

Administración y gestión de la educación

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Rector

Mario E. Lozano

Vicerrector

Alejandro Villar

*Administración y
gestión de la educación
La configuración
del campo de estudio*

*Lucía Beatriz García
María Ana Manzione
Marisa Zelaya*



Bernal, 2015

Colección Cuadernos universitarios
Dirigida por Jorge Flores

García, Lucía Beatriz
Administración y gestión de la educación : la configuración
del campo de estudio / Lucía Beatriz García ; María Ana
Manziona ; Marisa Zelaya. - 1a ed. - Bernal : Universidad
Nacional de Quilmes, 2015.
216 p. ; 20x15 cm. - (Cuadernos universitarios)

ISBN 978-987-558-361-0

1. Gestión Educativa. I. Manziona, María Ana II. Zelaya,
Marisa III. Título
CDD 371.2

© Lucía Beatriz García. 2015
© María Ana Manziona. 2015
© Marisa Zelaya. 2015
© Universidad Nacional de Quilmes. 2015

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352
(B1876BXD) Bernal, Provincia de Buenos Aires
República Argentina

editorial.unq.edu.ar
editorial@unq.edu.ar

ISBN 978-987-558-361-0

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina

ÍNDICE

Agradecimientos	9
Introducción	11
Capítulo I. El campo de estudio de la organización, administración y gestión de la educación	15
1. Las nociones de organización, administración y gestión en el pensamiento organizativo-administrativo	16
2. Aportes de la investigación educativa al campo de la organización, administración y gestión de la educación	39
3. La escuela como institución y organización social	52
Capítulo II. Enfoques teóricos en organización y administración de la educación	59
1. El paradigma técnico-racional	61
2. Enfoques críticos al paradigma técnico-racional	83
3. Enfoques gerencialistas: contribuciones y límites en el análisis de la organización escolar	96
4. La circulación de las ideas en el campo de la administración y gestión de la educación latinoamericana	102
Capítulo III. Nuevas tensiones en torno al gobierno y la gestión escolar	113
1. Reforma, innovación y cambio: aproximaciones conceptuales	114
2. Las reformas educativas como procesos de regulación social.	119
3. Autonomía como dispositivo de regulación de la gestión educativa y escolar	135
4. Las nuevas tecnologías de la información y comunicación: incidencia en la organización y gestión educativas	146

Capítulo IV. El conocimiento de la institución escolar como aporte a los procesos de gestión	155
1. Las instituciones educativas y el análisis institucional: un recorrido conceptual.	156
2. Dimensiones de análisis de la institución educativa	168
3. Los actores institucionales: culturas profesionales y práctica docente	183
Bibliografía	199

AGRADECIMIENTOS

Expresamos nuestro agradecimiento a la Universidad Nacional de Quilmes, y en particular al director del Departamento de Ciencias Sociales y de la colección Cuadernos universitarios, magíster Jorge Flores, quien nos brindó la oportunidad de publicar en esta colección.

Asimismo agradecemos al equipo editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, por toda la colaboración y el asesoramiento recibidos durante la redacción de este libro.

Por último, pero no por eso menos importante, va un reconocimiento especial a nuestras familias, por su apoyo incondicional durante el proceso de escritura del presente trabajo.

INTRODUCCIÓN

El presente libro constituye una adaptación de la carpeta de trabajo “Administración de la educación y gestión de las instituciones escolares”, que elaboramos entre los años 2012 y 2013 y que fuera editada por la Universidad Virtual de Quilmes en julio de 2013. Su propósito fue introducir a los estudiantes de la Licenciatura en Educación en el conocimiento y la reflexión de temas nodales de la macro y la micro-política organizativas.

Un objetivo de este libro, de largo aliento, es estimular en los estudiantes de carreras de formación docente la reflexión y revisión crítica de sus prácticas pedagógicas mediante la recuperación de su dimensión política, pues estamos convencidas de que tanto la implicación como el posicionamiento político son cuestiones relevantes para comprender la complejidad del trabajo docente.

El recorrido propuesto pretende enhebrar dos vertientes del pensamiento en las ciencias sociales: por un lado, las teorías de la organización y administración general; y, por otro, los aportes provenientes de las diversas disciplinas que configuran el campo de las ciencias de la educación. En este sentido, a través del texto nos proponemos contextualizar el campo de estudio de la administración educativa en torno a las corrientes teóricas de las ciencias sociales, y rescatar de esta manera el análisis de las bases epistemológicas del conocimiento sobre gestión educativa y escolar. Por otra parte, ponemos a disposición del lector categorías conceptuales básicas de la organización y administración educacionales al efectuar una lectura crítica de diferentes corrientes teóricas.

El nombre de este libro nos anticipa una problemática central del campo de estudio, pues transitamos momentos de redefiniciones en la administración educativa, la cual viene siendo sometida a revisión, cuanto menos, desde cuatro décadas atrás. Paralelamente se debate la emergencia de otro concepto: la gestión, sus alcances y sentidos

en diferentes contextos sociohistóricos. Esta situación se expresa en la literatura especializada, en la que suele aludirse al plano macropolítico –los sistemas educacionales– con la denominación de gestión educativa, mientras que la referencia al plano micropolítico se asocia a la conceptualización de gestión de instituciones escolares. Al mismo tiempo emerge la noción de gestión pedagógica, que coloca el foco en la trama organizativa de la escuela y en una organización que satisfaga las necesidades de aprendizaje de los alumnos en el marco de las metas propuestas por el sistema. Asimismo, resulta visible, y quizás dominante en diferentes espacios y tiempos, una concepción instrumental de la gestión, con eje en la mejora de la eficiencia de la escuela para el logro de estándares de calidad, con una clara visión empresarial de la institución.

La bibliografía especializada en el campo de la administración y gestión de la educación presenta diversas alternativas analíticas, y de ellas seleccionamos autores y textos que en nuestra perspectiva resultan relevantes para quienes transitan trayectos formativos en educación y que pueden provenir de diferentes bases disciplinarias.

Para ello se abordan algunos textos clásicos de las principales escuelas del pensamiento organizacional y la administración general, así como producciones más recientes del campo educativo, lo cual permite profundizar en las visiones críticas de la corriente anterior y aproximarnos a los debates teórico-metodológicos que atraviesan este campo de estudio.

En tal sentido se recuperan aportes de diversos autores –argentinos, latinoamericanos, europeos y norteamericanos– que producen sus investigaciones y ensayos teóricos en diferentes entornos. Cabe tener en cuenta que las producciones europeas y norteamericanas han tenido mayor presencia en la configuración de este campo de conocimiento, rasgo que lentamente ha comenzado a atenuarse.

Los principales debates teórico-metodológicos en el campo de la administración y gestión de la educación datan de cuatro o cinco décadas atrás, cuando comenzaron a ser cuestionados el paradigma científico-racional y la tradición gerencial en el estudio de las organizaciones escolares, orientaciones que desconocieron el fenómeno del poder y la dominación como problemas centrales para comprender la vida organizacional y sus realidades sociohistóricas.

En la mayoría de los países occidentales estos debates se intensificaron hacia finales del siglo xx, en el marco de la reconfiguración de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y la educación bajo concepciones neoliberales y mercantilistas. Esto adquirió una particular resignificación en aquellos países latinoamericanos que habían alcanzado un mayor desarrollo de las instituciones, propias del Estado social.

La reestructuración del Estado y de su administración se inscribió en un proceso más amplio de reformas estructurales sustentadas en la crítica al Estado de bienestar. En ese escenario, caracterizado por fuertes cuestionamientos al intervencionismo estatal de corte keynesiano, complementado por una retórica que sostenía la necesidad de superar el paradigma burocrático tradicional, se enfatizó el imperativo de reducir el aparato estatal.

Es en ese contexto sociohistórico en el que surge el concepto de gestión como alternativo al de administración, y asociado a lograr mayores niveles de flexibilidad, versatilidad, eficacia y eficiencia en la organización educativa en sus diferentes niveles. Con esa intención se diseñaron e implementaron nuevas formas de gobierno y gestión de los sistemas educativos, orientadas a modificar no solo su estructura, administración y organización, sino también las dinámicas institucionales y las prácticas de sus diferentes actores.

A partir de allí emergen diversos cuestionamientos al concepto hegemónico de gestión que dan lugar a distintas controversias teórico-metodológicas y terminológicas. Se puede afirmar que la discusión conceptual sobre la gestión escolar en estos últimos años se despliega en tres líneas de desarrollo no excluyentes: una perspectiva con marcada concepción administrativista con foco en lo organizacional; otra orientada hacia la trama de los procesos, la cotidianidad, los sujetos y la cultura escolar; y una tercera tendencia que entiende la gestión en torno a la generación de situaciones de aprendizaje.

Los investigadores y especialistas más reconocidos de países europeos, de los Estados Unidos y de América Latina coinciden en señalar el estado incipiente tanto de la reflexión teórica como de la investigación empírica en materia de gestión escolar.

En este libro privilegiamos aquellas perspectivas teórico-metodológicas acerca de la administración de la educación y gestión de las instituciones escolares que toman en consideración tres niveles

de análisis que remiten a diferentes racionalidades: la descripción y caracterización de las prácticas cotidianas; las disposiciones normativas y la teorización. Son tres tipos de racionalidades coexistentes, entre las cuales no hay una necesaria correspondencia.

La hoja de ruta del texto se inicia con el propósito de aproximar al lector al conocimiento de conceptos, categorías teóricas, dimensiones y principales discusiones epistemológicas, inclusive terminológicas.

En el capítulo II se abordan tanto las perspectivas teóricas predominantes en el estudio de las organizaciones escolares y su administración, desarrolladas desde comienzos del siglo XX —el paradigma técnico-racional— y que rescatan los balances críticos de sus influencias, así como otros enfoques emergentes y alternativos a él, algunos cuestionadores de sus postulados y otros que mantienen continuidades, visibilizadas por ejemplo en el enfoque del *management*.

El capítulo III refiere a las reformas educativas, de alcance global, de las últimas tres décadas, en el marco de las cuales se impulsan nuevas modalidades de regulación social que inciden en los procesos de la gestión educativa; en tal sentido se realizan algunos análisis sobre los procesos de descentralización y autonomía en el caso argentino.

Finalmente, el capítulo IV hace foco en el análisis y conocimiento de la institución educativa, identifica los factores intervinientes en sus dinámicas organizacionales y su relación con la cultura escolar y profesional; es decir, se pretende conocer y comprender las potencialidades y dificultades que pueden encontrarse en el camino hacia la construcción de nuevas bases teóricas en la gestión escolar.

CAPÍTULO I EL CAMPO DE ESTUDIO DE LA ORGANIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN

El propósito fundamental de este capítulo es introducir a los estudiantes en el conocimiento de conceptos, categorías teóricas, dimensiones y principales discusiones epistemológicas e inclusive terminológicas de la materia que nos ocupa. Entendemos que esta aproximación conceptual facilita la comprensión de los principales problemas del campo disciplinar de la administración y gestión de la educación en relación con los planos de la teoría, los discursos y las prácticas de la política educativa, y a su vez desarrolla marcos interpretativos de la escuela como una institución y organización social específica.

En tal sentido, consideramos necesario tanto desarrollar en primera instancia una clarificación de las nociones básicas de este campo de estudio así como hacer referencia a los supuestos sociológicos y filosóficos que forjaron las ideas hegemónicas en materia de administración y gestión educativa. Nociones que se construyeron a través del tiempo, desde diferentes corrientes de la teoría general de la organización y la administración empresarial, y que desconocían la especificidad de la escuela como institución.

En función de lo expuesto cabe tener presente que en la configuración epistemológica de la organización escolar confluyen dos vertientes de conocimiento: la que proviene de la teoría general de la organización y la que procede de las denominadas ciencias de la educación.

El estado del desarrollo de los contenidos de la administración y gestión de la educación aún manifiesta un bajo nivel de estructuración y especificidad, de ahí que en la literatura especializada suele ser considerada una disciplina en gestación.