 1994, Espana

¹³ H. Maturana y Varela "El arbol del conocimiento" Editorial Universitaria, Santiago Chile, 198..

¹⁴ j. Austin " Haciendo cosas con las palabras". Paidos, España, 19..

Estos supuestos requieren de otro tipo de teoría y de práctica gestionaria. Requieren de una práctica que se sitúe en una perspectiva que incorpore la diversidad y que se sitúe en un plano emotivo- no linear-holístico.

Lo anterior tiene algunas consecuencias. Entre ellas quiero destacar dos principales: una de ellas se refiere al conocimiento y otras a los estilos de gestión que de allí se desprenden.

En cuanto al conocimiento, las reformas curriculares en curso se orientan a pasar del fomento de la adquisición de conocimientos de primer grado (memorístico), hacia el desarrollo de un conocimiento de segundo grado entendido como competencias (superiores) para operar en el mundo. Sin embargo las competencias que se reflejen en el modelo de tipo A son distintas a las destrezas del modelo de tipo B. Las primeras son destrezas necesaria para operar en un mundo invariante, y por lo tanto se trata de destrezas invariantes de primer grado: saber leer, descifrar, etc. Las segundas son destrezas requeridas para operar en un mundo turbulento, perplejo y cambiante. En este universo, las destrezas son otras, se trata de meta destrezas tales como el auto conocimiento, la capacidad de análisis, autoevaluación, capacidad comunicativa, capacidad de adaptación, creatividad.

En cuanto al estilo de gestión, las preferencias por un tipo u otro implican privilegiar unos tipos de gestión por sobre otros. En el cuadro siguiente se caracterizan estas relaciones:

Figura 2. Fortalezas y debilidades de los modelos de gestión según su relación con las construcciones de tipo A y de tipo B

	TIPO A									TIPO B								
	ABSTRACTO	DETERMINADO	SEGURO	RÍGIDO	ARRIBA	HOMOGÉNEO	UNIDIMENSIONAL	(OBJETIVO)		CONCRETO	INDETERMINADO	INCIERTO	FLEXIBLE	ABAJO	DIVERSO	MULTIDIMENSIONAL	(SUBJETIVO)	
NORMATIVO	5	5	5	5	5	5	5	5	40	1	1	1	1	1	1	1	1	7
PROSPECTIVO	5	3	4	4	5	5	4	5	35	2	2	2	2	1	2	2	1	14
ESTRATEGICO	2	2	2	2	3	2	2	3	18	3	3	3	2	2	3	2	2	20
SITUACIONAL	2	2	1	1	2	2	2	2	14	4	4	3	4	4	4	4	4	31
CALIDAD TOTAL	2	1	1	1	3	1	2	2	13	4	4	3	4	4	4	4	4	31
REINGENIERÍA	2	2	1	1	5	1	1	1	14	4	5	4	3	3	3	3	3	27
COMUNICACIONAL	1	1	2	1	1	1	1	1	9	5	4	5	5	5	5	5	5	39

MUY ALTO	ALTO	REGULAR	BAJO	MUY BAJO
5	4	3	2	1

Los distintos modelos de gestión muestran distintas relaciones con los componentes de los tipos A y B. Por ejemplo, los modelos normativos y prospectivos son muy aplicables a las construcciones de tipo A. Estos modelos son particularmente fuertes en las características de tipo A (40 y 35 puntos respectivamente), pero muy débiles en las características de tipo B (7 y 14 puntos respectivamente). Esto quiere decir que los modelos normativos y prospectivos presentan debilidades para operar en contextos caracterizados por los elementos de tipo B. No sería aconsejable utilizarlos en dichos contextos. Sin embargo, si de todas maneras se aplican en contextos de tipo B, ya sea por inercia o por cultura su desafío consistirá en encontrar prácticas de gestión que suplan las insuficiencias del modelo para este tipo de contexto. Por otra parte, el modelo comunicacional es muy fuerte en las características del tipo B y débil en un contexto caracterizado por el tipo A. En este caso, si es que se quiere utilizar el enfoque comunicacional, el desafío es generar las prácticas adecuadas para acrecentar la estabilidad del enfoque.

El situarse en el modelo A conlleva un cierto tipo de técnicas de gestión. Supone. Por ejemplo poder responder a un sistema clasificatorio determinado por la normalidad: el perfil real (no necesariamente el explicitado) que emerge de la política educativa. Este es de carácter homogéneo, se focaliza en los resultados, la discreción de sus indicadores, su medición y su referencia a estándares. Por otra parte, situarse en el modelo B, supone la aplicación de otras técnicas en las cuales se privilegia la diversidad, y se focaliza en los procesos y la calidad de las interacciones.

Una revisión de la literatura de las “mejores experiencias de gestión “ en las empresas que tienen buenos resultados, son aquellas cuyas prácticas de gestión se focalizan en la gestión de las interacciones de las personas y no están focalizadas en los resultados, y sus estándares¹⁵. En esta revisión se muestra que, actualmente, el foco en gestión de las personas es más productivo que el foco en las cuestiones de estrategia, calidad, tecnología y RyD combinadas. Es decir se esta transitando de una tradición tayloriana, a una tradición mas vinculada a las tesis de Elton Mayo.

Es de notar que la gestión de los sistemas educativos en los noventa se ha centrado en una gestión vinculada al tipo A y no al tipo B. Esto es de todas maneras sorprendente, pues si hay algún sector social que se precia de su vinculación con el factor humano, ese es precisamente el sector educativo. Pero a esto volveremos más abajo. Primero examinemos la evolución de la política educativa.

IV. La Agenda de la Política Educativa de fin de Siglo.

La política educativa del fin de siglo esta enmarcada en el debate de la reforma del Estado. Esta se puede caracterizar por paso de la visión del Estado de ser una entidad productora hacia la visión de un ser una entidad reguladora. En este proceso se pueden distinguir dos momentos: uno caracterizado por la reducción de la esfera de influencia del Estado, en la cual

¹⁵ Patterson et al "Impact of People Management Practice on Business Performance" London 1997 o Caulkin S (1998) " How can Par on the head can mean money on the bank". Ambos textos citado en Glatter: *from struggling to juggling*

se imponen las políticas de descentralización para luego pasar a una etapa de restitución de lo que se ha llamado el Estado necesario, mediante el cual se reconstituye la esfera de influencia del Estado central, o sea mediante procesos de centralización. Ambas formas: la de la descentralización y la de la (re) centralización implican necesariamente el diseño de formas de gestión que las viabilizan. Es importante notar que el marco de la política es la institución y el contenido de la política es la gestión de la institución

Los cambios han sido considerables y rápidos. En los ochenta, la mayoría de los sistemas educativos eran sistemas centralizados, y aún los “descentralizados” federales como Argentina (para la educación primaria) y Brasil, o unitario como Chile, constituyeron en el fondo, sistemas centralizados a nivel de estados y provincias y desconcentrados en el caso de Chile.

A inicio de la década de los noventa, las transiciones hacia la democratización política generaron un nuevo escenario social. Es en el marco de estos nuevos escenarios que se genera una demanda de democratización de la educación y consecuentemente, cambios en las políticas educativas. Estos cambios están contenidos principalmente en Recomendación que emana de la Conferencia de Ministros de Educación llamada PROMEDLAC IV¹⁶ donde se llamó a iniciar una nueva etapa educativa. Desde el punto de vista político, no se determinó cual era el contenido de esa nueva etapa, sin embargo se especificó que el camino para ello sería producir cambios profundos en la gestión del sistema. El supuesto implícito fue que el cambio educativo ocurriría en el marco de la transformación institucional. Esta forma de percibir el cambio educativo, es tomado del discurso económico en el cual, se postula que la acción social se da dentro de la organización y se encuentra regulada por ella (Seddon, 1997)¹⁷. El supuesto es que distintas formas de organizar y regular la acción social, generan distintas practicas sociales. Así concebida la acción social, es posible entonces diseñar formas alternativas de organización y de acción social a partir de políticas diferentes. Es decir, pueden ser objeto de política. Por ello, las políticas educativas que dieron lugar a las reformas de los noventa estuvieron marcadas desde el inicio por el dominio del pensamiento de la organización y de su gestión.

El principio que orientó este proceso fue que la gestión se vuelva más manejable si la unidad de gestión esta constituida por unidades más pequeñas que el sistema en su contenido. Por lo tanto, se procedió a entregar competencias a unidades administrativamente más pequeñas. Por lo tanto, el contenido concreto de este planteamiento se tradujo, en la práctica, en la redistribución del poder. En términos generales, la forma que tomó la redistribución del poder tuvo las siguientes características: i) Al interior del sistema, entrega de competencias a instancias administrativamente menores mediante políticas de descentralización. (fundamentalmente, se transfirieron el manejo de las escuelas y la contratación de docentes), y rediseño de competencias al nivel central, en particular mediante el establecimiento de sistemas nacionales (y estadales) de evaluación, y generar una capacidad de intervención en las escuelas. ii) Entre el sistema y la sociedad, apertura a nuevas formas de concertación en el nivel macro, y mayor conectividad entre las escuelas y la comunidad.

¹⁶ Cuarta Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal, Quito, 1991, Informe Final. UNESCO, Orealc.

¹⁷ Seddon, T. (1997) Markets and the English: Rethinking educational restructuring as institutional design" British Journal of Sociology of Education 18 (2) 165-85.

Este cambio se encuentra bajo el termino general de la “ política de descentralización”. Esta tuvo gran apoyo porque tenía resonancia en todos los sectores políticos. Por una parte, para las sensibilidades de la izquierda política, estos planteamientos eran consonantes con las aspiraciones de democratización, libertad, participación y autonomía. Para las sensibilidades más cercanas a la derecha, esta política era consonante con la reducción de la esfera de influencia del Estado, la creación de mercados y cuasi mercados en la educación y el predominio del pensamiento económico y gestor.

De manera mas especifica, las políticas de descentralización, han incluido medidas tales como el manejo de las escuelas, la contratación de docentes, el desarrollo de proyectos educativos al nivel de establecimiento, posibilidad de manejo financiero por parte de las escuelas, adaptaciones curriculares al nivel local. Mediante estas medidas, se esperaba que se producirían espacios que generarían innovaciones que dinamizarían la educación.

Sin embargo, la política de descentralización así diseñada, por su tendencia a la fragmentación del sistema presentaría problemas de gobernabilidad si no se aplicaban medidas que pudieran equilibrar la entrega de capacidad de decisión a niveles locales. Por ello, al poco andar, la política de descentralización vino acompañada de una política de centralización o de re centralización. Esta nunca ha sido explicitada como tal, y no ha recibido la atención analítica o pública correspondiente a su influencia.

Las políticas de (re) centralización son básicamente medidas tendientes a re diseñar o, por ejemplo en el caso de Brasil, a construir el poder central. Dichas medidas son principalmente de dos tipos. Por una parte, están las medidas tendientes a asegurar la concentración de competencias estratégicas tales como la capacidad de decisión en cuanto a política educativa, el financiamiento, el establecimiento de normas y estructuras, los elementos centrales del currículo y una capacidad de intervención en las escuelas, ya sea directamente o indirectamente a través de incentivos. Por otra parte, mediante el establecimiento de sistemas de evaluación. Esta última, es la pieza clave del nuevo diseño, pues cambia el enfoque tradicional del sistema en el cual se daba una política fundamentada en la oferta de insumos por una política centrada en los resultados del sistema. El cambio de una gestión basada en el aporte de insumos a una gestión basada en los resultados (calidad total) establece un cambio cualitativo consecuencias importantes que examinaremos en el apartado siguiente mas abajo.

Por lo tanto se puede decir que la tradición de la gestión de la educación, se inicia con los procesos de descentralización, en la cual la actividad de gestión transita de la gestión del sistema en su conjunto, a la gestión de un sistema que esta compuesto por distintas entidades con distintos niveles de competencia de gestión. Esto quiere decir hacia un sistema compuesto por distintos sub sistemas de gestión. La cual por cierto termina en la escuela. Por ello la gestión educativa, debido a los cambios estructurales del sistema, ha pasado de ser una actividad exclusiva y propia de la cúspide del sistema (el ministerio central) a ser una actividad que ocurre en el conjunto del sistema, y afincándose en la base del mismo, que son las escuelas. Ahora bien, si la gestión tiende a definirse con relación a entidades administrativas, en la práctica es una actividad de relaciones entre sujetos. Dicho desde la perspectiva de los sujetos, se han producido redistribuciones de competencias que tocan a los ministros a favor de otras instancias como los secretarios regionales, alcaldes y directores de escuelas.

Desde el punto de vista organizacional, entonces la gestión se torna en el proceso de responder a las necesidades de los sujetos involucrados en el proceso. Por ello, se vuelve mas ligada a temas concretos. Pero aquí nos encontramos con un problema: diversificaciones de situaciones empíricas, procesos, performance, es decir todo lo que sugiere la teoría organizacional en un enfoque racionalista de procesos. Pero la teoría muestra hoy que los resultados tienen que ver no tanto con las funciones y procesos racionalmente determinados, sino con elementos tales como el compromiso, y la satisfacción en el trabajo. Es decir temas micro, tales como liderazgo, satisfacción, calidad de las relaciones interpersonales, la comunicación, el clima, que son los temas sobre los cuales se basan las capacidades de cambio y de adaptación a los cambios.

V. Problemas de la Gestión Educativa en América Latina

Las reformas educativas de los años 90 se centraron en la gestión. La gestión, fue por lo tanto el foco principal de la política, pero por lo mismo, ante la dificultad de asegurar la coherencia de la gestión del sistema también paso a ser el principal problema. Las políticas de reestructuración del sistema, mediante las políticas de descentralización y de centralización, cambiaron las reglas del funcionamiento del sistema educativo. Esto, que de por sí constituye una gran transformación en el diseño, presentó dificultades serias en cuanto a su ejecución, provocando por ello una situación de desequilibrio entre la política y la práctica. Por ello se generó, por un lado, un freno a las políticas mismas y por otro, se generó un nivel de tensión muy alto entre los actores involucrados al nivel de la dirección del sistema, la burocracia, y los actores al nivel de la escuela.

Examinemos a continuación algunas de estas tensiones en las cuales se pueden distinguir algunos problemas interrelacionados.

Un *primer* problema tiene que ver con la *ausencia de la dimensión “educación” en la gestión educativa*. La gestión educativa, como aplicación de los principios generales de la gestión y de la educación, supone que los principios de ambos campos deberían estar representados en la estructuración de la disciplina. Sin embargo, en la formalización de la disciplina, la dimensión propia de la educación está ausente. Debemos preguntarnos como lo pone Boyd¹⁸ “¿qué es lo educacional en la gestión educacional?” La dimensión educativa – las escuelas y su quehacer – aparecen sólo como un soporte para contener los conceptos de la gestión. En la constitución de la disciplina, el objeto – lo educativo - no ha funcionado como un elemento que tenga la especificidad suficiente como para alterar la construcción de la práctica de gestión. En la teoría de la gestión, los procesos que llevan a la producción del producto se formalizan en funciones. Estas funciones son básicamente las de planificación, gestión financiera, gestión de recursos humanos y la vinculación con los usuarios. Estas funciones han sido aplicadas a la gestión educativa.

En este planteamiento, el supuesto es que los procesos educativos pueden ser abstraídos de manera tal que los principios generales de la gestión pueden ser aplicados sin alteraciones sustanciales. Sin embargo, es difícil abstraer lo que uno puede llamar “procesos educativos”,

¹⁸ Boyd, W (1992) “The power of paradigms: reconceptualising Educational Policy and Management”. *Educational Administration Quarterly* 28 (4) : 504-28.

principalmente porque no es fácil definir y ponerse de acuerdo acerca de sí efectivamente hay un producto de la educación, y si lo hubiera, es difícil ponerse de acuerdo acerca de cual sería el producto de la educación. Si hubiera acuerdo de que los procesos educativos corresponden a los de una manufactura, habría que afirmar, al menos, que lo que resulta de la actividad educativa no es un producto cualquiera. La “materia prima” sobre la cual se trabaja en educación son los alumnos y por lo tanto no se trata de una materia trivial sino de un sujeto no trivial.

En el nuevo impulso que recibió el sector educativo y la educación dentro de las estrategias nacionales de desarrollo en la década de los noventa, este tema fue soslayado. Sin embargo, dada la importancia que ha sido signada a la gestión en los procesos de reforma educativa, es ya tiempo de reflexionar mas con detenimiento acerca de temas tales como las restricciones y condicionantes que imponen las características de la educación a la gestión; si éstas permiten la transferencia pura y simple, sin adaptación, de las técnicas de gestión a la situación educativa, o bien si las particularidades de los objetivos, los sujetos y los contextos educativos son los suficientemente específicos que demanden un tratamiento especial.

Un *segundo* problema revela *una tensión conceptual y valórica producto de la reconceptualización de la educación desde la economía*. En la última década, los conceptos que dominan la reflexión de la política educativa tienen su raíz en la economía. Conceptos tales como la eficiencia, la eficacia, la evaluación, productividad, competitividad, incentivos (y por cierto la gestión misma, de la que se hablara mas en el próximo apartado) han copado la literatura y el discurso de la política educativa. Sin llegar a decir que las políticas educativas tienen un fin económico explícito, sí se puede afirmar que la orientación valórica de las políticas ha estado dominada por los conceptos económicos. En este mismo contexto, es necesario agregar que no deja de sorprender la notable facilidad con la que se ha impuesto la introducción de las categorías y el lenguaje económico en la educación y la poca resistencia efectiva que ello ha generado. Esta reconceptualización de formas de entender los procesos educativos ha sido muy rápida y ha ocurrido en el momento crucial de la década de las reformas. Con lo cual, esta reconceptualización se ha consolidado como una nueva ideología de la educación, cuyos bloques constructivos de base son los conceptos de la economía.

Pero estos conceptos son ajenos a los conceptos que se utilizan corrientemente en el universo docente cuyos conceptos están cargados por la pedagogía, la filosofía, la psicología y la sociología. Por esto, se ha generado un doble lenguaje y un malentendido entre planificadores y directivos docentes encargados de ejecutar las políticas quienes se encuentran confundidos con la nueva terminología. Una de las consecuencias de esto, desde el punto de vista conceptual, ha sido el establecimiento de un sistema con mundos paralelos y superpuestos entre la política y la práctica. Como corolario de ello, se ha ido generando un proceso de simulación generalizado.¹⁹ Esto quiere decir que la gestión de las políticas se ha ido caracterizando por una práctica de cumplimiento formal, pero no real, de los requisitos de la política. La simulación aparece como una manera de hacer “como si” la política estuviera efectivamente aplicándose, sin que ello se verifique en la realidad.

¹⁹ Este aspecto fue originalmente mencionado por Cecilia Braslavsky en una conversación privada.

En *tercer* lugar se puede distinguir *una tensión entre paradigmas concurrentes*. Por una parte se encuentra el paradigma que resulta de la construcción del mundo con una visión técnico-linear-racionalista de tipo A y por otra parte, el que resulta de la construcción del mundo con una visión emotivo-no linear-holístico de tipo B.

La transferencia de los modelos de gestión del sector productivo hacia la gestión de organizaciones sin fines de lucro como lo es - en principio - la educación, transfiere no sólo las prácticas sino que trae consigo también los paradigmas que los sustentan (Drucker ²⁰ y Glatter ²¹) En la actualidad predomina el paradigma tipo A. Esto es producto de la confianza que algunas personas tienen en la autorregulación de la técnica, en la linealidad de los procesos y en la racionalidad de la conducta humana. Desde el punto de vista de la gestión, este paradigma se articula en torno a la gestión “por resultados”. Sus conceptos de base son los indicadores de rendimiento, estándares, contabilidad social (accountability), los cuales son criterios a partir de los cuales se hacen los procesos de (re) asignación de recursos.

En este paradigma, lo importante es determinar con precisión el “producto” de la educación o rendimiento del sistema, para así poder medirlo, determinar el ámbito y niveles de “calidad”, referirlo a “estándares” y a partir de ello, alinear procesos para mejorar la productividad (eficiencia) y el producto (eficacia). Con esta confianza se han desarrollado los sistemas de medición y de evaluación de la calidad de la educación que miden la producción de la educación entendida como un porcentaje de logros de los objetivos académicos. Por esta capacidad de medir el producto de la educación, y consecuentemente, desencadenar los procesos de gestión mencionados en los párrafos anteriores, estos sistemas se están transformando en el principal instrumento de gestión.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, no está claro si existe un producto en educación, y si es que lo hubiera, no está claro cuál es ese producto. El supuesto es que el producto de la educación es lo que se requiere para incrementar el desarrollo económico. Mucho se ha escrito desde el inicio de la década de los sesenta acerca del capital humano y de su contribución al desarrollo económico y al aumento de la productividad. Pero persiste un problema en cuanto a la relación de educación y crecimiento económico. Por una parte en términos gruesos, es claro que las personas con más educación reciben mayores ingresos, y se asume que los mayores ingresos son debidos a una mayor productividad. Por otra parte, no está para nada de claro qué en la educación es lo que contribuye a una mayor productividad (y por ende a mayores ingresos). Sin embargo, como lo señala Levin ²², en toda la literatura de la economía de la educación desde 1960 hasta la fecha, no se dice nada acerca de *qué* - y *como* - se debe enseñar para obtener una mayor productividad. De hecho el 90% de la varianza en ingresos y productividad de personas con similares niveles de educación se explica por factores otros que por las diferencias en resultados de las mediciones producidas por las

²⁰ Peter Drucker “Managing the non profit organizations: practices and Principles” London Butter-Heinemann

²¹ Ron Glatter *From Struggling to Juggling* en Educational Management and Administration Sage Publications Vol 27 Number 3 1999. London

²² Henry Levin *Pedagogical changes for educational futures in Latin America and the Caribbean (Draft) Seminario sobre Prospectiva de la educación en Region de America Latina y el Caribe. UNESCO, Santiago de Chile, agosto 2000.*

pruebas de rendimiento académico (Levin 1998)²³. Esta limitación se complica mas aún cuando se considera que por una parte, en el mundo de la producción, se dan situaciones en las cuales coexisten tipos de trabajo y de empresas con niveles de tecnología y de empresas con altos componentes de conocimiento muy diferentes, por lo tanto coexiste una demanda instalada de competencias muy diversas; y por otra parte, se dan situaciones de cambio muy rapido en el tipo de trabajo, y por lo tanto, un cambio muy rápido de la demanda de las competencias que se requieren para su realización.

Lo que sí dice la literatura de distintas fuentes, incluyendo la economía de la educación,²⁴ es que lo que se requiere es personas que tengan la capacidad de ajustarse a los desequilibrios en el entorno y a favorecer el cambio. Esta característica de desequilibrios y de cambios, no se conjuga bien con los supuestos y componentes del tipo A, y más bien se ajustan a los supuestos y componentes de tipo B.

El tipo A se ajusta al modelo técnico racionalista. Sin embargo en la evolución de los contextos sociales, se resalta el hecho de que las transformaciones en el último tercio del siglo veinte han generado contextos inciertos, y las políticas se orientan hacia la diversidad. El tipo B que contempla una visión emotivo-no linear-holística se ajusta mejor a este tipo de contexto. Los modelos técnico racionalista se ajustan mal a un contexto incierto, pues este enfoque, para poder funcionar, requiere de la existencia de un contexto estable. En consecuencia, encontramos una situación que refleja un desfase entre la concepción (supuestos y componentes) de los modelos en aplicación actuales y los contextos en los cuales operan.

Un *cuarto* problema que enfrenta la gestión educativa tiene que ver con *la divergencia de los objetivos de la gestión desde la perspectiva de la escala*. Escala en este caso se refiere a la unidad organizativa de la gestión. Simplificando el problema distingamos dos niveles de organización: el nivel del sistema y el nivel de la escuela, o bien el nivel macro y el nivel micro. Los intereses y objetivos de los niveles macro y los de los niveles micro son divergentes, o dicho en lenguaje de gestión, presentan problemas de alineamiento. Los sistemas de educación en América Latina son sistemas que presentan a la vez características de descentralización y de centralización, por lo tanto tienen incorporada estructuralmente esta divergencia. Desde el punto de vista de la gestión, esta situación es compleja pues se da que un sistema contiene estructuras que presentan objetivos de gestión diferentes.

¿Porqué las orientaciones del nivel macro son diferentes a las del nivel micro?. El ambiente en el cual opera el nivel macro, es un ambiente en el cual se deben responder a demandas diversas de un cierto tipo, tales como las de la productividad (competitividad internacional) contabilidad social (evaluación) e equidad (integración social). En el nivel macro se tratan las orientaciones de política, donde operan fuerzas sociales con respuestas diferentes frente a los desafíos sociales a gran escala. Las políticas educativas contienen declaraciones que expresan

²³ Henry Levin "Educational Performance Standards en the Economy". Educational Researcher, Vol 27, N° 4 Mayo 1998. USA

²⁴ Ver por ejemplo T. W. Shultz "The value of the ability to deal vith disequilibria " Journal of Economic Literature, Vol XIII, N 3 (September 1975) . USA

específicamente que las fuerzas que los animan son las fuerzas de la globalización económica.

El ambiente en el cual opera el nivel micro es otro. Este es el nivel de la comunidad. Sus objetivos no son la respuesta a las fuerzas de, por ejemplo, la globalización, sino que están ligadas a acciones intra y extra escuela que se hacen con fines educativos. Sus objetivos son los aprendizajes de los alumnos. El nivel macro se ocupa de la economía, el micro de la pedagogía. Por lo tanto el primero requiere una gestión administrativa vinculada a la economía y la política, el segundo demanda una gestión vinculada a la pedagogía. Sin embargo, esto último es un problema pendiente, pues retomando el primer problema mencionado arriba, en la gestión educativa la dimensión de la pedagogía esta ausente.

El quinto problema esta referido a *la cuestión de la contabilidad social (social accountability)*. Este tema está también enmarcado en el de la descentralización. En la historia de la descentralización en los sistemas educativos de América Latina, se ha resaltado el discurso la dimensión de descentralización, pero se hace poca referencia al tema de la centralización que la acompaña. La centralización tiene tres raíces diferentes: una de ellas es la tradición centralista que mantiene en la cultura educativa una actitud de verticalidad. La segunda, viene de las formas en la cual se origina la descentralización en América Latina. Esta viene de los primeros intentos, en Argentina, Brasil donde la descentralización se genera en contextos de regímenes militares de desvinculación con la responsabilidad social por la educación; y en Chile, donde el regimen militar, procedió a una desconcentración del sistema, es decir mantuvo el control desde el aparato del centro. La tercera raíz viene con la visión democratizadora de la descentralización en los regímenes democráticos.

En los procesos de descentralización democrática, se produce una redistribución del poder hacia instancias administrativas más pequeñas. Este proceso de descentralización con orientación democrática tuvo como resultado inicial, una pérdida de poder en el ámbito central. El sistema se encontró en una situación de desequilibrio en la distribución del poder que se genera al interior del sistema. Esta situación estimuló la necesidad de generar un contra poder al nivel central. La tesis fue que sólo una situación de equilibrio dinámico de poderes podría provocar una sinergia en el sistema

Desde la perspectiva de la gestión aparece una situación opaca en cuanto a las responsabilidades dentro del cuadro de la descentralización. Este, que es un problema general de las descentralizaciones, tiene una dimensión específica en lo que se analiza aquí. Dentro de la idea del equilibrio dinámico está contenida la idea de que al nivel central del sistema le corresponde la responsabilidad por la educación. Por lo tanto le corresponde rendir cuentas a la ciudadanía (accountability). Sin embargo, el nivel central no cuenta con los medios para ejercer dicha responsabilidad.

Una de las características de los procesos de descentralización ha sido la de sacar del nivel central la responsabilidad de la gestión de las escuelas. Se trata ahora de “ministerios sin escuelas” Si el nivel central no tiene la autoridad de la gestión de las escuelas, no tiene la capacidad de decidir sobre el funcionamiento de la escuela, y solo tiene funciones de regulación ¿cómo puede entonces asumir la responsabilidad por los resultados? La autoridad sobre las escuelas no está en los ministerios, y la apuesta de la descentralización se orientó a que sea la sociedad civil a quien se le transfiera el poder mediante la entrega de información

sobre el resultado de las escuelas. Sin embargo, para resolver este vacío de poder en cuanto a lo que acontece en las escuelas, se optó por generar instrumentos de poder de gestión al nivel central. Como se mencionara recién, el más importante de ellos fue el establecimiento de sistemas de evaluación en el nivel central. Este instrumento ha pasado a ser un instrumento del centro. En el ámbito de la contabilidad social, una de las funciones de dichos sistemas es producir y entregar informaciones que permiten configurar un discurso de rendición de cuentas a la ciudadanía.

En *sexto* lugar, un problema de la gestión tiene que ver con el *desfase entre la formación en gestión y las demandas de la política educativa*. En la cultura de la tradición pedagógica no ha habido lugar para el desarrollo de competencias de gestión. En las prácticas de gestión educativa, básicamente, se ha adoptado por una administración de mantención de los procesos en una escuela. Pero ahora que se pide más iniciativas al nivel de la escuela, la tarea de administración se ha convertido en una difícil gestión. Para enfrentar esta nueva demanda ello se ha desarrollado una industria de formación en el ámbito de la gestión. De hecho en la mayoría de los países la capacitación en gestión ha sido muy demandada. Sin embargo, esta capacitación ha sido criticada por ser de carácter excesivamente academicista y orientado a los directores de escuelas, descuidando por ende a los niveles centrales, los intermedios del sistema o los del aula²⁵. Lo primero implica una orientación de tipo cognitivo en vez del desarrollo a competencias y al desarrollo de innovaciones. Lo segundo implica desatender los estratos intermedios que por lo general son docentes que han sido promovidos a esas instancias de gestión, sin contar con la formación adecuada para ello.

El *séptimo* problema es *la ausencia de investigación* adecuada. En particular en cuanto a los modelos de gestión educativa, su factibilidad, las ventajas y desventajas de cada modelo en función de los contextos y los objetivos educativos. Como señala Bush “como ciencia aplicada, la investigación en gestión debería ser como la investigación sobre los modelos es que si sirven o no a una mejora práctica de gestión y de que manera lo hacen” (Bush 1995). La orientación academicista tiende a facilitar una práctica de gestión orientada hacia las características de tipo A asociadas a las prácticas de ingeniería social. Sin embargo, desde los noventa, todos los países de la región (con excepción de Cuba) se reclaman de practicar una perspectiva constructivista en la formación docente y la pedagogía. Desde un punto de vista teórico existe una contradicción entre ambos enfoques.

Por último, *la octava* tensión que emerge de *entre la visión autoritaria y la visión democrática de la gestión*. La gestión autoritaria está asociada a la gestión por resultados mientras que la democrática se asocia a la gestión de los recursos humanos. Estas dos formas de gestión reflejan distintas escuelas de pensamiento y se relacionan de manera distinta con el tiempo. Como su nombre lo indica, el primero tiende a focalizar su atención en los resultados. Esto quiere decir que lo que importa son los resultados del corto plazo (resultados de las mediciones reiterativas) y las acciones que hay que realizar, con la intención que estos se mejoren en el corto plazo. Por otra parte, la gestión democrática se relaciona con una

²⁵ ver para el caso Chileno, Consuelo Undurraga y Carolina Araya. “Estudio de situación de la enseñanza de la gestión y política educativa en Chile. Santiago de Chile, marzo 2000. (no publicado aún)

preocupación por los recursos humanos y su participación en la gestión. En esta perspectiva se enfatizan las dimensiones del liderazgo en su versión del “coaching”, el desarrollo de las capacidades de las personas miembros y los aspectos relativos al clima de la organización. La escuela es de un alto componente en conocimientos. Todas estas dimensiones se relacionan con la mejoría en el largo plazo. Esta tensión no es otra que la tensión que emerge de las visiones platónicas y aristotélicas enunciadas al principio, a saber en la visión que se sustenta en la creencia de que para que los seres humanos realicen “actos de virtud” es necesario que predomine un criterio autoritario y verticalista, o bien en la visión que se sustenta en la creencia que para ello, los seres humanos por naturaleza deben participar en la generación de su destino.

VI. Conclusión.

El desarrollo de la gestión educativa se encuentra en un momento dinámico y en medio de debates fundamentales. En este texto se ha delineado una concurrencia de paradigmas llamados de tipo A o de tipo B, que representan el primero una visión tecno-linear-racionalista y la segunda una visión emotivo-no linear.- holístico. Del primero se desprenden ciertos modelos, enfoques y practicas de gestión y del segundo otros modelos, enfoques y practicas. En la actualidad pareciera que predomina un enfoque de tipo A en la gestión educativa de la región. Sin embargo, las practicas innovadoras que se han desarrollado en la industria con buenos resultados y aquellas de alto componente de conocimiento pareciera indicar que las practicas de tipo B son mas adecuadas. Esto parecería ser más válido aún en un sector que se reclama de estar centrado en el desarrollo de las personas. Las innovaciones educativas mas interesantes tanto desde la teoría como la practica se encuentran no tanto en el énfasis en los recursos sino en aquellas practicas se sustentan en la interacción comunicacional y las visiones compartidas, en ámbitos tales como la educación popular, y la educación en el contexto de riesgo. Nos encontramos en una situación en la cual existe evidencia generada en la región que indican que la predominancia del paradigma de tipo A debería ser cuestionado con mas fuerza.

Nos encontramos ante caminos alternativos. Por una parte, estamos dentro de un paradigma tecno linear racionalista que nos orienta hacia una practica de la gestión educativa más orientada hacia la eficiencia. Sin embargo, la eficiencia en sí esta carente de sentido. Por otra parte, hay un camino más amplio, más político y valórico donde se encuentran las preguntas relativas al sentido de la gestión educativa.

Entonces, ¿hacia adonde debe orientarse nuestra reflexión en la disciplina?

En primer lugar, es necesario el profundizar el debate teórico. Se requiere mejorar el conocimiento de las teorías, debatirlas y desarrollarlas. Buscando equilibrios entre los aportes de las escuelas de pensamiento ligadas al tipo A con aquellas del tipo B se parando las orientación de la gestión del sistema de la gestión de las escuelas.

En segundo lugar, las hipótesis deberían ser transformadas en preguntas que deben ser respondidas por la investigación empírica. En esto sería conveniente distinguir entre la gestión del sistema y la gestión de las escuelas, teniendo cuidado de no olvidar que las organizaciones educativas no existen en el vacío sino que estan dotadas de contextos, externos e internos. Debemos preguntarnos y observar cuál modelo, cuál enfoque es útil, cuales de ellos son

favorecen los aprendizajes de los alumnos, cuales generan aprendizajes mas adecuados para vivir en el mundo que aparece.

En tercer lugar es necesario desarrollar la dimensión pedagógica en la gestión educativa. Es necesario repensar la gestión educativa para que en ella la gestión no se limite a la administración de los recursos sino abarque también el liderazgo pedagógico. Sería muy conveniente apoyar la reflexión en los datos pedagógicos básicos y en las implicancias de las metodologías pedagógicas para la gestión educativa.

Bibliografía

Agustín, John. "Cómo hacer cosas con palabras: palabras y acciones". Barcelona, España, PAIDOS, 1990.

Ackoff, R. "El arte de resolver problemas". Limusa, México, 1990.

Ansoff, H.I. "Corporate Strategy, An analytical approach to Business Policy for Growth and Expansion". New York, McGraw Hill, 1965.

Argyris, Chris and Schon, Donald. "Organizational learning: a theory of action perspective". Addison-Welsey Publishing Company, USA, 1978.

Boyd, W (1992) "*The power of paradigms: reconceptualising Educational Policy and Management*". Educational Administration Quarterly 28 (4) : 504-28.

Casassus Juan "*Marcos conceptuales de la gestión educativa*" en La Gestión: en busca del sujeto" UNESCO Orealc, Santiago de Chile, 1999.

Casassus Juan "*Poder, lenguaje y calidad de la educación*" En Boletín del Proyecto Principal, N° 50. Abril 200. Unesco, Santiago de Chile

Caulkin S (1998) "*How can Par on the head can mean money on the bank*".

De Geuss, Arie. "Planning as Learning". Harvard Business Review, 1988.

Deming, Edward. "The New Economics for industry, government and education". Massachussetes Institute of Technology, 1994.

Drucker, Peter. "Managing the non-profit organization". Harper Collins Publishers, USA, 1990.

Fayol Henri "Administration Industrielle et Generale," 1930

Glatter Ron "*From Struggling to Juggling*" en Educational Management and Administration Sage Publications Vol 27 Number 3 1999. London

Godet, Michel. "Prospectiva y Planificación Estratégica". G.S.

- Hammer, M. y Champy, J. "Reingeniería". Editorial Norma, Bogotá, Colombia, 1994.
- Hammer, Michael y Champy J " Reengineering the Corporation, Harper Collins, 1993.
- Heidegger, Martin. "De camino al habla", Barcelona, editorial ODOS, 1987.
- Juran, Joseph "Juran on planning for quality" the free press, 1988
- Levin, Henry "*Educational Performance Standards en the Economy*". Educational Researcher, Vol 27, N° 4 Mayo 1998. USA.
- Levin, Henry *Pedagogical changes for educational futures in Latin America and the Caribbean (Draft) Seminario sobre Prospectiva de la educación en Region de America Latina y el Caribe. UNESCO, Santiago de Chile, agosto 2000*
- Luhman Niklaus Organización y decisión Westdeutcher un Humbolt, Berlin, 1978
- Maturana, Humberto. "Emociones y Lenguaje en Educación y Política". Dolmen Ediciones. Santiago, Chile. 1994.
- Maturana, Humberto y Varela " El arbol del conocimiento" Editorial Universitaria, Santiago Chile, 198..
- Matus, Carlos. "Política, Planificación y Gobierno" en UNESCO/OREALC. Ministerio de Educación y Justicia, Argentina, 1987.
- Mayo, Elton "The Human Problems of an Industrial Society"
- Mintzber, Henry y Quinn, James. "El Proceso Estratégico". Prentice Hall, Hispanoamericana, S.A., 1991.
- Patterson et al "*Impact of People Management Practice on Business Performance*" London 1997
- Porter, Michael. "Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competition". New York, Free Press, 1960.
- Searle, John. "Actos del habla" Ediciones Catedra SA 1994, Espana
- Seddon, T. (1997) *Markets and the English: Rethinking educational restructuring as institutional design*" British Journal of Sociology of Education 18 (2) 165-85.
- Senge, Peter. "La Quinta Disciplina". Granica/Vergara.
- Shultz, T W "*The value of the ability to deal vith disequilibria* " Journal of Economic Literature, Vol XIII, N 3 (September 1975) . USA
- Taylor, Frederic "Scientific Management" Harper and Row, New York, 1911

UNESCO. "GESEDUCA: Gestión Educativa, un modelo para armar".
UNESCO/OREALC/REPLAD, Santiago, Chile, 1994.

UNESCO, Cuarta Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal, Quito,
1991, Informe Final. UNESCO, Orealc.

Undurraga, Consuelo y Araya, Carolina. "Estudio de situación de la enseñanza de la gestión y
política educativa en Chile. Santiago de Chile, marzo 2000. (no publicado aún)

Weber, Max . "Wirtschaft und Gesselshaft"

Winegard, Terry and Flores, F. . "Understanding Computers and Cognition, A New Foundation
for Design", Ablex Publishing Corporation, Norwood, New Jersey, 1986.