



REICE. Revista Iberoamericana sobre  
Calidad, Eficacia y Cambio en Educación

E-ISSN: 1696-4713

rinace@uam.es

Red Iberoamericana de Investigación  
Sobre Cambio y Eficacia Escolar  
España

Sverdlick, Ingrid

Apuntes para Debatir sobre la Gestión Escolar en Clave Política. Una Mirada por la  
Situación en Argentina

REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol. 4,  
núm. 4, 2006, pp. 65-84

Red Iberoamericana de Investigación Sobre Cambio y Eficacia Escolar  
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55140406>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## **APUNTES PARA DEBATIR SOBRE LA GESTIÓN ESCOLAR EN CLAVE POLÍTICA. UNA MIRADA POR LA SITUACIÓN EN ARGENTINA**

*Ingrid Sverdlick*

### **INTRODUCCIÓN**

Con el título de este artículo estoy proponiendo desde el principio una discusión sobre la gestión escolar desde una perspectiva política. Esto se traduce en un enfoque de análisis sobre la gestión que abre la indagación en torno a los procesos de decisión, a las formas de circulación del poder y las redes de control, a la coexistencia de las diversas racionalidades que conviven en la escuela, a veces en forma contradictoria, y a las propiedades de los discursos de los protagonistas de las instituciones escolares (Furlán, A., Landesmann, M., Pasillas, M.A. 1992). Se trata de aproximarnos a lo que ocurre en el interior de las escuelas, en sus vidas cotidianas con una mirada que comprende tanto los factores que inciden en la gestión desde afuera de las escuelas, como la propia acción dentro de la institución escolar. En otras palabras, y utilizando una expresión de Carr, W. y Kemmis, S., (1988) referida al enfoque crítico, la idea es comprender los significados particulares de la gestión de la escuela, tanto como los factores sociales que los engendran y sostienen. Desde el enfoque crítico, concebir la organización referida a la escuela (la escuela como organización), implica la consideración de su carácter dinámico e histórico, significa contemplar el espacio social, político y económico que contextualiza y afecta a la escuela mientras que la reconoce como un espacio de luchas caracterizado por la existencia de conflictos, negociaciones y alianzas.

González, M.T, (1993), define a la perspectiva política como integrada por dos dimensiones: la micropolítica y la política. Desde la primera, se reconoce a la escuela como un área de luchas y conflictos, en la que existe una gran variedad de individuos y grupos de interés implicados en dinámicas conflictivas de negociación, luchas y pactos. En la dimensión política, la escuela es una organización en una interacción permanente con “fuerzas extraorganizativas” que la afectan y a las que afecta. Se entiende a la escuela como una realidad construida por sujetos (existencia de conflictos, negociaciones y alianzas), inmersa dentro de un contexto socio - cultural (papel ideológico). De forma similar, F. Beltrán Llavador (1997), sostiene que la organización escolar puede interpretarse sólo conjugando adecuadamente las dimensiones macro y micropolítica del fenómeno escolar. El contexto macropolítico refiere a las relaciones entre el Estado, las clases sociales, la economía, la administración, la sociedad civil y sus grupos de interés, etc., y la dimensión micropolítica, al juego de relaciones internas, las estrategias que se emplean, la ideología, los conflictos, etcétera.

Una advertencia interesante nos trae Ezpeleta, J. (1992) cuando refiere que el tratamiento dado a los problemas de la gestión desde los abordajes disciplinares: de política educativa, de administración y organización escolar, sólo considera los marcos en que se desarrolla la gestión, pero omite el nivel de la acción. En atención a ese señalamiento, creo que resulta necesario recuperar el nivel de la acción desde una perspectiva política para completar las descripciones y análisis sobre los “estilos” o “modelos” de gestión de tal manera que éstos se reconozcan en las prácticas pedagógicas de las escuelas. En esta línea de trabajo, resulta imprescindible considerar desde el principio a las escuelas desde sus finalidades específicas, es decir, en tanto organizaciones que definen el sentido de

la enseñanza y de la educación institucionalizada en sus prácticas y a la gestión como una dimensión institucional de la praxis curricular real que reciben y experimentan los alumnos (Gimeno Sacristán, J. 1992).

A la hora de buscar una definición, acuerdo con Ezpeleta, J. (1992) cuando señala que:

*“...Gestión pedagógica es un concepto pertinente a la escala de las unidades escolares; las escuelas singulares son al mismo tiempo su condición de posibilidad y su ámbito de existencia. La estructura y dinámica organizativa de la escuela, su conformación profesional técnica y material constituyen las bases reales para que el currículo y su operación encuentren una forma determinada. Forma que no es neutra respecto de la calidad de la enseñanza ni inocente respecto de los resultados de la escolaridad. (...) Hablar de gestión pedagógica implica tender un puente hacia las gestiones política, administrativa y técnica cuya autodenominación en los niveles superiores a la escuela les ha hecho prescindir de esta instancia donde sus políticas para realizarse necesariamente confluyen...” (pág. 107)*

De aquí que en el análisis que propongo en este trabajo, voy a ubicar a la gestión escolar en el punto de encuentro entre las líneas de política educativa de las administraciones y las concreciones de la actividad escolar y a la Dirección como el núcleo duro de la gestión, como articulador, negociador e interlocutor entre la administración central y la escuela. Con base en este posicionamiento, en el presente artículo intentaré un desarrollo que nos permita comprender la gestión escolar como una construcción colectiva y contingente que tiene en la escuela su condición de posibilidad y su ámbito de existencia.

Para llegar al final ampliando la perspectiva política, como enfoque de análisis y como práctica, haré una lectura histórica y crítica de la última reforma en Argentina, de la propuesta reformista en relación con la gestión escolar y de la posición hegemónica que buscó instalarse. Antes de terminar, esbozaré algunas ideas sobre los problemas con los que hoy volvemos a encontrarnos...

## 1. UNA PASADA RÁPIDA POR LA HISTORIA

Un tibio interés por los temas organizacionales surgió en Argentina en la década del 60 de la mano de las propuestas desarrollistas, las cuales veían a la educación como el motor del desarrollo social y económico<sup>1</sup> y al planeamiento como la herramienta ordenadora de dicho instrumento. En el optimismo de esa época, una racionalidad científicista ofrecía promesas de causalidad en la relación educación y desarrollo económico-social. Esa etapa se reconoce por la hegemonía conceptual de la “teoría del capital humano” que sintéticamente predicaba que una mayor inversión en educación produciría una también mayor rentabilidad del capital invertido en la formación de recursos humanos. La argumentación de las pedagogías desarrollistas utilizaba las categorías de tecnificación, racionalización y eficiencia para el cambio educativo orientado a la preparación de los recursos humanos para el desarrollo. La lógica desde la cual se pensaba a la educación era fundamentalmente económica, de relación costo - beneficio; proponiendo a la educación como una inversión que debía ser rentable. Es decir, el retorno de la inversión sería mayor que el costo de educar a los alumnos, ya que la mano de obra cualificada aportaría al desarrollo económico del país haciendo rentable la inversión. Dentro de este pensamiento la educación aparecía como un subsector auxiliar de la

---

<sup>1</sup> Las políticas desarrollistas fueron implementadas en la región estimuladas por la “Alianza para el Progreso”. Durante el gobierno de Kennedy en EE.UU se destinó un fondo con el objetivo de contribuir al desarrollo de las naciones subdesarrolladas. Algunas versiones señalan que esta medida intentó contrabalancear los efectos de la revolución cubana en la región con la ilusión del progreso y simultáneamente deshacerse de maquinarias y tecnología obsoleta ofreciéndola a los países de América Latina en forma muy económica.

economía, dirigida a preparar los “insumos” necesarios que en teoría eran requeridos dentro de ese modelo de desarrollo, (Nassiff, R., 1984). Un modelo sustentado en la premisa “racionalista” de progreso histórico lineal de los países (que cumplieran ciertas etapas) desde un estadio de subdesarrollo a otro de desarrollo. Luego de un período de euforia en el que la planificación educativa se aplicó a nivel de macroestructuras (Ministerios, programas nacionales, etc.) sobrevino la crítica y el escepticismo. Tanto desde el sector académico principalmente con las críticas de los teóricos reproductivistas<sup>2</sup> y muy especialmente con la mirada crítica de Paulo Freire e Iván Illich en América Latina<sup>3</sup>, como desde una realidad que demostró claramente la inconsistencia de esa relación y la potencia de otras determinantes contextuales (políticas y económicas), las argumentaciones desarrollistas fueron perdiendo terreno entre los pedagogos. Las sucesivas dictaduras y las políticas económicas en favor de los grupos de poder hegemónicos volvieron a confirmar que la educación no podía reducirse a una ecuación lineal y de tipo técnico sino claramente a decisiones de orden político vinculadas a un “modelo de país” y con una especificidad que sobrepasaba el área de economía.

La preocupación por la gestión y administración educativa en la década del '90 resurgió con un fuerte tono economicista, característico de las políticas neoliberales y de sus programas de reforma educativa. En lugar del carácter progresista liberal de los '60, los '90 trajeron un tinte liberal neoconservador. Es importante enmarcar esta reaparición, ya que las diferencias contextuales entre los '60 y los '90 nos muestran un nuevo orden mundial<sup>4</sup> y cambios en los intereses hegemónicos que nos habilita a la reflexión sobre algunos aspectos que pueden tomarse como antecedentes pero sin la pretensión de hacer una transferencia atemporal que sería inadecuada. A partir de la década del 80 se asiste a un “revival” racionalista y tecnocrático aggiornado a un contexto, tanto nacional, como internacional que asume el reordenamiento de las relaciones de poder para un nuevo modelo de Estado: el pasaje de un Estado de bienestar a un Estado neoliberal<sup>5</sup>. Así las cosas, en Argentina, el contexto político de este resurgir estuvo vinculado muy estrechamente con los procesos de reforma educativa en el marco de la reforma del Estado. Una reforma del Estado que fue decidida por Ley del Congreso y se desarrolló en dos etapas (reforma del Estado I y II), con la finalidad de “*desregular actividades, eliminar superposiciones burocráticas, reducir costos, aligerar procedimientos, transferir responsabilidades consideradas superfluas y subsanar los excesos de personal*” (Pérez, H. y Alonso Brá, M., 1998).

Lo que abonó el consenso para la reforma del Estado, fue la idea generalizada de un Estado deudor, ineficaz, burocratizado, lento, incapaz de gerenciar sus “negocios”, conjuntamente con un fuerte cuestionamiento a la gobernabilidad en el nuevo escenario mundial “globalizado”. Dicha imagen, argumento justificativo para la aplicación de las políticas neoliberales privatistas, se forjó frente a la opinión pública sobre una comparación engañosa: “empresas privadas eficientes vs. empresas públicas pesadas, lentas, ineficientes”, ignorando y ocultando completamente la naturaleza

<sup>2</sup> Me refiero principalmente a los trabajos ya clásicos y aún vigentes de Bourdieu, P. y Baudelot, Ch y Establet, R. y también Althusser, L. sobre la reproducción social, económica y cultural por vía de la escolarización.

<sup>3</sup> Estos pedagogos rompieron la ilusión “racionalista” y causal al sostener que los países de América Latina no debían ser considerados “subdesarrollados”, sino países “dependientes”. La clave no era intentar un desarrollo inalcanzable sino la liberación. Ver los trabajos de Freire, P. e Illich, I.

<sup>4</sup> Para dar una pincelada de la diferencia contextual, alcanza con mencionar la crisis del Estado de Bienestar y los procesos de globalización informacional, económica, etc., la caída del muro de Berlín como símbolo de un mundo occidental que a partir de allí hace una clara opción capitalista y el posicionamiento de las relaciones de poder con “otros” enemigos (Irán, Irak, el terrorismo fundamentalista, etc).

<sup>5</sup> Un excelente análisis de este pasaje puede verse en Rosanvallon, P. (1995).

diferencial de las funciones del sector privado empresarial y del sector público. En los discursos de la época se estimuló la confusión de sentidos entre las instituciones públicas, las empresas y las organizaciones sociales. Las empresas comenzaron a asumir tareas propias del Estado, de modo que la lógica de su funcionamiento (objetivos, instrumentos, metas, etc.) fue sustituyendo a la lógica del sector público. Asimismo y con estrategias análogas fueron suplantadas las organizaciones sociales que ya estaban cumpliendo funciones delegadas por el Estado. Así, la lógica de la ganancia reemplazó a la lógica de lo público (Calcagno, E., 1999).

El proceso de debilitamiento del Estado encubrió la transferencia del poder y la primacía de la lógica mercantil, lo que fue equivalente a dejar al Estado en manos de los grandes grupos económicos privados, como si eso fuera inevitable o deseable; provocando un avance de los conglomerados que detentaban el poder económico por sobre el poder político.

La privatización de las empresas de servicios públicos que entregó a estos últimos a manos de compañías monopólicas privadas<sup>6</sup>, tuvo que ser necesariamente acompañada por un cambio en la concepción de lo público; no sólo en el nivel del diseño de las políticas, también, y sobre todo, entre la ciudadanía o sería mejor decir, entre la gente que consumía servicios. En ese cambio conceptual, los medios de comunicación en forma privilegiada, pero también la escuela hicieron su parte. La nueva concepción giró en torno de un pensamiento en el que se evidenció la mutación del discurso y del significado. Se pasó de concebir al Estado como espacio de negociación, de lucha política, donde las distintas fuerzas sociales podían participar del juego democrático que ello implicaba; un Estado garante del derecho ciudadano de participar, de gobernar, de protestar; a una concepción de Estado ineficiente e ineficaz en la provisión de servicios que por ello debía ceder el “monopolio” de dichos servicios (ya no derechos ciudadanos) a otras entidades que lo resolverían con eficacia.

Es decir que la generación de concepciones funcionales a las políticas neoliberales requirió la apelación a un cambio cultural, lo cual, en palabras de Paviglianitti, N. (1992) supuso el pase de una cultura autoritaria “de patriarcas y dictadores”, a una “cultura de la desmovilización y disciplinamiento de las masas” cuyos rasgos eran las tácticas adaptativas, las estrategias de movilidad individual, el conformismo, el distanciamiento de la política y el enfriamiento de las ideologías.

Es así que la primacía del pensamiento neoliberal involucró una inversión de términos en relación con el Estado. De una altísima confianza en el sector público representado, se pasó a una posición donde todo lo negativo era atribuido a él y todo lo positivo al sector privado. En palabras de N. Paviglianitti (1992):

*“...Los liberales de mercado, afirman que la asistencia estatal tiene los siguientes efectos perversos: pone en peligro el libre funcionamiento del mercado en el cual los individuos y las familias pueden competir libremente; representa una intromisión en la libertad individual y contribuye a minar el sistema económico que ofrece la mayor y mejor posibilidad de prosperidad general y de potenciar la integración social. (...) En consecuencia, la política social no debería crear un sistema distributivo en conflicto con las relaciones monetarias; lo ideal es pasar de las prestaciones estatales a subsidios dirigidos a los individuos o familias y no a las instituciones...” (pág. 20)*

---

<sup>6</sup> En la calle y en la prensa, todo el proceso de venta de las empresas públicas se denominó irónicamente como la “venta de las joyas de la abuela”, queriendo indicar que por ser lo último que tiene una familia para vender, normalmente se “malvende”.

Como síntesis, se puede decir que los procesos de reforma estatal, iniciados en la década de los '90, implicaron un cambio en el rol asignado al Estado y, muy especialmente, una profunda transformación de su articulación con la sociedad (Oszlak, O., 1997). La privatización, la desregulación, la descentralización, la reducción del aparato y del personal estatal, la flexibilización, etc. como principales direcciones de esta reforma, construyeron su 'necesariedad' en una valoración positiva de los criterios que orientaban la actividad empresarial, por confrontación con aquellos que se presentaban como propios de la actividad estatal. En este sentido, la iniciativa privada, sus prioridades, sus pautas, o sus estilos de gestión, se convirtieron en sinónimo de modernización. Asimismo, esta reestructuración que supuso redefinir los límites entre lo público y lo privado, incluyó una nueva definición de los conceptos público, privado y estatal, acomodada a los nuevos tiempos. La educación pasó a ser definitivamente un asunto público con dos opciones "de gestión privada" y "de gestión estatal". En estos supuestos, el Estado dejó de ser quien se ocupaba de los asuntos públicos, en tanto derechos ciudadanos, apareciendo como un gestor homólogo a análogo a cualquier otro gestor que ofrece servicios "de consumo" a sus clientes.

## **2. LA REFORMA EDUCATIVA Y LA GESTIÓN ESCOLAR**

En el contexto que vengo reseñando, se fue instalando la afirmación sobre la crisis de la educación haciendo hincapié en el deterioro de la escuela pública con referencias explícitas a la idea de la crisis de lo público entendida como "mal gerenciamiento" de las administraciones estatales. Los discursos enfatizaban el deterioro de los edificios escolares, los magros salarios, la falta de materiales y recursos, los contenidos anacrónicos, al retraso tecnológico e informacional, o el problema de la formación de los maestros. De la misma manera como sucedió con las empresas de servicios públicos, se asoció en forma simplificada la crisis de la educación estatal con problemas de gerenciamiento. La idea de "mirar hacia lo privado", tener una concepción de mercado para hacer más eficiente las escuelas, fue un mensaje que caló hondo desplazando el significado de algunas nociones y trastocando los valores democráticos asociados. La eficiencia, la eficacia y la productividad, en un sentido economicista, fueron los pilares discursivos de la época también para el caso de la educación. Es decir, en la opción para transitar el cambio, los discursos neoliberales propusieron que la eficiencia de las organizaciones, desde un punto de vista económico, era el quid de la cuestión para el mejoramiento de la calidad educativa. En forma repentina, los viejos problemas de la deserción, la repitencia, el analfabetismo en sectores marginales y rurales, el abandono escolar, la educación de los adultos, etc. pasaron a un segundo plano en el discurso de la calidad. Un discurso sostenido desde un Estado que pasó de tener una responsabilidad social por la educación a constituirse exclusivamente en fiscalizador, evaluador de los programas específicos y de las instituciones.

En sintonía con lo antedicho, la descentralización fue una estrategia privilegiada en la política educativa de la época. Una descentralización administrativa que tendía a desresponsabilizar al Estado de los asuntos públicos, con una concentración en las atribuciones decisorias en materia de política educativa. Y en ese marco, a diferencia de lo que ocurrió en los '60, cuando los aires organizacionales, centrados en aspectos de macroestructura exteriores a las escuelas, prácticamente no tuvieron repercusión en el interior de éstas; los procesos reformistas de los '90 en educación pusieron a las escuelas en el centro de los procesos de cambio. Se entendía que las instituciones eran las "unidades de transformación". Este sentido puso a las unidades escolares como objeto de acciones de intervención directa e indirecta utilizando un fuerte discurso sobre la autonomía escolar y variados

mecanismos como las reformas administrativas y estructurales, la capacitación de directivos y docentes, el financiamiento por proyectos, etc.

Krawczic, N. (2002) en su análisis sobre las políticas de reforma señala que el modelo de organización y gestión de la educación que intentó la reforma educativa estuvo definido por la descentralización en tres dimensiones:

1. Descentralización entre diferentes instancias de gobierno (gobiernos locales: jurisdicciones y/o municipalidades).
2. Descentralización para la escuela (autonomía escolar).
3. Descentralización para el mercado (responsabilidad social de la educación por parte de los individuos/lo privado).

La primera dimensión supuso la transferencia del financiamiento y de la administración de los recursos a las diferentes jurisdicciones y/o municipalidades. Esta dimensión nos permite registrar el espíritu fragmentario y privatista de la reforma. El argumento fue básicamente que al redireccionar el gasto público a las administraciones locales, se optimizarían las inversiones específicas. Es decir, se mejoraría la relación entre las propuestas específicas con las necesidades educativas, las demandas y los problemas de los “usuarios”, por la proximidad de estos últimos con los “solucionadores” de los problemas. Los fondos se disputaban, lo cual implicaba una competencia por ellos, una distribución discrecional de los mismos y la cristalización de las desigualdades vinculada a la capacidad de generar recursos. Los fondos concursables<sup>7</sup> por una parte y la transferencia de fondos para fines específicos fueron los mecanismos más habituales para la aplicación en las jurisdicciones (con autonomía jurídica, legislativa y ejecutiva) de políticas definidas desde la administración central, acordados políticamente en el Consejo Federal<sup>8</sup>. Quienes fueron técnicos de administraciones provinciales durante esa época, recuerdan con la denominación de “los enlatados”<sup>9</sup>, a los paquetes “cerrados” que se enviaban desde el Ministerio Nacional para ser ejecutados por los gobiernos provinciales con “asistencia técnica” de Nación. En algunas provincias argentinas, las políticas educativas locales se reducían prácticamente a la puesta en marcha de los dispositivos diseñados por el gobierno central.

La descentralización administrativa estuvo acompañada por una concentración en la determinación de políticas, no sólo a nivel nacional, sino con intervención indirecta sobre las jurisdicciones. El proceso de descentralización, que se completó en 1992<sup>10</sup> con la transferencia de la

---

<sup>7</sup> Constituían una forma de financiamiento indirecto a través del concurso de proyectos sobre convocatorias específicas de la administración central.

<sup>8</sup> La Constitución Nacional de la República Argentina, ley fundamental que da el marco jurídico para el país, establece el federalismo como organización política y un tipo de gobierno representativo, republicano y federal. El país se compone de veinticuatro provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cada una con sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en forma análoga al gobierno nacional. Cada jurisdicción dicta su propia constitución, de acuerdo con los principios establecidos en la Constitución Nacional y sus propias leyes. Según dicta la norma, los organismos que rigen la educación nacional son: el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación –en el marco del Poder Ejecutivo Nacional– como el más alto nivel de conducción de la educación argentina –con responsabilidad concurrente y concertada con las provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y las autoridades de estas últimas, que tienen a su cargo la administración y supervisión de la mayor parte de los servicios educativos, exceptuado el subsistema universitario. Las políticas educativas nacionales son concertadas en un órgano de concertación: el Consejo Federal, constituido por las autoridades de cada administración educativa jurisdiccional.

<sup>9</sup> El Ministerio Nacional generaba diversas líneas de acción, las acordaba en el Consejo Federal y luego enviaba el dinero a las provincias para su ejecución.

<sup>10</sup> El traspaso de las escuelas primarias nacionales a algunas provincias se inició en 1962. En 1978 se dictó la Ley de Transferencia que implicó el traspaso de las escuelas del nivel inicial y primario a las respectivas jurisdicciones.



gestión de los servicios educativos a los niveles provinciales de gobierno tuvo distintos resultados en función de los recursos técnicos, económicos y de negociación política disponibles y de la capacidad de gestión administrativa de cada una de las jurisdicciones. El resultado de esta política fue de una fuerte concentración de decisiones técnico políticas en el Ministerio Nacional con una descentralización administrativa. Entre otras cosas, la transferencia de instituciones educativas sin los recursos necesarios para su sostenimiento, además de las peculiaridades histórico – culturales, el tamaño y la complejidad de cada sistema educativo en las distintas jurisdicciones hizo que se avanzara con diferentes ritmos y decisiones en cuanto a la transformación curricular, en el proceso de expansión de la obligatoriedad escolar, en el diseño de formas de promover la equidad, o en la renovación de la formación y capacitación docente.

En relación con la segunda dimensión, la política de autonomía escolar puso el centro en el gobierno de la escuela. En el marco de estas reformas, una escuela autónoma era aquella que tenía mayor libertad de acción, organización y gestión. Se “liberó” a la gestión escolar de la responsabilidad del Estado y aumentó la responsabilidad de los actores (individualidad<sup>11</sup>) en mejorar la eficiencia institucional. Se trató de una propuesta de autonomía definida por la ausencia de gobierno. Es decir, una idea de autonomía escolar en la cual es desplazada la responsabilidad por lo que acontece en las escuelas desde el Estado a los individuos, a los actores. Por consiguiente, si los resultados esperados no se producen, entonces hay que buscar los problemas en la “eficiencia” de la gestión. De esta forma se avanzó sobre una privatización encubierta, al hacer desaparecer al Estado en la responsabilidad por lo público, por lo común. En esta concepción de autonomía, se apelaba a la participación de los actores. Hay que observar sin embargo, que la idea de participación asociada a la autonomía también se encontraba desvirtuada. En lugar de entender a la participación como condición de autonomía, como condición de una ciudadanía activa que demandaba democratizar las relaciones institucionales, vemos que en el discurso de la reforma el término de la “participación” está invertido y colocado, ya no como “condición de”, sino como “responsabilidad por”. Se requería de la participación como responsabilidad en las definiciones del contenido, financiamiento y resultados de la educación pública.

El discurso neoliberal de la participación y autonomía confunde por la paradójica oscilación entre la tecnocracia y el apelativo a la autonomía; el Estado delega la responsabilidad mientras que concentra el poder en las decisiones. La participación y el compromiso que apela a la individualidad, implica la ruptura con la solidaridad y su reemplazo por la idea de “trabajo en equipo” en favor de una organización. El éxito de esa organización se dará por la suma de responsabilidades individuales. En esta lógica, “los participantes” se encuentran interpelados en su individualidad, en su intimidad, en sus características más personales que profesionales.

Esta crítica, no descarta la necesidad de sostener una propuesta de autonomía para las escuelas, sino de trabajarla en otro sentido. Uno que la vincule con la construcción de ciudadanía si se piensa a la escuela como un espacio público en donde los actores intervienen como sujetos políticos en un espacio de producción de política educativa.

Por último, en relación con la descentralización para el mercado, el discurso supuso la constitución de un mercado de consumo de servicios educativos a través de instalar la lógica de mercado; de oferta y demanda en la gestión escolar. Los discursos imperantes en ese sentido se

---

<sup>11</sup> Utilizo el concepto de individualidad con base en las conceptualizaciones de Sennet, R. y Bauman, Z. Se pueden consultar por ej. a Bauman, Z. (2000) *Modernidad Líquida*. Fondo de Cultura Económica, Bs. As., Argentina y a Sennet, R. (1998) *La corrosión del carácter*. Ed. Anagrama



sostuvieron con base en las argumentaciones de dotar a las familias y alumnos del “poder” en la elección de escuela. Estos discursos colocaron a la educación como un servicio y no como un derecho y entraron a tallar en la tensión entre los derechos individuales/libertad de elección y la responsabilidad social del Estado de garantizar un derecho. Claramente los primeros, interpretados como derechos de los consumidores prevalecieron sobre la obligación de un Estado Social de constituirse en garante de derechos a través de los mecanismos de redistribución y compensación.

En palabras de Krawczic, N.

*“...La política de descentralización para la escuela reposiciona a la institución escolar y al Estado en la producción de política educativa. En la nueva lógica de organización del Sistema Educativo, se busca instaurar dispositivos y acciones en la gestión/gobierno institucional orientados por los principios de flexibilidad, libertad, diversidad, competitividad y participación... (p. 65)*

En síntesis, ese enfoque sustituyó los valores de justicia, equidad, dignidad humana y solidaridad por el imperativo de contar con resultados concretos, visibles y adecuados a los requerimientos del mercado de trabajo y de la economía; productos logrados eficazmente, en un ámbito que privilegiaba la competitividad y “la excelencia” como ejes centrales hacia el logro de sus fines (Gimeno Sacristán, J., 1997). En definitiva, para el discurso neoliberal, el progreso técnico se constituía en el factor de crecimiento “con equidad”. La educación tenía un rol protagónico en el desarrollo económico, en un contexto en el cual la equidad y la calidad en términos de eficacia, eficiencia y racionalidad, sustituían a la igualdad y a la justicia.

### 3. LA HEGEMONÍA DE LA PERSPECTIVA GERENCIALISTA EN LA GESTIÓN ESCOLAR

El modelo de gestión escolar que la reforma educativa neoliberal promovió para el interior de las escuelas se basó en la consideración de las organizaciones escolares como análogas a otras organizaciones, interpretadas desde las ciencias de la administración. Es decir, en tanto equivalentes a las empresas y las burocracias, la gestión se vinculaba en este modelo a la capacidad operativa para responder con eficiencia y eficacia a los requerimientos locales y globales. El director estaba llamado a ser un gerente cuyo criterio privilegiado para la toma de decisiones sería el de eficacia, entendida en términos economicistas. En esa propuesta, el director asumía una posición contradictoria y tensionante que lo colocaba como educador a preocuparse por la búsqueda de objetivos educativos (la mayor parte difíciles de medir y cuantificar, largos en el tiempo) y como gerente, a cumplir con las pautas eficientistas emanadas de los órganos superiores del sistema. Una buena gerencia llevaría al éxito institucional si se priorizara el carácter administrativo antes que el educador.

Desde la lógica mercantil, la sociedad es equiparable al mercado y la función de la escuela es de producción de los recursos humanos<sup>12</sup> necesarios según la demanda., la educación se propone como un servicio, y como tal supone la existencia de un cliente del otro lado de un mostrador. Cuando esto ocurre, la educación deja de ser un derecho para constituirse en un bien de consumo; los consumidores, cada vez más exigentes aparecen como clientes regulando con sus opciones la oferta del mercado. Desde esta perspectiva, una buena gestión buscaría los mecanismos adecuados para una

---

<sup>12</sup> Aquí “recursos humanos” está utilizado en el sentido economicista del término. Según Paro, V. 1996, es posible distinguir los recursos del hombre y el hombre como recurso. Esta distinción se basa en la consideración de que el hombre se torna humano a diferencia de la naturaleza, por su dominio sobre ella. Decir recurso humano supone la dominación del hombre por un semejante, lo cual le quita al hombre su carácter de humano.

escuela que definiría a la calidad de la enseñanza orientada a la excelencia y en términos de productos obtenidos con la mejor relación economía y tiempo. La dirección de la escuela se constituiría como una gerencia cuya tarea central sería la planificación (tarea intelectual) para una organización eficiente; la ejecución de la tarea planificada aparecería como responsabilidad de los docentes en tanto técnicos aplicadores de menús (trabajo manual). Es importante considerar en esta construcción discursiva, la influencia de las teorías de las relaciones humanas cuyos principales temas de análisis sobre la administración fueron los estilos y comportamientos de los sujetos que ocupan el rol de director la motivación: la dinámica de grupos, el liderazgo, la organización informal y el individuo en la organización (Muñoz Sedano, A., Román Pérez, M., 1989, Glatte, R. 1993, Tejada, J. y Montero<sup>13</sup>, J, 1993).

La “obsesión por la eficiencia” (Gimeno Sacristán, J. 1993) que caracterizó a las políticas neoliberales comenzó a evidenciarse no sólo como propuestas discursivas desde afuera de las escuelas, sino también en el interior de las mismas.

En aquellos años de la reforma, la jerga escolar se acrecentaba con terminología propia: “bajar”, “impactar”, “escuela cabecera” y los tan conocidos “componentes, pertinencia, consecución de los fines, eficacia de la organización, calidad, eficiencia”, etc. Los conceptos eran transformados en títulos de cosas ocasionando un cambio de sentido o vaciamiento de significado que no era inocuo. Los términos, en apariencia vacíos de contenido, ocupaban un lugar e iban configurando el esquema del discurso que introducía la ideología reformista (hegemónica). Por su intermedio se iba cooptando a los sujetos, aún cuando no adhirieran al contenido del discurso. El espacio argumentativo se organizaba alrededor de esa terminología, obstaculizando el desarrollo de otro esquema conceptual. Como ejemplo, transcribo a continuación dos párrafos correspondientes al apartado “objetivos” del Proyecto Educativo Institucional de una misma escuela primaria de la Ciudad de Buenos Aires y con la misma Directora:

Texto de 1992 y 1993

*“...Para preparar **sujetos críticos**, creativos, participativos, que aprendan haciendo y que desarrollen capacidades que le permitan enfrentar el exigente mundo del siglo XXI, vinculando los saberes escolares con los que requieren el desarrollo científico-técnico.*

***Para mejorar las condiciones de trabajo docente** superando el aislamiento y **compartiendo la tarea en forma solidaria** a partir de la conformación de EQUIPOS DE TRABAJO...”*

En la misma ubicación, en 1995 el párrafo se modifica de la siguiente manera:

*“...Para **Formar alumnos** que egresen de la escuela primaria con las **competencias necesarias** para intervenir y decidir en el mundo actual, en forma crítica, reflexiva, creativa y participativa, habiéndose apropiado de los conocimientos necesarios (conceptuales, actitudinales<sup>14</sup> y procedimentales)*

*Para su logro se da dirección a la acción a través de PROYECTOS EDUCATIVOS donde cada uno de los integrantes de la comunidad educativa **actuarán mancomunados desde su rol...**”*

Vale la pena señalar este cambio significativo que pareciera estar dando cuenta del viraje, no sólo lingüístico, sino también de la forma como se introdujo desde una aplicación modélica, la

<sup>13</sup> En el texto, los autores desarrollan sintéticamente las tipologías de: Leithwood y Montgomery (1986) que establecen cuatro niveles de eficacia, desde el administrador hasta el resolutor sistemático de problemas; Hughes (1976) que sugiere dos dimensiones: la tradicional y la innovadora y McMullen (1973) y Neverman (1974) que describen cuatro estilos: el autoritario-burocrático, el consultivo, el colegiado y el participativo.

<sup>14</sup> En el original dice “aptitudinales”.

concepción instrumental propia del pensamiento neoliberal. Así es que, de la preparación de “sujetos críticos creativos y participativos” se pasó a “formar alumnos que egresen con las competencias necesarias”; del hincapié en “mejorar las condiciones de trabajo docente superando el aislamiento y compartiendo la tarea en forma solidaria”, se enfatizó al año siguiente la distribución de roles para elaborar “proyectos educativos”.

Hacia los docentes, el mensaje de las nuevas prácticas didácticas que se “bajaban” (de la jerarquía mayor hacia abajo: de los supervisores a los directores y de estos últimos a los maestros) convertía mecánicamente en “obsoletas” otras formas de enseñar. La experiencia docente era subestimada. Como resultado de ello, la brecha entre las innovaciones y los docentes se acrecentaba generando en estos últimos una sensación de torpeza frente a lo nuevo, de escepticismo y en el mejor de los casos de aprendizaje formal. Al no saber qué hacer con “lo nuevo”, se les planteaba la contradicción entre sus saberes y las exigencias externas, en muchos casos con la consecuencia de quiebres en la autoestima profesional. El siguiente testimonio de una docente en una escuela primaria en 1996 resulta elocuente:

*“E: Tenés 22 (años de servicio), tenés mucha experiencia, llegás a una escuela, por qué tantos temores, te vuelvo a preguntar...”*

*–M: Es el temor a equivocarte después de tantos años.*

*E: ¿Es tu primer traslado?*

*–M: Es un poco lo que me pasa en realidad con el sistema educativo, no con la escuela en general, yo me siento después de tantos años como que el sistema, todos los años que yo le di, no me los retribuye, porque te cambia una palabra por la otra, o te hace, y estamos alrededor de lo mismo y lo que vos hiciste, quedó todo en el olvido, aún los cursos que se hizo, siento que me están exigiendo a mí ahora este sistema educativo que haga una serie de cosas impresionantes porque no se que me van a acreditar que como todo lo que yo hice en tantos años no sirvió de nada. Me entendés, entonces en general lo que pasa en la escuela en particular es lo que está pasando en el sistema en general...” (de la entrevista a una maestra)<sup>15</sup>*

#### 4. EL LEGADO Y UN PUNTEO DE PROBLEMAS

Al finalizar la década del 90 Argentina mostró en forma descarnada las consecuencias de las políticas neoliberales: el desempleo y la pobreza alcanzaron sus niveles históricos más altos, la corrupción de los funcionarios y los políticos fue ventilada por los medios de comunicación mostrando la impunidad de la cual ellos gozaban y continuarían haciéndolo, el descrédito por las instituciones y por los partidos políticos ganó la ciudadanía. La crisis del 2001<sup>16</sup> fue sólo la expresión visible de una sociedad cada vez más fragmentada y excluyente que naturalizó y continúa haciéndolo, las situaciones de marginalidad y exclusión social.

En términos generales y como una muy apretada síntesis se puede afirmar que la reforma educativa dejó un sistema fracturado y fragmentado. Dejó un saldo económico negativo (de deuda externa) para una reforma muy costosa que desatendió los problemas más acuciantes y hoy agravados de la educación de nuestro país<sup>17</sup>. En la actualidad existen en Argentina más de tres diferentes

<sup>15</sup> Material de un trabajo de investigación de 1995/6 Tesis de doctorado de la autora.

<sup>16</sup> Conocida mundialmente porque la gente ganó la calle con los famosos “cacerolazos” que terminaron con la renuncia del presidente.

<sup>17</sup> Me refiero al analfabetismo, la sobreedad, la repitencia, el abandono, etc.

estructuras de sistema educativo<sup>18</sup> y según una nota publicada por un diario nacional el domingo 14 de mayo, actualmente hay más de 720.000 alumnos fuera del sistema escolar por motivos que se identifican con la crisis social de los últimos años, en tanto que unos 730.000 mayores de 15 años no saben leer ni escribir. El diagnóstico revela también que estos guarismos, lejos de distribuirse en forma homogénea, señalan una situación de desigualdad profunda entre las diversas jurisdicciones del país<sup>19</sup>.

La política de reforma con su modelo gerencialista, entre otras cosas, sirvió para correr el eje de lo pedagógico en las escuelas privilegiando los aspectos administrativos, obtuvo la posibilidad de generar nuevos discursos con base en problemáticas específicas y concretas de las escuelas, desvalorizó las experiencias y saberes acumulados por los docentes y confundió tanto a directivos como a maestras y maestros en relación con lo que se esperaba de ellos. El discurso tecnocrático dejó instalado un paternalismo estatal a partir de lo cual todo era esperado de la administración central y simultáneamente resistido. El necesario espacio de interacción/articulación entre la gestión escolar y los gobiernos centrales (locales y nacionales) profundizó su brecha.

Las escuelas, tanto en la “primavera neoliberal”, como en el contexto de desintegración a que dio lugar, continuaron sosteniendo algunas funciones sociales, resabios de un Estado de Bienestar. En muchas de las escuelas argentinas se continuó con prácticas sociales habituales como alimentación, prevención de la salud, tramitación de la documentación, etc. Con las limitaciones de las condiciones laborales de los docentes, de la carencia de conocimientos necesarios para atender situaciones extremas y de la falta de recursos de las instituciones, muchas escuelas continuaron constituyéndose en espacios de contención y también de educación para los chicos, las chicas y los jóvenes del país.

En la actualidad, y con base a algunas investigaciones realizadas desde el gobierno local en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires<sup>20</sup>, puedo señalar algunas dificultades con las que aún se encuentran las gestiones escolares y que requieren especial atención:

1. Un problema importante en la relación entre “la administración” y “el sistema” es la desconfianza mutua. Por el lado de técnicos en general los signos de desconfianza refieren generalmente a la posibilidad de que los cambios se produzcan, a que los docentes comprendan, y puedan aplicar, lo que se les está ofreciendo, a la continuidad y sostenimiento de las acciones por parte de la gestión, etc. En los discursos se registra la queja sobre “el docente como problema, el docente que no escucha, el docente que no es receptivo de las propuestas, el docente que no entiende, el docente que no se capacita, etcétera. En contraposición, los docentes dicen: “¿Qué saben de las escuelas los técnicos y planificadores si nunca pisaron una escuela y hacen política y planificación desde sus

---

<sup>18</sup> La mayor parte de las provincias argentinas asumió la nueva estructura escolar de una Educación General Básica obligatoria (EGB) de 9 años y la educación polimodal no obligatoria; algunas jurisdicciones, como la Ciudad de Buenos Aires mantuvo la estructura anterior (7 años de primaria y 5 de secundaria, ambas obligatorias) y otras jurisdicciones adaptaron la propuesta reformista al sistema anterior, con 6 años de EGB.

<sup>19</sup> Mientras que en la ciudad de Buenos Aires va a clase el 89,3% de los alumnos en condiciones de cursar los primeros dos años de la escuela media –de carácter obligatorio–, en Misiones sólo el 56,4% accede a esa posibilidad; en Santiago del Estero lo hace el 58,7%, y en Corrientes, el 61,5 por ciento. El problema del analfabetismo también se extiende en forma desigual: en Tierra del Fuego afecta al 0,73% de la población, pero en el Chaco alcanza el 8,96% y en Corrientes, el 7,16%, entre otros extremos. Los datos forman parte del primer informe del monitoreo de la ley de financiamiento educativo que puso en marcha el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec). Diario La Nación, 14 de mayo de 2006.

<sup>20</sup> Entre abril de 2003 y abril de 2006 me desempeñé como Directora de Investigación de la ex –Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (hoy Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Bs. As.). Las investigaciones a las que me refiero se desarrollaron en ese período.

oficinas? ¿Qué pueden decirnos ellos a nosotros cuando somos nosotros los que estamos todos los días en las escuelas resolviendo (y padeciendo) los problemas?” Es un diálogo cortado en el cual la voz de unos no escucha la voz de los otros. Se pueden describir fundamentalmente dos factores que están interviniendo en este quiebre: por una parte y en la base de la desconfianza mutua, la “deslegitimación” y “desvalorización” de los docentes como interlocutores válidos para entrar y sostener la discusión pedagógica; por otro lado, la aún persistente dicotomía del saber de la experiencia versus el saber académico, o también enunciado como el (aún vigente) divorcio de la teoría y la práctica.

2. El proceso de deslegitimación y desautorización (quitar autoridad) de los docentes viene siendo abonado tanto por los discursos que continúan atribuyendo una responsabilidad (profesional e individual) a los docentes y pregonando sobre las carencias profesionales docentes (lo que no saben, lo que no pueden, su estado desactualizado), sumado al legado de los gobiernos de los '90 cuya su actitud paternalista generó una posición de “espera” respecto de las soluciones a los problemas y también de las re-definiciones de lo que se esperaba de la escuela y de los docentes. Todo venía “dado”. Hoy muchos docentes se sienten inseguros frente a la interpelación de su saber y confusos respecto de lo que se les está pidiendo. Las escuelas y los docentes siguen reclamando prescripciones y recetarios; aunque también protestan por ello. El “saber experto” ha venido a minar la confianza en los docentes (abonando el proceso de deslegitimación y desvalorización). En este punto se puede decir que la brecha ubicada en la difícil relación que se establece entre “el saber empírico y el saber teórico o académico” se ha profundizado. Reconocer a las escuelas como espacios de producción y democratización del conocimiento puede ser un camino para reconciliar dos aspectos del saber que son indisociables.
3. Lo que normalmente “baja” en la jerga educativa suele tener un sentido universal que no logra que las escuelas lo identifiquen con sus problemáticas y/o necesidades particulares. En una de nuestras investigaciones, se ha advertido que salvo excepciones, las escuelas no identifican que los cambios propuestos por la administración central vengán a responder a problemas de enseñanza que ellos habían identificado de alguna manera y más bien se sigue visualizando que dichas propuestas no tienen en cuenta la realidad de los maestros y de las escuelas. Son dos lógicas que se desencuentran. Las acciones de las políticas de las administraciones de gobierno están diseñadas para más de una escuela (puede ser para un pequeño grupo) y responden a una lógica y tienen una mirada / perspectiva de conjunto sobre los problemas y desafíos para desarrollar sus lineamientos. Las escuelas tienen sus propias problemáticas cotidianas e históricas, sus dinámicas institucionales (internas y con el exterior), etc. La tensión entre lo que emana de la administración central y las necesidades de cada escuela se dirime en el mejor de los casos, cuando las escuelas se apropian, reinterpretan lo que provienen de la gestión en sus contextos particulares. Desde esta percepción, es habitual encontrarse con actitudes que suelen variar entre una resistencia a lo que provenga de la gestión (más o menos crítica) por lo que “baja”, una aceptación escéptica (total todo resbala, nada cambia) y una aceptación con algún nivel de convicción al menos teórica/ideológica (por cercanía, proximidad con la gestión) pero con poco involucramiento. La generación de confianza requiere de tiempo y trabajo sostenido sobre una tarea, del establecimiento de un genuino diálogo.

4. En relación con el establecimiento de diálogo. Un diálogo requiere una posición genuina de respeto mutuo, de confianza, de genuina escucha. Devolución implica devolver algo que le pertenece a otro y se utiliza en la jerga de los investigadores educativos como contarle a los actores que fueron “objeto de investigación”, las conclusiones a las que arribaron. El diálogo en tanto conversación se establece sobre la existencia de un tema y de dos partes que dialoguen. Si no hay tema y no hay partes, no hay conversación. Encontrar un tema/problema sobre el que conversar implica el reconocimiento por ambas partes (de la conversación), de la existencia del tema/problema y tener la disposición a un intercambio de pareceres (con debate, disenso y negociación). En algunas de nuestras experiencias en escuelas de la Ciudad de Buenos Aires, vimos necesario realizar un trabajo intenso con las escuelas para sobrepasar la instancia de la queja, del reclamo; o bien traducir dicha queja/reclamo en preguntas y/o problemas. En ocasiones lo que concierne a “la enseñanza” es visualizado como un asunto del ámbito de lo privado (de lo que cada uno hace en el aula) y en ese sentido no es objeto de conversación. Para que se constituya como espacio de diálogo, resulta necesario que la enseñanza sea considerada un asunto público. Y esto último implica un cambio de la posición individual del docente a una idea de trabajo colectivo, en donde lo colectivo es lo común y no la suma de las individualidades. Un diálogo orientado a construir conocimiento sobre un tema/problema, también tiene otros requerimientos. Entre otros, la comprensión de la subjetividad como constitutiva del quehacer pedagógico y de la producción del conocimiento colectivo. En este aspecto, hay que tensionar sobre el concepto muy arraigado en las escuelas de “lo objetivo” como “verdad”.
5. Varios dispositivos escolares orientados a la gestión requieren ser problematizados y reformulados. Un ejemplo de difusión bastante extendida es el proyecto educativo institucional (PEI). Este dispositivo fue considerado por la lógica instrumental de la reforma como una herramienta privilegiada del directivo para el trabajo particularizado de cada escuela. Varias de nuestras investigaciones han mostrado, que en el mejor de los casos el PEI existe sólo por la formalidad que lo requiere. Problematicar el sentido del PEI llevaría a preguntarnos mínimamente ¿Cómo se definen los objetivos de la escuela y quiénes están involucrados?, ¿cuáles son los supuestos que enmarcan los discursos y las acciones orientadas al gobierno?, ¿cómo se formula el proyecto institucional, cómo se lleva a cabo, quiénes participan y de qué manera?, ¿qué espacio se reserva a los intercambios y cuál es su naturaleza?. Estos interrogantes deberían hacerse en el marco de otras preguntas vinculadas con la inserción del PEI en los marcos / lineamientos más generales (distritales, municipales/jurisdiccionales). No todas las gestiones de gobierno ofrecen marcos claros de referencia de líneas de política para su interpretación; lo cual suele ser un grave problema.
6. Los dispositivos orientados a “mejorar” la gestión desplazaron la centralidad pedagógica de la tarea de los directivos. Armar las planificaciones, realizar evaluaciones, hacer seguimientos perdieron el carácter pedagógico en pos de criterios evaluadores y fiscalizadores. Hoy asistimos a la dificultad de recuperar el sentido pedagógico de algunas estrategias y dispositivos necesarios para las prácticas educativas.
7. Por último me gustaría hacer una muy breve referencia a un problema de difícil solución: el tiempo político vs. el tiempo escolar. Sólo quisiera dejar enunciadas las siguientes



tensiones: ¿Cómo responder a la urgencia sin perder el mediano y largo plazo? Esta pregunta refiere tiempos cortos para urgencias escolares y tiempos más largos para el planeamiento, para la construcción de políticas educativas. ¿Cómo respetar los ritmos de cambio y producción de conocimiento en el interior de las escuelas en el tiempo acotado de una gestión?. Esta otra pregunta invierte los términos temporales: los procesos educativos, no se corresponden temporalmente con las necesidades de tomar decisiones en el plazo de una gestión de gobierno.

La distancia que existe entre el universo de la administración central y las escuelas, y su vida cotidiana es una realidad necesaria, tal como se señaló en el punto 2. Saber que trabajamos con esta realidad, debería estimular un análisis sobre el/los punto/s de articulación y complementación que hagan posible la convergencia para actuar sobre ciertas problemáticas y producir cambios.

## 5. LA GESTIÓN ESCOLAR: “UNA INTERACCIÓN QUE EDUCA”

La posibilidad de explicar los acontecimientos y ejercer un control sobre ellos es lo que provoca la ilusión de un orden racional de las instituciones sociales, un orden “objetivo” que regule las relaciones sujeto - objeto<sup>21</sup>. Sobre este ideal de la ciencia moderna, la sociedad contemporánea encumbra a la racionalidad instrumental como forma “válida” (por su objetividad) del conocimiento y la acción. Esta ilusión, que sirve a los reformistas cuando diseñan sus propuestas de reforma, se desdibuja en la vida cotidiana de las instituciones donde las formas “puras” de racionalidad, aisladas y recortadas no se encuentran, más bien aparecen lógicas diferentes que coexisten construyendo un escenario en el cual las diversas formas conviven. Formas que en la vida cotidiana adopta la acción e interacción de los sujetos, en su historia acumulada, en su presente y en la proyección hacia el futuro.

Angel Pérez Gómez (1994, 1998) propone que la escuela y el sistema educativo en su conjunto sea entendido como un espacio ecológico de cruce de culturas en donde convergen la cultura pública (las disciplinas científicas), la académica (currículum y prácticas hegemónicas), la escolar (roles, normas, rutinas y ritos) y la privada (la experiencia de los alumnos y de los docentes). Estos influjos, dice son los responsables de la naturaleza, sentido y eficacia de lo que los alumnos aprenden en su vida escolar. En un sentido podríamos complementar estas ideas con lo que afirma Viñao, J (2002), cuando dice:

*“La cultura escolar estaría constituida por un conjunto de teorías, ideas, principios, normas, pautas, rituales, inercias, hábitos y prácticas (formas de hacer y pensar, mentalidades y comportamientos) sedimentadas a lo largo del tiempo en forma de tradiciones, regularidades y reglas de juego no puestas en entredicho, y compartidas por sus actores, en el seno de las instituciones educativas. (...) Sus rasgos característicos serían la continuidad y persistencia en el tiempo, su institucionalización y una relativa autonomía que le permite generar productos específicos como las disciplinas escolares. La cultura escolar sería, en síntesis, algo que permanece y que dura; algo que las sucesivas reformas no logran más que arañar superficialmente que sobrevive a ellas, y que constituye un sedimento formado a lo largo del tiempo...”* (pág. &)

Viñao, J. llega a esta afirmación basándose en el desarrollo de Escolano, A. (2000) quien analiza las relaciones de autonomía, interdependencia y convergencia entre la cultura empírica de los

---

<sup>21</sup> Un análisis de la racionalidad instrumental puede encontrarse en Angulo Rasco, F. (1991) “Racionalidad Tecnológica y tecnocracia. Un análisis crítico”.



docentes, (guiada por la lógica de la razón práctica); la cultura científica de los académicos, orientada por los códigos propios de la producción científica/académica; y la cultura política de las administraciones, determinada por las formas de la burocracia y los requerimientos de control social. En mi parecer, estas relaciones resultan centrales en un análisis sobre la gestión escolar, justamente porque indican el punto de intersección para la acción de gestionar.

Al acordar con este punto de vista, se puede afirmar que las reglas explícitas o implícitas, de cultura profesional que forman las tradiciones colectivas, de comunicación profesional entre los docentes, de comunicación y control interpersonal entre docentes y alumnos, de relación con el exterior (con las familias, con otros estímulos culturales, con el resto del sistema educativo) (Gimeno Sacristán, J. 1992), de liderazgo, poder y autoridad, etc., forman parte de la trama que constituye la gestión escolar.

Un determinado tipo de relación maestro-alumno, maestro-director, alumno-director, tiende a transferir a través del estilo del vínculo, una concepción de autoridad en los sujetos. En la relación con sus maestros y directores, los niños aprenden formas de autoridad, de mando, de obediencia, de simulación, de transgresión a la norma, etc. Asimismo los docentes aprenden en su relación entre sí, y con sus autoridades, las formas de gestión particulares de la institución en la que se desempeñan. Es decir, es a través de los vínculos interpersonales y de las prácticas, que los actores de la escuela aprenden las reglas no explícitas de participar, de opinar, de proponer; normas de comunicación, reglas de hacer, reglas de autoridad, de disciplina, de jerarquías, etcétera.

En esta línea argumentativa, la gestión escolar consiste en un proceso que involucra interacciones con propósito de gobierno en la escuela, dentro de un contexto más amplio que incluye al sistema escolar (con sus propias determinaciones contextuales). En otras palabras, la gestión escolar es un proceso que comprende personas en interacción, mediadas por un contexto; y con una direccionalidad hacia el gobierno de la institución. Las escuelas son instituciones organizadas básicamente a través de la comunicación entre personas y son los intercambios comunicacionales los que dan sustancia a lo que acontece en la institución.

Se trata de interacciones que persiguen objetivos de control y resistencia, de reproducción y cambio y que se dan a través del diálogo, la negociación y la confrontación (perspectiva micropolítica); orientadas a organizar y coordinar el trabajo, a manejar información, utilizar el tiempo, administrar recursos (perspectiva organizacional y administrativa); pueden promover la participación de distintos actores de la escuela y del entorno (perspectiva sociocomunitaria); se orientan a articular modelos y proyectos curriculares (perspectiva pedagógico - didáctica). En palabras de Cantero, G. (1993), las interacciones orientadas a la gestión:

*“...remiten a su vez, permanentemente y de múltiples maneras, a un tipo peculiar de relaciones: las que tienen lugar a partir de la convivencia cotidiana entre niños (alumnos) y adultos (maestros, directivos, etc.), con todas sus implicancias (el tejido de vínculos afectivos que les es propio; las depositaciones sociales e institucionales que las enmarcan, la asimetría de saberes y poderes desde la que se constituyen, etc.)...” (pág. 11)*

Con respecto a la direccionalidad, las acciones con propósito de gobierno se producen en el escenario de negociaciones, luchas y resistencias que caracterizan a la institución escolar (Ball, S. 1987 y Giroux, H. 1983, 1993) y están estrechamente relacionadas con los fines u objetivos que se establecen (tanto en forma explícita como implícita). El gobierno de la escuela remite a la dirección o al llamado equipo de conducción. Hablar de gobierno es referirse a las relaciones de poder y autoridad, de toma de decisiones, de reglas escritas o no, de administración de recursos y espacios, etcétera.

Cada escuela organiza su propia forma de establecer los intercambios personales y curriculares, sus relaciones de poder y autoridad, la forma en como se resuelven los conflictos, la toma de decisiones, etc. Con esto quiero decir que el sentido de la institución está dado por las particularidades locales, por la forma en que los sujetos se relacionan entre sí, con la tarea, con las normas, en definitiva, por las interacciones en general y por las interpretaciones individuales y colectivas de los aspectos que conforman la organización escolar. Las directivas, la distribución de los recursos, las exigencias burocráticas, etc, son interpretadas por los actores en sus intercambios dando lugar a la práctica de la gestión. En otros términos, los profesores se encuentran con unas determinadas condiciones de trabajo sobre las cuales influyen en una cierta medida. Así, el docente realiza su tarea reinterpretando las directivas y mandatos desde un contexto que en forma simultánea le otorga el marco de la comunicación y al cual él cotidianamente contribuye a construir.

Quiroz (1992) define a la gestión como:

*"...los procesos de mediación entre la normativa curricular y su concreción en prácticas educativas singulares en cada escuela; entre la normatividad, las condiciones materiales del trabajo escolar y las prácticas de sus actores..."*.

Cantero G. y Celman S. (1996) proponen considerar a la gestión desde un andamiaje teórico crítico respecto del modelo hegemónico vigente; es decir "repensar a la gestión escolar en vista de otro proyecto político-educativo". En este esfuerzo, utilizan otra definición un poco más compleja, completa y aclaratoria:

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

Las citas precedentes definen a la gestión como un proceso que involucra múltiples componentes. Comprende personas (directivos, docentes, padres, vecinos, en algunos casos alumnos, etc) que interactúan formal e informalmente en el contexto escolar. No se trata de todos los intercambios, sino de aquellos que se orientan al gobierno y que por ello tienen características propias. Ello, sin desconocer que las interacciones en la escuela implican componentes emocionales, valorativos e ideológicos. Lo que acontece en las escuelas supera una enumeración de tareas y perfiles; los aspectos afectivos, los intereses y las actitudes de los protagonistas influyen en el clima real de las interacciones. Estos elementos se convierten en aspectos fundamentales que definen la plataforma local de mediación cultural de los aprendizajes (Pérez Gómez, A. 1998).

Desde el enfoque que vengo desarrollando, la experiencia de los actores, es decir tanto lo que aprenden los alumnos, como la forma de enseñar, la posición de los profesores (y también sus aprendizajes), se desenvuelve en un marco, en unas condiciones institucionales que configuran un contexto y se entrelazan con el currículum. Con otras palabras se puede afirmar que los efectos del currículum real están estrechamente vinculados con el contexto físico y psicosocial, con las formas de regulación, de implementación, con la toma de decisiones y con el tipo de relaciones que se establecen entre los actores.

Es así que los diferentes aspectos que hacen a la gestión educativa en el interior de la escuela (aspectos de relación, de implementación, de negociación, de administración, de decisión, etc), afectan

el currículum oficial, ocupando un lugar en los aprendizajes escolares. Se puede decir que las prescripciones curriculares toman forma, se reelaboran, se resignifican en la práctica dentro del marco de la gestión.

La negociación por los espacios, horarios y recursos; el estilo de liderazgo; las relaciones de poder e influencia intra y extra muros; la identificación con el proyecto de la escuela; el compromiso con la tarea educativa, las condiciones en las que se desarrolla; la participación de las madres y los padres en la vida cotidiana de la escuela, son algunos de los factores que conformando la trama de la gestión se involucran como currículum.

En la concepción de que la gestión opera como currículum, se asienta el espacio donde los sujetos se apropian y reinterpretan las reglas institucionales, estableciendo modos de relación interpersonales y con el espacio público. El protagonismo de los actores en el proceso de construcción y gestión de un proyecto institucional y la identificación con ese proyecto y con su escuela, la participación de los sujetos, los procesos de intervención y deliberación son cuestiones centrales y articuladoras de la gestión y el currículum.

Se entiende en este caso a la participación de los actores, como “tomar parte de” y “tomar parte en”; se alude en términos políticos a la intervención en los procesos de deliberación y decisión, al ejercicio de derechos (de reunión, de expresión) y también implicando los supuesto de libertad (de asociarse, de opinar) y de igualdad (los que no tienen parte de las que la tienen) (Beltrán Llavador, 1997). En una concepción política de la gestión, la participación de los actores resulta una dimensión clave y articuladora de la gestión. Al decir de Beltrán Llavador, 1997:

*“...La escuela arranca siempre de una situación de desigualdad (o asimétrica si se prefiere), al menos con relación a edad, jerarquía y conocimiento. Los alumnos tienen que identificarse a sí mismos en su condición desigual respecto de los adultos, los profesores o el conocimiento mismo antes de organizarse para reclamar su parte, lo cual ocurre siempre en diferentes modos. La escuela es por esto política en su dimensión interna, pues crea un público y lo hace posible mediante el germen de organización que presta, dada su disposición estructural, a los alumnos; pero es también política porque hace posible que estos se reconozcan a sí mismos y doten de peculiares formas a su articulación, mediante las posibilidades de intervención y deliberación inherentes a los procesos de construcción y distribución del conocimiento. Además la escuela es también política desde su dimensión externa, pues dota a los individuos que la integran de una identidad que los constituye en sujetos (los sujeta a la norma, los hace sabedores, conocedores, conscientes de la distribución socialmente operada), les muestra de qué derechos son acreedores, pero al mismo tiempo también cuáles son aquellos que se les niegan o en qué aspectos no se los reconoce; los enfrenta a las necesidades de igualdad y libertad. Al hacer todo eso les sugiere la posibilidad de integrar el espacio público y, en consecuencia, de que los límites del mismo se vean desplazados por su intervención...”*  
Francisco Beltrán Llavador (1997) (pág. 16)

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bass, B. (1985). *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York: The Free Press.
- Angulo, J.F. (1991). Racionalidad tecnológica y tecnocracia. Un análisis crítico. En: Fernandez, M. *Sociedad, Cultura y educación*. Madrid: CIDE/Universidad Complutense. pp. 315-341
- Angulo, J.F. (1995), “Calidad educativa, calidad docente y gestión”. En Frigerio, G. (comp). *De Aquí y de allá, textos sobre la institución educativa y su dirección*. Buenos Aires: Kapeluz. pp. 91-111
- Ball, S.J (1987). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Paidós.

- Ball, S. J. (1993) "La perspectiva micropolítica en el análisis de las organizaciones educativas". En Gairin, J. y Antunez, S. *Organización escolar. Nuevas aportaciones*. Barcelona: PPU.
- Bates, R. (1989). Burocracia, educación y democracia: hacia una política de participación. En Bates, R. *Práctica crítica de la administración educativa*. Valencia: Universitat de Valencia.
- Bauman, Z. (2000). *Modernidad Líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Beltrán, F. (1997). La dirección de los centros, crisis y alternativas. (Mimeo) Valencia.
- Bourdieu, P.; Passeron, J.C. (1970). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Laia Barcelona.
- Calcagno, E. (1999). *Para entender la política. Entre la ilusión de lo óptimo y la realidad de lo pésimo*. Buenos Aires: Norma.
- Cantero, G. y Celman S. (2001). *Gestión escolar en condiciones adversas*. Buenos Aires: Ed. Santillana.
- Cantero, G. y Celman S. (1993). La gestión escolar en los niveles primario y medio, exigencias y condiciones de cambio. Paraná, Proyecto de Investigación.
- Carr, W. y Kemiss, S. (1988). *Teoría crítica de la enseñanza*. Barcelona: Martínez Roca.
- Clark, J. (1989). Opiniones contrapuestas, toma de decisiones y acción administrativa. En: Bates, R. *Práctica crítica de la administración educativa*. Valencia: Universitat de Valencia.
- Codd, J. (1989). El administrador como educador. En: Bates, R. *Práctica crítica de la administración educativa*. Educació. Valencia: Universitat de Valencia.
- Codd, J. (1989). Filosofía en acción. En: Bates, R. *Práctica crítica de la administración educativa*. Valencia: Universitat de Valencia.
- Coriat, B. (1982). El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el Taylorismo, el Fordismo y la Producción en masa. México: Siglo XXI.
- Coriat, B. (1992). *El taller y el robot. Ensayo sobre el Fordismo y la Producción en masa en la era de la electrónica*. México: Siglo XXI.
- Díaz De Rada, A. (1996). *Los primeros de la clase y los últimos románticos*. España: Siglo XXI.
- England, G. (1989). Tres formas de entender la administración educativa. En: Bates, R. *Práctica crítica de la administración educativa*. Valencia: Universitat de Valencia.
- Ezpeleta, J. (1992). Problemas y teoría, a propósito de la gestión pedagógica. En: Ezpeleta, J. y Furlán A. (comp.). *La gestión pedagógica de la escuela*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.
- Furlán, A., Landesmann, M. y Pasillas, M.A. (1992). La gestión pedagógica, polémica y casos. En: Ezpeleta, J. y Furlán A. (comp.). *La gestión pedagógica de la escuela*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.
- Gimeno Sacristán, J. (1992). Investigación e innovación sobre la gestión pedagógica de los equipos de profesores. En: Ezpeleta, J. y Furlán A. (comp.). *La gestión pedagógica de la escuela*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.
- Gimeno Sacristán, J. (1997). Políticas y Prácticas culturales en las escuelas: los abismos de la etapa postmoderna. *Heuresis, Revista Electrónica de Educación*.
- Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, A.I. (1993). *Comprender y transformar la enseñanza*. Madrid: Morata.
- Giroux, H. (1993). *La escuela y la lucha por la ciudadanía*. México: Siglo XXI.
- Glatter, R. (1993). La dirección como agente de innovación y cambio de los centros educativos. En: Gairin, J. y Antunez, S. *Organización escolar. Nuevas aportaciones*. Barcelona: PPU.
- Gonzalez Gonzalez, M.T. (1993). Nuevas perspectivas en el análisis de las organizaciones educativas. En: Gairin, J. y Antunez, S. *Organización escolar. Nuevas aportaciones*. Barcelona: PPU.
- Granja, J. (1992). Despuntes: Notas para "problematizar" lo normativo y la gestión. En: Ezpeleta, J. y Furlán A. (comp.). *La gestión pedagógica de la escuela*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.

- Guba, E. (1983). Criterios de credibilidad en la investigación naturalista. En Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, A.I. (comp.). *La enseñanza, su teoría y su práctica*. Madrid: Akal. Págs.148-165
- Krawczyk, N. (2002). En busca de una nova governabilidade na educacao. En: Andrade, D. y Felix Rosas, M. (comp) *Política e Gestao da educacao*. Belo Horizonte: Ed. Autentica.
- Lynch Gaete, P. (1994), *Liderazgo: Cuatro perspectivas para una dirección eficaz*. Santiago de Chile: Universidad de Concepción.
- Marengo, R. y Sverdlick, I. (1996). *La evaluación sigue en debate*. *Contexto & Educação*, 42, pp. 86-97
- Muñoz, A. y Roman, M. (1989). *Modelos de Organización Escolar*. Madrid: Editorial Cincel.
- Namo De Mello, G. (1993). Modelo de gestión para la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. En: *Necesidades básicas de aprendizaje. Estrategias de acción*. Seminario Regional, OREALC -IDRC, Santiago de Chile, 1992.
- Nassif, R. (1984). Las tendencias pedagógicas en América Latina (1960-1980). En: Nassif, R., Rama, G. y Tedesco, J.C. *El sistema educativo en América latina*. Buenos Aires: Kapeluz, pp. 53-104
- Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?. En: *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, 9.
- Paro, V. (1996). *Administração Escolar*. Sao Paulo: Cortez Editora.
- Paviglianitti, N. (1992). *Neoconservadurismo y educación*. Buenos Aires: libros del quirquincho.
- Pérez, A. (1998). *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Madrid: Morata.
- Pérez, A. I. (1997). *Historia de una reforma educativa*. Sevilla, Díada.
- Pérez, A. I. (1993). Educación versus socialización al final del siglo. *Revista Kikiriki*, 30.
- Pérez, A. I. (1994). La cultura escolar en la sociedad posmoderna. *Revista Cuadernos de Pedagogía*, 225.
- Pérez, A. (1998). *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Madrid: Morata.
- Pérez, H. y Alonso Bra, M. (1998). La actual reforma educativa argentina y la institucionalización del espacio escolar: ¿De la administración burocrática a la gerencia educativa?. En: AAVV. *El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública. Perspectivas, posibilidades y limitaciones*. Caracas: UNESCO/CLAD.
- Quiroz, R. (1992). La gestión pedagógica del currículo formal en las escuelas secundarias. En: Ezpeleta, J. y Furlán A. (comp.). *La gestión pedagógica de la escuela*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.
- Rattray - Wood, L. y Parrot, J. (1989). Crisis de sociedad y administación educativa. En: Bates, R. *Práctica crítica de la administración educativa*. Valencia: Universitat de Valencia.
- Rosanvallón, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.
- Sallan, J.G. (1993). Dimensiones implícitas en la dirección. Las actitudes y otros factores colaterales. En: Gairin, J. y Antunez, S. *Organización escolar. Nuevas aportaciones*. Barcelona: PPU.
- San Martín, A. (1992). La organización escolar. *Cuadernos de Pedagogía*, 194.
- Sander, B. (1996). *Educational Managment in Latin America*. OEA.
- Santos, M.A. (1993). *Los consejos escolares de centro. Plataforma de participación de la comunidad educativa*. Málaga: Universidad de Málaga.
- Santos, M.A. (1990). *Hacer visible lo cotidiano*. Madrid: Akal.
- Santos, M.A. (1993). Evaluación de los alumnos y aprendizaje del profesor. *Revista Kikiriki*, 30.
- Santos, M.A. (1994). Una tarea contradictoria: educar para los valores y educar para la vida. *Escola Critica*, 6.
- Santos, M.A. (1994). *Entre bastidores, el lado oculto de la organización escolar*. Málaga: Aljibe.
- Santos, M.A. (1997). *La luz del prisma*. Málaga: Aljibe.
- Sennet, R. (1998). *La corrosión del carácter*. Barcelona: Anagrama.

- Smyth, J.W. (1989). La administración educativa: Crítica al enfoque tradicional. En Bates, R. *Práctica crítica de la administración educativa*. Valencia: Universitat de Valencia.
- Sverdlick I., Goncalvez, M; Pitton, E., Migliavaca, A., Rodriguez Villoldo, I. y Landi, C. (2005) *La experiencia de autoevaluación institucional en la Ciudad de Buenos Aires. 2001-2004*. Buenos Aires: Secretaría de Educación/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Sverdlick I. (2005). Gestión Educativa e investigación. Hacia una construcción democrática del conocimiento. En: *Escuela: producción y democratización del conocimiento*. Buenos Aires: Secretaría de Educación/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Sverdlick I. (2004). La gestión escolar en clave política. *Revista Novedades Educativas*, 159.
- Tejada, J. y Montero, J. (1993). El papel del director ante la innovación: algunos obstáculos que impiden la gestión del cambio en nuestros centros docentes. En: Gairin, J. y Antunez, S. *Organización escolar. Nuevas aportaciones*. PPU: Barcelona.
- Tyler, W. (1991). Organización escolar. Madrid: Morata.
- Viñao, A. (2002). *Sistemas Educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*. Madrid: Morata.
- Watkins, P. (1989). El administrador como gestor. En Bates, R. *Práctica crítica de la administración educativa*. Valencia: Universitat de Valencia.