

PRODUCCIÓN Y CIRCULACIÓN DEL CONOCIMIENTO EN EL CAMPO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA Y LA GESTIÓN EN AMÉRICA LATINA

Carlos Miñana Blasco
Profesor Universidad Nacional de Colombia
Programa RED
Septiembre de 2002

Este texto presenta un balance descriptivo y selectivo sobre los núcleos de producción de conocimiento y sobre los centros que recogen, procesan y distribuyen información en el campo de la política educativa, la administración escolar y la gestión en América Latina, en la península Ibérica y en algunos otros países influyentes (EEUU, Gran Bretaña, Francia). Ha sido elaborado básicamente a partir de la revisión bibliográfica y –sobre todo- de la navegación en Internet. Pretende ofrecer orientación al usuario de esta página web y esbozar algunas líneas de lectura del complejo mundo de la producción y distribución de información en políticas y gestión.

Señalados sus límites, el texto se inicia presentando los macro-actores de las políticas y la gestión educativa en el subcontinente, en especial los organismos internacionales de mayor trayectoria; a continuación aborda el nivel nacional, las grandes bases de datos y, finalmente, la producción de tipo disciplinar. Esta última se agrupa de diversas maneras para su descripción: en torno a paradigmas, a tradiciones académicas vinculadas lingüística y regionalmente, a perspectivas disciplinares provenientes de la educación, de las ciencias sociales o de las teorías organizacionales y del *management*. Aunque el trabajo es eminentemente descriptivo se esbozan algunas hipótesis, no con la pretensión de sustentarlas sistemáticamente, sino más bien con la intención de establecer una mínima trama argumentativa e interpretativa y provocar algunas líneas de reflexión.

Para la navegación y exploración en Internet, la reseña y la organización de la información se contó con la valiosa ayuda de un equipo de estudiantes de diversas áreas del conocimiento de la Universidad Nacional de Colombia, coordinados por Diego Higuera.

De-limitaciones

El trabajo se enmarca en unos límites temporales que van de 1980 hasta 2002. Se escogió la década de los 80 pues en esa época se produjeron una serie de cambios importantes tanto en las políticas educativas, como en los organismos rectores de las políticas en el ámbito internacional, como en el incremento exponencial de la producción académica la que pronto fue recogida en las grandes bases de datos electrónicas que estuvieron disponibles al público en la WWW desde la década de los 90.

Temáticamente se concentra en política educativa, gestión y administración educativa y escolar, principalmente orientadas a los niveles inicial, básico y medio. No trata de dar cuenta de las políticas educativas o de las formas de administración, dirección o gestión,

sino de identificar la producción académica en esos campos en el período de 1980 hasta hoy.

En cuanto a la lengua vehicular de la información se ha optado por tener en cuenta únicamente la producción en español e inglés y, en menor grado, portugués y francés. Estos cuatro idiomas son los más usados en la academia iberoamericana y son también los idiomas en los que se publica la mayor parte de información de los organismos internacionales que tienen que ver con la educación en Iberoamérica. Si bien en los primeros años de la UNESCO la producción documental y académica en francés tuvo un peso importante, para el período que nos ocupa hay que decir, así resulte obvio, que la producción más significativa e influyente se da en el mundo anglosajón y en inglés. Las principales bases de datos, índices, revistas y publicaciones internacionales circulan en inglés y recogen casi exclusivamente la producción en inglés.¹ Sólo hasta hace poco, como veremos más adelante, se han empezado a fortalecer algunas iniciativas para poner a circular internacionalmente la producción latino e iberoamericana en español y en portugués.

Espacial y regionalmente se ha privilegiado la información sobre Latinoamérica y la península ibérica. No obstante se ha tenido también en cuenta la producción académica de los centros internacionales, regionales o nacionales más influyentes en el período estudiado (dentro de los límites lingüísticos establecidos); en concreto, EEUU, Gran Bretaña, Francia y, en menor grado, Canadá y Australia.

Dado que la información para la página WEB y para esta síntesis se ha tomado básicamente de Internet, de bases de datos y revistas electrónicas o en red, y de algunas grandes bibliotecas, es obvio que la producción y los centros que no tienen presencia en dichos espacios no aparecen. Por otra parte, como veremos más adelante, la información en la WEB no siempre es actualizada o confiable; la mayoría de los organismos e instituciones con presencia en la red tienden a exponer a los usuarios una visión oficial de sí mismos. En un momento como el actual donde en el mundo académico, educativo y de las políticas prevalece el *marketing* sobre el sentido crítico, resulta muy difícil hacer un balance que se escape de este sesgo.

Comentario:

Revisar una literatura sobre educación de carácter internacional exige del lector o del investigador una serie de conocimientos sobre los diferentes países y sistemas educativos en el mundo, un tipo de conocimiento del contexto nacional o local que no es tan vital en otras ciencias como la física o la matemática. Por ello consideramos pertinente incluir en el repertorio de fuentes de información una serie de accesos que nos permiten conocer algunos datos básicos de los diferentes sistemas educativos. Los organismos internacionales, especialmente la UNESCO, han publicado en varias ocasiones libros con reseñas breves de los sistemas educativos de casi todos los países del mundo. Esta

¹ Mientras que hasta 1960 el 94% de la producción académica sobre educación en América Latina estaba en español o en portugués, el crecimiento de la producción en inglés ha sido impresionante desde entonces como ya señaló a comienzos de los 90 Everett Egginton (1992). No es sólo el interés de los académicos norteamericanos, británicos o australianos en América Latina el que se ha incrementado, sino que los mismos académicos de la región publican en inglés, y los documentos oficiales de los organismos internacionales han adoptado este idioma como lengua franca.

información hay que renovarla con cierta frecuencia ya que los sistemas se transforman permanentemente. La OEI actualmente está realizando esta labor para el ámbito iberoamericano y la difunde en su página web. Otros lugares en la web que hemos encontrado son *Eurybase* en Bruselas, para los sistemas europeos, y el *World data on education*, del *International Bureau of Education* de la UNESCO, también disponible en CD-Rom.

Un elemento clave en la formulación y análisis de políticas son las estadísticas; hay además una retórica reconocida sustentada en cifras, porcentajes, rendimientos, tendencias, regresiones, análisis. Encontraremos en las páginas web reseñadas numerosas referencias a bases de datos con información estadística o simplemente datos estadísticos. El investigador debe acercarse a estas fuentes de información en forma cuidadosa. Sin entrar en detalles en cada caso, hay un documento reciente llamado “*Technical Study*” sobre las estadísticas educativas en América Latina, elaborado por la Fundación Ford y por la UNESCO (McMeekin 1998). Allí se afirma claramente que, “aunque se ha avanzado mucho” en los últimos 10 años, la información estadística “tiene todavía serios problemas”. Distingue entre grandes países con sistemas más o menos confiables (Argentina, Brasil, Chile y México), países con estadísticas casi inexistentes (Bolivia, Guyana y buena parte de Centroamérica), y con problemas, la mayoría. Los problemas técnicos enumerados para todos son: ausencia de datos clave, base para todos los demás cálculos y estimaciones; problemas conceptuales; lagunas de datos en algunos años que dificultan la estimación de tendencias; ausencia de definiciones y terminología claras y consistentes. Problemas institucionales: aislamiento de las unidades estadísticas educativas de las otras unidades estadísticas centrales, lo cual dificulta establecer relaciones entre fenómenos sociales y económicos, y el que las decisiones las toman los economistas sin consultar información propiamente educativa; la descentralización educativa está complicando el proceso de recabar datos, analizarlos y usarlos; no hay espacios para intercambio continental de datos estadísticos; ausencia de liderazgo educativo regional; casi toda la información se concentra en la primaria y la secundaria, la pre-primaria y la universidad con frecuencia presentan vacíos de datos; unos son los indicadores para seguir el proceso de una determinada reforma y otros los indicadores que permitan comparaciones internacionales.

Los macro-actores

La documentación revisada y las búsquedas en la WEB permiten esbozar un panorama de los actores institucionales más relevantes, los núcleos de producción y circulación de conocimiento sobre política educativa y gestión, que han tenido incidencia en la educación en América Latina, en especial desde la década de los 80.

En los países del llamado primer mundo (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Japón, etc.) los organismos estatales y los grupos de presión organizados son los rectores de sus políticas educativas. Estos países, si bien se ven afectados por procesos internacionales y globales, tienen estados y sistemas educativos fuertes -aunque no siempre centralizados-, con tradiciones arraigadas y con cierta capacidad para responder a las nuevas demandas que reciben. Sin embargo, en los países de América Latina y el Caribe,

así como -en menor grado- en los de la península ibérica² el papel de los organismos estatales ha sido asumido por los organismos regionales e internacionales. Por otra parte, en cuanto a la investigación educativa que se relaciona más directamente con la formulación, implementación y evaluación de las políticas, la producción de los centros de investigación universitarios, los no gubernamentales o los ministeriales ha sido poco constante e irregular en este período -como analizaremos más adelante- recayendo la responsabilidad de las investigaciones en las mismas entidades internacionales y en sus institutos; en otras ocasiones los organismos internacionales son los que han financiado la investigación o han coordinado los esfuerzos de otras entidades³. Por esta razón, si queremos elaborar un mapa general de la producción y la circulación de las políticas educativas y del conocimiento elaborado en torno a ellas en la región, hemos de acudir en primer lugar a dichos organismos.

Hasta la década de los 80, el organismo internacional más influyente en la política educativa mundial fue la UNESCO, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, fundada en 1945 y con sede en París; entidad especializada dependiente de la ONU, con subsedes e institutos en diferentes partes del mundo, con una Oficina Internacional de Educación (OIE) en Ginebra y con un centro de investigaciones y de formación vital para el área que nos ocupa: el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), fundado en 1963 y con una segunda sede en Buenos Aires (ver las reseñas detalladas de la UNESCO y del IIPE en la página WEB)⁴.

La UNESCO y sus centros e institutos asociados (por ejemplo la OREALC: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, o la FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) han cumplido y cumplen una labor central en el diseño y establecimiento de políticas educativas, en la investigación y en la planeación, en la documentación y producción de datos (por ejemplo elaborando tesauros especializados que se han convertido en estándares internacionales y grandes bases de datos), en la publicación y difusión de las políticas, en la formación de líderes, planificadores y administradores de la educación, en el establecimiento de estándares y bases de datos para la arquitectura y el mobiliario escolar (*Educational Facilities: EDFAC Database*).

De los miles de libros y documentos publicados por la UNESCO, destacamos por su especial interés para este trabajo las resoluciones, recomendaciones, declaraciones oficiales y publicaciones (como el trabajo dirigido por Jacques Delors, *La educación encierra un*

² En este caso ha sido importante la influencia de la OCDE y, recientemente, de la Comunidad Europea.

³ Ver, por ejemplo, los balances de Nazif & Rojas 1997, Pérez & Akkari 1999; además, la descripción y enumeración, en la página web, de los documentos generados por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Es interesante también ver el balance de Schiefelbein (1985), tal vez el autor más influyente en la temática de políticas educativas en América Latina, que va desde 1960 hasta los inicios de los 80 y que señala algunos cambios importantes al inicio de la década. La consolidación de prometedoras redes de investigadores en la región va a ser afectada por las políticas de ajuste fiscal (Egginton 1992).

⁴ El IIPE de París (*Institut International de Planification de l'Éducation*), fundado por la UNESCO como un centro internacional de formación e investigación de nivel superior, de carácter semiautónomo, ya en 1965 publicó un primer repertorio de instituciones a nivel mundial: *Planification de l'éducation: Répertoire d'institutions de formation et de recherche* (Paris, 1965).

tesoro) que trazan las líneas gruesas de las políticas⁵; los numerosos estudios que proporcionan cifras, datos, indicadores, diagnósticos; toda una línea de publicaciones y de trabajos en torno a la documentación de la producción académica en educación en el ámbito mundial, regional y nacional, en especial lideradas por la Oficina de Ginebra, lo cual incluye tesauros, catálogos, bases de datos, repertorios que durante más de medio siglo se publicaron en boletines trimestrales y que ahora adoptan formatos digitales; los materiales sobre planeación y gestión educativa para la formación de planificadores y administradores⁶; las revistas como *Perspectivas. Revista trimestral de educación comparada* que se publica desde hace más de 30 años para alimentar la difusión y el debate en torno a las políticas, y que es una fuente de primera mano para seguir el vaivén de la política educativa en el ámbito mundial. Aunque la mayoría de los materiales producidos por la UNESCO se publican en inglés y en francés, una buena parte de ellos se traducen al español y a otros muchos idiomas. En el caso de América Latina la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) ha ejercido un liderazgo por muchos años en las políticas educativas desde una perspectiva económica, desarrollando incluso teorías de gran impacto internacional como la teoría de la dependencia. La CEPAL, al igual que la UNESCO, es un órgano subsidiario de las Naciones Unidas. Su página web también ofrece información estadística sobre el subcontinente y documentos en línea.

Sin embargo, y como han señalado varios autores, desde comienzos de la década de los 80 -coincidiendo con el inicio del periodo que nos ocupa-, la UNESCO, la OREALC y la CEPAL en América Latina han venido siendo desplazadas en su labor rectora de políticas educativas por el *World Bank Group* o Banco Mundial, banco fundado en 1944 (Coraggio 1995, De Tommasi 1996). Si bien el Banco Mundial ha hecho préstamos para el campo educativo desde 1963, sólo hasta 1980 elaboró un documento de política para el sector educativo, y desde la década de los 90 está jugando un papel central en la política educativa mundial. El Banco Mundial, con un estilo mucho más ejecutivo y menos consensuado que la UNESCO, produce menos investigaciones y documentación sobre la educación que ésta, pero a través de la financiación de proyectos locales, nacionales y regionales está teniendo un impacto mucho mayor en la implementación de políticas concretas. Más que declaraciones de principios, grandes investigaciones y labor de difusión, el Banco financia y ha financiado proyectos concretos, especialmente, en países en desarrollo (ver reseña del Banco en la página web).⁷

Para el caso latinoamericano muchos de los fondos se gestionan a través del Banco Interamericano de Desarrollo BID (*Inter-American Development Bank IDB*), creado en

⁵ Por ejemplo, para el caso de la gestión tiene un carácter casi fundacional en el periodo que nos ocupa, la *International Conference of Education Recommendation Concerning the Improvement of the Organization and Management of Education Systems as a means of raising Efficiency in order to extend the right to education*, 1978. Aprobada en Ginebra, 37 sesión, 5 a 14 de julio de 1979.

⁶ Un esfuerzo de organización y de síntesis de muchos de estos materiales hasta 1990 puede encontrarse en S. P. Agrawal, ed. 1991. *Documentation Encyclopaedia of UNESCO and Education*, 2 vol. New Delhi: Concept Publishing Company.

⁷ Frente a los miles de documentos y bases de datos que ha producido la UNESCO, muchos de los cuales se pueden consultar en línea o en CD-Rom, la página web del Banco Mundial apenas referencia 38 documentos sobre política educativa y 55 sobre gestión. Lo mismo cabe decir al comparar la sutileza y especificidad de los indicadores elaborados por la UNESCO desde hace años, y la parquedad de los indicadores educativos que maneja el Banco Mundial en sus informes.

1959 para ayudar a la aceleración del desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe. Inicialmente, el Banco contaba con diecinueve países miembros en América Latina y el Caribe, junto con los Estados Unidos. Posteriormente, se sumaron otros países hasta un total de 46, entre los que está España. El BID implementa políticas similares a las del Banco Mundial en la región y financia numerosos proyectos que pueden consultarse en su página web.

A diferencia de la UNESCO, que era una entidad especializada en el campo educativo, científico y cultural, el Banco Mundial y el BID son, en primer lugar, bancos, entidades financiadoras y, en segundo lugar, están centrados en el desarrollo económico; tangencialmente incluyen dentro de sus estrategias globales un componente educativo. Como plantea literalmente el BID, “el Banco financia proyectos educativos con el propósito de promover la integración de las actividades educativas dentro de una estrategia de desarrollo nacional en los países miembros” (ver página web del BID). En el análisis de políticas provenientes de estas dos entidades, sin duda las más influyentes en la región y en el periodo que nos ocupa, hay que considerar las políticas macroeconómicas, los procesos de globalización, sin desconocer el importante papel que juegan los bancos.

La tercera gran organización internacional que sirve de referente para las políticas educativas en los últimos 20 años es la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD en inglés: *Organisation for Economic Co-operation and Development*), fundada en 1961, y continuadora de la *Organisation for European Economic Co-operation* (una organización fundada en 1948 para la reconstrucción de Europa). La OCDE es una organización conformada por los países más poderosos del planeta y que recientemente se ha ampliado hasta un total de 30 países, entre los que está México desde 1994. La OCDE cumple una serie de tareas de coordinación, de formulación de políticas de investigación y cumple labores de monitoreo en casi todos los ámbitos de la vida social de estos países.

En el campo de la educación, el trabajo investigativo al interior de la OCDE viene liderado por el Centro para la Investigación en la Enseñanza (*Centre for Educational Research and Innovation CERI*), con numerosas publicaciones donde se trazan políticas y se monitorean los sistemas educativos y las innovaciones introducidas en los diferentes países de la organización (ver página web). La importancia de la OCDE y del CERI para las políticas educativas en el ámbito iberoamericano va mucho más allá de la membresía de España, Portugal o México. Muchas de las experiencias educativas y organizacionales que se implementan en los países miembros se han convertido en pocos años en las directrices generales para todo el planeta. Por el carácter investigativo del CERI y por su especificidad en el campo educativo, encontraremos numerosa y valiosa documentación para el estudio de las políticas educativas y la gestión, tanto en la formulación de políticas, como en la elaboración de indicadores y sistemas cada vez más sofisticados de recogida de información y de monitoreo de las reformas. La mayoría de publicaciones son en inglés y, en menor grado, en francés. Una de las publicaciones anuales más influyentes -*Education at a Glance*- recoge información estadística de indicadores educativos y sociales de diferentes países.

La Organización Mundial del Comercio (OMC, o *World Trade Organization* en inglés) es un organismo del más alto nivel que desde 1990 ha empezado a tomar medidas para crear un mercado educativo global y que actualmente ejerce una notoria influencia en el Banco Mundial y en los organismos educativos internacionales. El AGCS (Acuerdo General sobre el Comercio de los Servicios, más conocido como GATS en sus siglas en inglés) afirma que los servicios públicos (estatales), como la educación y la sanidad, deben ser considerados como recursos comerciales.

Un economista del Banco Mundial resume las medidas y los documentos de la OMC así: “Como otro signo [de la existencia] del mercado global, en el año 2000 la Organización Mundial del Comercio (OMC) empezará negociaciones acerca del comercio en servicios, incluyendo educación. La OMC (1998) documenta prácticas actuales que actúan como barreras para comerciar en educación. Las tales prácticas incluyen requisitos de inmigración, controles de cambios de divisas, homologación de grados obtenidos en el extranjero en equivalentes nacionales, dificultades en la obtención de las licencias de operación, techos o topes respecto a la equidad, los requisitos de nacionalidad, monopolios gubernamentales, y negación de ayuda financiera. El informe de la OMC también documenta innovaciones en educación, como universidades de Internet (*UCLA Extension School and the Home Education Network, Western Governors’ University*) y colaboración comercial y estándares académicos (Universidad de Twente en los Países Bajos). Las implicaciones de todo esto son que bajo el acuerdo de comercio en servicios, el primer acuerdo multilateral para proporcionar *derechos legalmente ejecutables para comerciar en todos los servicios*, hay un compromiso construido para la liberalización continua a través de las negociaciones periódicas. Este recorrido por la OMC señala el reconocimiento de la importancia de la industria global de educación [*global education industry* o “mercados para el aprendizaje”, como lo denomina la OCDE] y la necesidad de mirar con cuidado las regulaciones nacionales que impiden provisión eficaz y competición” (Patrinos y World Bank 1999).⁸ La OMC, sin hablar de educación propiamente dicha, sin investigaciones ni documentos sobre política educativa, está de hecho introduciendo una serie de medidas que afectan el panorama educativo mundial y las políticas educativas a través de la creación de un gran mercado educativo global.

Dos organizaciones de carácter regional han tenido también un impacto importante en el campo educativo en estos años: la Organización de Estados Americanos -OEA-, fundada en 1948, la que publicó hasta hace poco una de las revistas más pertinentes para el análisis de la política educativa en el subcontinente, *La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo* (1956-1998), con artículos en inglés, español y portugués. La OEA ejerció un papel importante en la coordinación de algunas políticas en relación con otras

⁸ Ver http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gatt_s/gatt_s.htm y http://www.wto.org/spanish/-tratop_s/serv_s/serv_s.htm donde hay una actualización periódica de cómo avanzan las negociaciones para “liberalizar” el sector servicios a nivel mundial (educación incluida). La UNESCO institucionalmente ha mostrado alguna oposición a las políticas de la OMC (Ver por ejemplo, el dossier monográfico de *El correo de la UNESCO* de noviembre de 2000 titulado: *La educación: la última frontera del lucro*). El Banco Mundial sigue la política de la OMC y tiene una amplia literatura sobre el tema a disposición en la sección Economics of Education: <http://www.worldbank.org/education/economicshed/> y en <http://www.ifc.org/edinvest/>. EdInvest “provee información para hacer posible la inversión privada en una escala global”.

organizaciones internacionales. En Venezuela, por ejemplo, la OEA junto con el Gobierno venezolano fundaron el Centro Interamericano de Estudios e Investigaciones para el Planeamiento de la Educación CINCERPLAN en 1978, un centro que cumplió un papel significativo en la década de los 80. Sin embargo, desde mediados de la década de los 90 la OEA ha perdido influencia en lo educativo; muestra de ello fue la desaparición de la revista *La Educación* después de 42 años de circulación.

Este vacío va a ser ocupado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) para la Educación, la Ciencia y la Cultura, una organización fundada en 1957, pero con antecedentes que se remontan a 1949. Esta organización, más centrada en la cooperación cultural y educativa, tiene su sede en Madrid y es liderada desde España con la pretensión de fortalecer los vínculos de la península ibérica con el subcontinente americano. Un ejemplo del papel asumido por la OEI lo constituye la creación de la *Revista Iberoamericana de Educación*, cuatrimestral, monográfica, consultable en texto completo en línea, que aparece en 1993 y llena el vacío dejado por la revista *La educación*. Desde el punto de vista de la documentación, la OEI está también cumpliendo un papel importante generando y colocando en su página web una serie de bases de datos de gran utilidad para educadores e investigadores. Entre ellas vale la pena destacar para nuestros intereses una base de revistas educativas y otra sobre los sistemas educativos de los países miembros (QUIPU), aunque todavía sin completar.

Otra Institución que ha venido ganando un espacio en el ámbito cultural es el Convenio Andrés Bello (CAB) que agrupa a diez países de América Latina y del Caribe y del cual también forma parte España. Desarrolla su actividad a través de las áreas de educación, cultura y ciencia. Promueve programas multilaterales y también publica documentos entre los que se encuentra la revista *Tablero*. La Secretaría Ejecutiva está ubicada en Bogotá y su órgano director lo conforman los ministros de educación de los países miembros.

Recientemente están cobrando importancia en la región una serie de programas multilaterales y redes que pretenden coordinar los esfuerzos de diferentes organismos internacionales e instituciones. Es el caso, por ejemplo, del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL); este incluye a actores provenientes de organizaciones de la sociedad civil, del sector gubernamental, organismos internacionales, representantes del sector empresarial, de universidades y, en general, a actores del mundo político y social. El PREAL actúa a través de los centros vinculados a su red, algunos de los cuales tienen a su cargo la ejecución de proyectos y programas en sus respectivos países o en otros de la región. Incluye también a individuos y organizaciones que agrupan a actores estratégicos tales como líderes de opinión, medios de comunicación, representantes del sector empresarial, de organizaciones no-gubernamentales, de iglesias, partidos políticos y organizaciones civiles, en general. Está financiado básicamente por la *United States Agency for International Development (USAID)*, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el *Canadian International Development Research Center (IDRC)*, la *GE Fund* y otros donantes. Ofrece importante documentación en línea.

Aunque han existido organizaciones e instituciones privadas trabajando en el tema de la política y la gestión desde hace muchos años -por ejemplo el CIDE que tuvo la iniciativa de la REDUC en Chile-, con los procesos de ajuste fiscal, de reducción de los ministerios de

educación y de los centros de investigación, en la última década han aparecido en el panorama latino e iberoamericano (al igual que en el anglosajón) numerosas ONG, institutos, centros de investigación y de formación, redes, muchas de las cuales son financiadas por los mismos organismos internacionales o nacionales y que cumplen labores de investigación y difusión en torno a las políticas.⁹ Algunos de los centros e institutos de investigación y formación asociados a los organismos internacionales o a los ministerios se han convertido en entidades autónomas o semiautónomas. Es de prever que en el futuro este tipo de organizaciones jugarán un papel importante.

El nivel nacional

En la constitución de los sistemas educativos públicos en las principales potencias europeas a lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX son los “aspectos políticos más que económicos los que explican la formación de la escuela de masas (...) La formación de los sistemas educativos públicos (...) es consecuencia de la acción de los estados, y no del desarrollo de las fuerzas de mercado o de la demanda popular” (Bonal 1998:182). En la mayoría de los países latinoamericanos (no es el caso de Cuba, Argentina, Uruguay o México), por el contrario, con estados crónicamente débiles, ha sido más bien la demanda de la población –escuela a escuela– la que ha ido ampliando la red del sistema educativo, tanto en el campo como en los crecientes cinturones de miseria de las grandes ciudades. El Estado ha tenido algunas iniciativas significativas, en especial por presión de organismos y bancos internacionales –que argumentan razones más económicas que políticas–, pero el día a día de la construcción de la educación pública en estos países se ha dado y se da hoy en el ámbito institucional escolar. Hay reivindicaciones gremiales y de diferentes movimientos sociales organizados por la educación pública, pero es en cada escuela donde toma una dimensión cotidiana. Como en Europa, la educación pública ha sido también un asunto político y un asunto de Estado, pero no de arriba hacia abajo, sino más frecuentemente de abajo hacia arriba.

Si tomamos como ejemplo para ilustrar lo anterior un país “intermedio” en población y extensión como Colombia, se podría retrotraer el tema de las políticas educativas con cierto grado de sistematicidad (antes denominadas “planeación educativa”) a 1903, fecha en que se promulga la Ley 39 –la primera norma orgánica e integral en el campo educativo en Colombia–, pero en un sentido más estricto hemos de esperar hasta mediados de la década de los años 50. En 1950 se creó el *Comité de Desarrollo Económico* que se convertiría después en la *Oficina de Planeación de la Presidencia de la República*. Sin embargo, los planes fueron inicialmente de carácter económico (Plan Vial Nacional, Programa Nacional de Vivienda, etc.). Especialistas de algunas misiones técnicas extranjeras recomendaron por esas mismas fechas formular objetivos claros, “programas de largo alcance y planes de trabajo y métodos específicos” para solucionar los problemas que aquejaban al sector

⁹ En el universo explorado se encuentran varios ejemplos, tanto en el ámbito oficial como en el privado, entre los que se cuentan algunos casos en Argentina (Educ.ar, Gestión Educativa y Escolar en el Continente, Fronesis), Brasil (Fondo de Fortalecimiento de la Escuela, Fondo Nacional de Desarrollo de la Escuela, Aescola), Colombia (Corporación para el Desarrollo de la Educación Básica, Fundación Corona, El Instituto Ser de Investigación), Chile (CIDE), Paraguay (Programas del Ministerio de Educación), Perú (Grupo Regional para el Análisis del Desarrollo).

educativo (Lauchlin Currie. *Bases para un programa de fomento para Colombia*. Cap. 12, Banco de la República, 1951. citado por Betancur. 1984. Vol. I.13-14). Hacia 1955 el ministro de educación Gabriel Betancur Mejía emprende junto con su equipo y con la asesoría de organismos internacionales la tarea de la formulación del primer plan **integral** para la educación en Colombia (I Plan Quinquenal Educativo. 1956). Este trabajo fue pionero en América Latina y se puso como ejemplo para todos los países del continente en la Segunda Reunión Interamericana de Ministros de la Educación (Lima. 1956). En esta época la planeación busca “promover metódicamente la educación y *aplicar las técnicas modernas de la planificación económica*” (Betancur. 1984. Vol. I.44. Subrayado nuestro). La planeación como estrategia era impulsada por los organismos (UNESCO) y bancos internacionales como una forma de garantizar y controlar el uso de los créditos (ídem. 45).

La planeación en América Latina se implementa en forma sistemática y generalizada en el campo educativo a partir de la década de los 60. Algunos de los eventos más importantes en la cronología de los inicios de la planeación educativa en América Latina serían: II Reunión Interamericana de Ministros de Educación. Lima, 1956, en la que se plantea la idea de la planeación educativa integral y se toma conciencia de su necesidad; Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación (OEA-UNESCO). Washington, 1958, que comienza el proceso sistemático de capacitación para la implementación (desde aquí empieza a hablarse de la necesidad de una “descentralización administrativa”); Seminario sobre “Los problemas y las Estrategias del Planeamiento de la Educación en América Latina”, París, 1964, centrado en los aspectos metodológicos de la planeación (se habla también de los contenidos de los planes de educación y de la función política del planificador); Seminario de Planeamiento de la Educación en América Latina (OEA), Lo Barnechea (Chile), 1974, de un carácter más evaluativo y autocrítico frente a los planes educativos que ya se estaban adelantando.

Este esfuerzo de los organismos internacionales por implementar unas políticas en la región ha continuado hasta hoy. Swope y Schiefelbein (1999), por ejemplo, recogen en forma sintética las “propuestas, consensos y silencios” de las recientes cumbres y encuentros de importancia para América Latina y el Caribe, así como de algunos documentos que pretenden orientar las políticas (Segunda Cumbre de Las Américas, Séptima Conferencia de Ministros de Educación y Sexta Reunión del Comité del Proyecto Principal de Educación –UNESCO–, el Estudio Educación en las Américas de la OEA, y El Futuro está en juego, del PREAL).

En estos últimos veinte años, con el advenimiento de lo que se ha llamado el “nuevo capitalismo”, la globalización y el neoliberalismo se ha producido una reconceptualización del Estado.¹⁰ La función social y política de la educación para la nueva teoría del Estado ha cambiado. El debilitamiento de los Estados nacionales en la región, fruto de las nuevas condiciones y políticas económicas globales, se ha sumado a la ya crónica debilidad que venían arrastrando. Los Ministerios y los organismos rectores de la política educativa en

¹⁰ Ver, por ejemplo, Claus Offe. 1990. *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Madrid: Alianza. La *Revista Iberoamericana de Educación*, que puede consultarse en línea en la OEI, dedicó un extenso número monográfico (Nº 1 de 1993) a la relación Estado y Educación.

algunos países se han visto reducidos al mínimo, reestructurados una y otra vez, descentralizados e incluso fusionados.

La información que se ha recogido proveniente de estas entidades oficiales se sitúa en el panorama esbozado. Los documentos de los Ministerios de países muy diferentes, con tradiciones y sistemas educativos diversos y muy desigualmente desarrollados, hablan casi el mismo lenguaje, presentan similares diagnósticos y soluciones.¹¹ Eficiencia, eficacia y descentralización en todas sus acepciones (federalización, municipalización, etc.) constituyen los temas predominantes.¹² Aunque cada país es un caso en sí mismo y aunque recientemente algunos estudios han mostrado sus especificidades a la hora de asumir las directrices internacionales, normalmente al nivel nacional le compete difundir las políticas, adaptarlas, precisar los medios y las estrategias nacionales para unos fines que están establecidos –a veces consensuados– al nivel macro-regional, producir un marco normativo y legal, así como rendir cuentas en el logro de los objetivos pactados con los organismos internacionales. Se buscan en cada país experiencias exitosas en la implementación de las políticas que se convertirán en ejemplos para estimular la creatividad o la imitación.

En los organismos del nivel nacional se encuentra información que se reviste la mayoría de las veces de un carácter oficial, institucional, formal, no presentado en forma polémica sino prescriptiva, normativa, propositiva y, en algunos casos, claramente propagandística. Las políticas editoriales y de comunicación de los ministerios varían mucho, y hay contrastes importantes dependiendo básicamente del tipo de financiación de los programas. Algunos documentos tienen una amplia difusión, en especial los dirigidos a directivos, docentes y estudiantes. Sin embargo, la mayoría son ediciones limitadas e incluso documentos policopiados. Los sistemas y redes de distribución suelen ser muy cuestionados. Anteriormente este tipo de documentos eran gratuitos pero recientemente se comercializan, en especial a través de coediciones con editoras, con lo cual se ha mejorado su presencia en los canales comerciales de distribución, pero se ha restringido el acceso por los costos.

Las páginas web de los ministerios se transforman en forma acelerada, han empezado a complejizarse y a ofrecer mayor cantidad de información, aunque la mayoría de las veces resulta todavía insuficiente, fragmentaria, incompleta o demasiado coyuntural, al no haberse incorporado información sistemática desde años atrás. Sin embargo, se aprecia un interés creciente de las administraciones por hacer uso de este medio para difundir sus programas y para establecer contacto con los actores del sistema educativo. La información que allí aparece es sin duda vital para cualquier estudio de políticas educativas en la región. Normalmente se encuentra en ellas organigramas y descripciones del sistema educativo (a veces con algunos apuntes históricos), secciones propagandísticas donde se enfatizan los

Comentario: Matizar este comentario porque hay países en donde la estructura no se redujo a pesar de la descentralización, por ejemplo. Es más, en casos como el de Argentina, se duplicaron por momentos las estructuras nacionales y provinciales por lo que es incorrecto decir que se redujeron los ministerios al mínimo. FELICITAS, el texto dice ALGUNOS, no todos, y se refiere a la reducción de los organismos RECTORES de las políticas educativas. La descentralización suele implicar en la mayoría de los casos una reducción del nivel central y una ampliación de los niveles locales. Lo que se destaca aquí es la minimización de los organismos centralizados rectores de las políticas, su reestructuración frecuente, lo cual podría hacer pensar –como hipótesis– en su debilitamiento como organismos rectores y en su capacidad de negociación con otros sectores.

Comentario: Se aprecia un esfuerzo por matizar las afirmaciones en relación con versiones anteriores del texto. De todas maneras no entiendo cuál es el aporte de esta comparación al ESTADO DEL ARTE. Si está claro el contenido político y su importancia, pero ¿cuál es el aporte para el lector de un estado del arte sobre la BIBLIOGRAFIA (no las políticas)? Podemos discutirlo si les parece. FELICITAS, si estamos hablando de las líneas de producción de conocimiento de los ministerios latinoamericanos que se evidencian en sus páginas web, es pertinente señalar algunas preocupaciones temáticas comunes y recurrentes.

¹¹ Este lenguaje se encuentra en ministerios tan disímiles como Argentina o Brasil comparados con El Salvador, Nicaragua o Perú (ver las reseñas detalladas en la sección *Núcleos de Pensamiento* dentro de “Bibliografía-ForGestión” en la página Web de IPE-UNESCO BUENOS AIRES).

¹² Si bien es cierto se encuentra esta tendencia en toda América Latina se destacan el Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay; Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua; Secretaría de Educación Distrital de Bogotá-Colombia; Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia-Colombia; Asociación Nacional de Administradores Especializados en Instituciones Educativas-México, entre otros (ver las reseñas detalladas en la sección *Núcleos de Pensamiento* dentro de “Bibliografía-ForGestión” en la página Web de IPE-UNESCO BUENOS AIRES).

logros y cifras del actual gobierno, estadísticas muy fragmentarias,¹³ legislación educativa y normativa, programas, planes estratégicos, proyectos, informes evaluativos y diagnósticos, materiales de apoyo a la docencia, a la dirección o a la gestión, una o varias bases de datos, enlaces con otras páginas web del sistema educativo en especial con las secretarías regionales y organismos dependientes del nivel central, universidades públicas y centros de investigación y de formación, y vínculos con los organismos internacionales. Brasil, cumpliendo una normativa de 2000, coloca informes de gestión y de gastos para consulta pública en línea.

Algunos ministerios organizan su página web de acuerdo a los diferentes tipos de “visitantes” (por ejemplo, México, una sección para estudiantes, para docentes, otra institucional, etc.). Otros replican su organización funcional, otros la estructuran en torno a los proyectos o programas centrales que se desean impulsar. En casi todos los casos se encuentran documentos completos para ser descargados y, en algunos, formatos administrativos para recabar información. Con frecuencia los ministerios publican revistas de carácter académico o/y divulgativo cuyos artículos o *abstracts* pueden consultarse en línea (en especial, Argentina, que es tal vez uno de los ministerios que más información documental orienta hacia los docentes).

Con relación a la investigación educativa la cual se relaciona más directamente con la formulación, implementación y evaluación de las políticas, los organismos nacionales de tipo ministerial presentan poca información y en algunos casos, lo hacen en forma irregular o coyuntural pues las labores propiamente investigativas recaen en institutos y centros relativamente autónomos o se contratan en forma externa (Nazif & Rojas 1997 y Pérez & Akkari 1999).¹⁴

Como una prolongación de la labor de los ministerios puede considerarse la de las entidades oficiales regionales al interior de cada país. En países federalizados, altamente descentralizados o con autonomías regionales como Brasil, México o España pueden encontrarse diferencias significativas e incluso abismales entre un estado y otro. Si bien lo normal es que en estos ámbitos se reproduzcan las orientaciones nacionales, también es cierto que a veces emergen experiencias y planteamientos novedosos o que se distancian de éstas. Desde el punto de vista del estudio de las políticas y la gestión es pertinente, por lo tanto, acercarse también a las Secretarías de Educación de los diferentes estados, autonomías, departamentos, regiones o subdivisiones administrativas.

Las grandes metrópolis, constituidas también en distritos o regiones especiales, suelen presentar sistemas educativos densos, con problemas graves, pero con más inversión y más estructurados que el resto de las regiones. Incluso, en ocasiones, secretarías de educación de

¹³ Ver el balance bastante negativo de R. W. McMeekin, financiado por la Fundación Ford y la UNESCO: 1998. *Education Statistics in Latin America and the Caribbean. Technical Study* (Washington, EDU-104), donde coincidentalmente se coloca como ejemplo el caso español en su vinculación al sistema de información educativa de la OCDE. Las excepciones latinoamericanas son otra vez las mismas (Argentina, Brasil, Chile y México) y son de nuevo las entidades internacionales las que promueven sistemas de información nacionales que se adecuen a estándares internacionales y que permitan la realización de estudios comparativos.

¹⁴ En este sentido los casos de Colombia y Chile son paradigmáticos.

grandes capitales parecieran tener mayor producción documental e investigativa que los mismos ministerios nacionales. En este caso, las páginas web resultan muy similares. La diversidad, no obstante, es incluso mayor que en el ámbito nacional y muchas secretarías ni siquiera cuentan con página web o con mínimos sistemas de información. En los enlaces que incluimos en esta entrega colocamos algunos ejemplos que consideramos ilustrativos de lo que aquí se dice (ver los casos de Brasil, Colombia y México).

Entre los centros de producción de conocimiento de nivel nacional en el ámbito latinoamericano se destacan Brasil (con su consolidada red de investigadores postgraduados ANPEd - Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Educación), México (con su Consejo Mexicano de Investigación Educativa - COMIE), Argentina y Chile. Siguiendo con las asociaciones de investigadores, la *American Educational Research Association* es la líder mundial en el momento, con una División, la A, sobre Administración, y que publica el *Handbook of Research on Educational Administration*. Igualmente en EEUU tiene su sede el *University Council for Educational Administration (UCEA)* establecido en 1959 y con universidades asociadas en Canadá.

Hemos querido explorar algunas entidades que muestran la variedad de las formas asociativas en el campo profesional. El asociacionismo del sector en el ámbito internacional está poco desarrollado (ver Internacional de la Educación y la Organización Internacional del Trabajo), pero es notorio en EEUU (por ejemplo la *American Association of Schools Administrators*, que reúne en sus congresos anuales a más de 8000 asociados, la *American Federation of Teachers*, la *National Association of Secondary School Principals (NASSP)*, la *National School Board Association* y su *American School Board Journal*; ver información detallada sobre ellas en nuestra descripción en la sección “Núcleos de pensamiento”). Hay un creciente interés de las agencias internacionales por profundizar en el estudio del papel de los sindicatos de docentes frente a las reformas. En el PREAL actualmente se presentan los resultados de una investigación de cobertura latinoamericana (Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina). En las páginas web incluimos también vínculos con algunos de los sindicatos más importantes de la región.

Fuera del ámbito iberoamericano se encuentran también buenas bases de datos, grupos de investigación y escuelas de formación sobre América Latina en universidades y centros con larga tradición en el subcontinente, como la *University of California (UCLA)* con su Latin American Center; SHARE, una base de datos de *abstracts* sobre más de 1,000 programas educativos en el mundo, o la Political Impacts of Education (PIE) desarrollada por el HIID de Harvard University, con indicadores sociales y educativos por más de 25 años. La Universidad de Stanford ha ejercido también una influencia importante en la región por los estudios de Martin Carnoy y su equipo. También ha habido presencia significativa de los investigadores latinoamericanos en universidades extranjeras, que no resulta pertinente detallar aquí, pero que se aprecia en las consultas bibliográficas y en las bases de datos.

Las bases de datos

Con relación a bases de datos, ya mencionamos anteriormente las diferentes bases de la UNESCO y de los organismos internacionales, pero hoy ERIC (*Educational Resources Information Center*) es el sistema de información sobre educación más importante, más

consultado y con un mayor crecimiento; es dependiente del gobierno de los Estados Unidos y alimentado por dieciséis sedes (*Clearinghouse*) en el país (ver nuestra reseña de ERIC en la sección “Centros de acopio y distribución”). Recoge información bibliográfica y resúmenes (*abstracts*) de documentos y publicaciones desde 1966. Su presencia en Internet desde 1992 le ha permitido jugar un papel fundamental en el ámbito internacional y es actualmente el referente más importante en este sentido. Si bien en sus comienzos sólo recogía documentos de escasa circulación y artículos en revistas especializadas, desde 1993 incorpora los libros publicados en inglés sobre educación. ERIC se ha ampliado más allá de las fronteras norteamericanas con el *International Eric* que recoge las bases de datos del *Australian Education Index* (AEI), *British Education Index* (BEI) y *Canadian Education Index* (CEI) (Esta base de datos internacional cuenta con información desde 1976). ERIC, además, ha desarrollado -al igual que lo hizo la UNESCO- un tesoro específico para el campo educativo que -a diferencia del de la UNESCO, mucho más internacional- tiene un marcado carácter anglosajón y norteamericano. De especial interés para nuestro caso es detallar la labor de la *ERIC-Clearinghouse on Educational Management (College of Education-University of Oregon)*, la sede de ERIC que se dedica al tema de la gestión escolar y la política educativa; ésta se encarga de producir, codificar, resumir y difundir información acerca de estas temáticas (ver información más detallada en nuestra síntesis en la página web). Hay que señalar que casi el 95% de los documentos reseñados en esta base han sido escritos en inglés.

Si nos acercamos ahora al campo de las ciencias sociales, una de las bases de datos de más interés para la temática es *Sociological Abstracts* (SOCIOFILE), base de datos bibliográfica con más de 175.000 referencias bibliográficas (relativamente pocas frente al más de un millón de ERIC). Ésta recoge todos los campos de la sociología y de las disciplinas afines (historia, psicología social, sociología rural, problemas sociales, familia, etc.). Equivale a la revista *Sociological Abstracts* e incluye los resúmenes de los artículos que se han publicado desde 1974 y la bibliografía citada de las tesis doctorales del *Dissertation Abstracts International*. También cuenta con la base de datos de especial interés para el tema que nos ocupa: *Social Planning /Policy and Development Abstract* (SOPODA).

El correlato europeo del ERIC, es el EUDISED (*European Documentation and Information System for Education*), una base de datos bibliográfica y una red todavía incipiente bajo los auspicios del Consejo Europeo (*Council of Europe*) y en el que participan Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Islandia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. El índice y el tesoro utilizado por esta base de datos son multilingües. Respecto a información sobre los sistemas educativos se ha creado la base EURYDICE.

En el ámbito latinoamericano, además de las que pueden consultarse en la mayoría de los organismos internacionales en la región, la base de datos más importante y con más larga trayectoria es REDUC (Red Latinoamericana de Información en Educación), fundada en 1977 por el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) de Chile y financiada inicialmente por el *International Development Research Centre* (IDRC) (de la *Canadian International Development Agency*, CIDA), y con vínculos académicos con el

Ontario Institute for Studies in Education (OISE). Hoy constituye un sistema regional cooperativo de personas e instituciones (en 17 países de la región con 22 centros asociados) que han recopilado, procesado y difundido información del ámbito educativo en América Latina y el Caribe. Inicialmente la base de datos se creó y difundió a través de la publicación de resúmenes analíticos. Recientemente la base puede consultarse en línea (unos 17.000 Resúmenes Analíticos o RAE), además de disponer de unos 600 textos completos en línea, un directorio de especialistas en educación y otro tipo de servicios informativos. Aunque la calidad de los resúmenes es muy desigual, esta base tiene las condiciones para convertirse en la plataforma común de información educativa latinoamericana. La inmensa mayoría de los textos reseñados son originalmente en español y, en segundo lugar, en portugués.

En México existen dos bases de datos importantes para el ámbito latinoamericano, las cuales han surgido alrededor de la Universidad Autónoma de México (UNAM): el IRISIE (Índice de revistas sobre educación superior e investigación educativa) en el CESU (Centro de Estudios Sobre la Universidad). Actualmente cuenta con más de 53.000 registros, de los cuales 50% están en español, 48% en inglés y francés y, el 2% en portugués. De estos registros el 40% contienen resúmenes de los artículos. El IRISE ha indexado 715 títulos de revistas, de los cuales 211 proceden de México, 142 de otros países de América latina, 45 de España, 203 de Estados Unidos y 114 de otros países europeos. En segundo lugar está la REDMEX (Red Mexicana de Información y Documentación en Educación), que es la agencia mexicana de la REDUC. Además en México funciona también LATININDEX que recoge la información y directorio de revistas publicadas en América Latina, Caribe, España y Portugal. Por el impulso reciente a las bases de datos sobre el subcontinente pareciera que México va a convertirse en el centro internacional de la información en español en el continente americano.

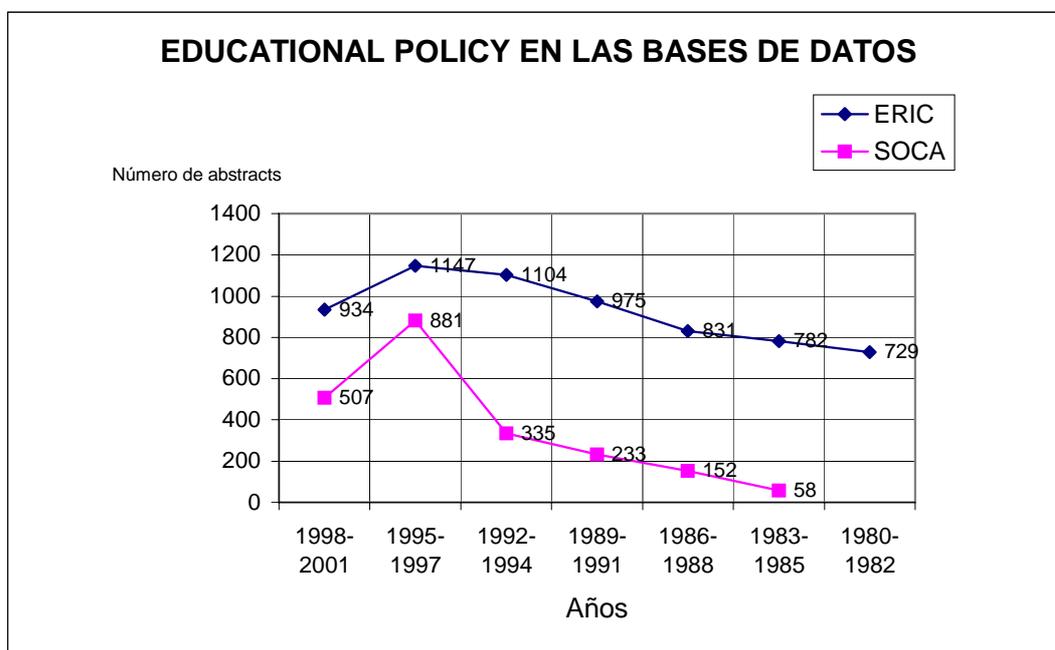
Brasil, aunque ha perdido la hegemonía en la producción académica en América Latina (en la década del 60 tenía más del 60% del total) por el incremento de las publicaciones en otros países, no ha disminuido el volumen de producción y todavía supone una cuarta parte del total (Egginton 1992). El pedagogo latinoamericano más citado mundialmente es un brasileño, Paulo Freire, y las universidades de este país gozan de prestigio internacional. El INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais), dependiente del Ministerio de Educación, cuenta con una Bibliografía Brasileira de Educação BBE y con una Biblioteca Virtual de Educação. La BBE dispone en línea de las publicaciones brasileñas o extranjeras sobre la educación brasileña desde 1954 y ha desarrollado su propio tesoro (Brased).

España cuenta también con buenas bases de datos en línea que recogen la abundante producción nacional en educación. La red de bases de datos en educación más importante es REDINET. REDINET-INVESTIGACIÓN pone a disposición de los usuarios referencias sobre investigaciones educativas tales como tesis doctorales, memorias de licenciatura, proyectos de investigación, etc. desde 1975. REDINET-INNOVACIÓN ofrece referencias de proyectos educativos, de renovación pedagógica y diseños curriculares (materiales no publicados) desde 1980. REDINET-RECURSOS DIDÁCTICOS permite el acceso a referencias sobre guías didácticas, proyectos y programaciones de desarrollo curricular,

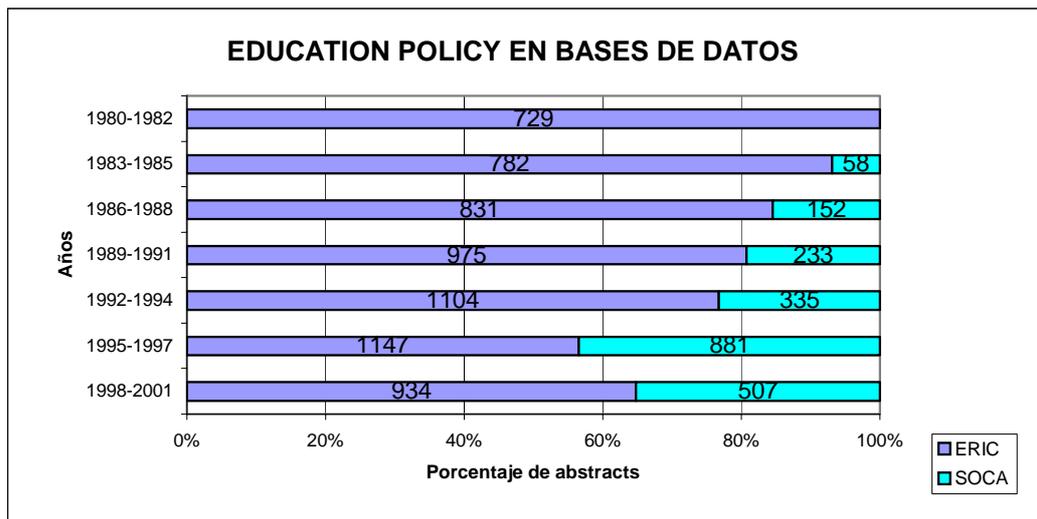
cuadernos de trabajo y otros materiales relacionados con la práctica docente desde 1980. REDINET-REVISTAS/ANALÍTICAS incorpora a la base registros con fichas analíticas sobre artículos de revistas españolas, aunque también es posible que figuren registros correspondientes a partes de otras tipologías documentales: ponencias de congresos, etc. desde 1999 (<http://www.mec.es/redinet2/html/>)

Un ejercicio cuantitativo sobre dos grandes bases de datos

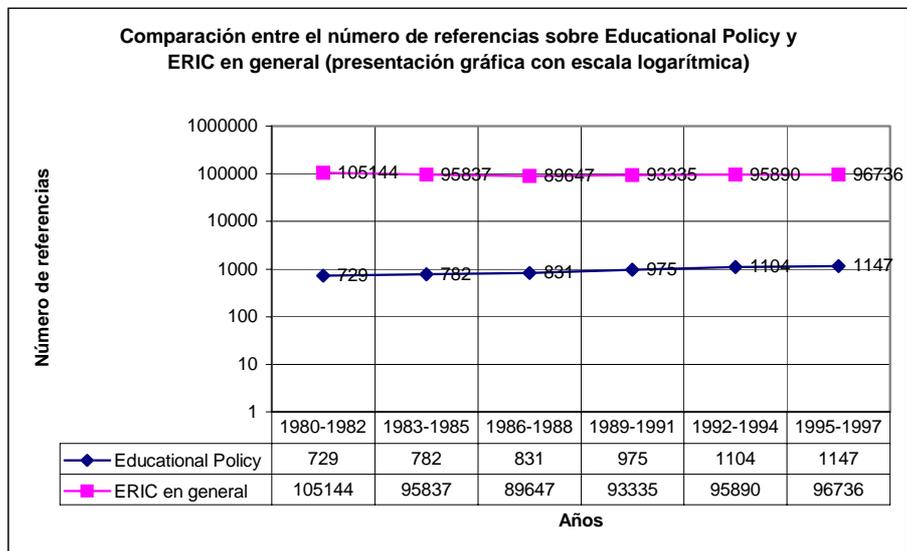
Quisimos comparar el número de *abstracts* que aparecen en una base de datos específicamente educativa como ERIC (Ovid), consultada el 30 de septiembre de 2001, y otra de ciencias sociales, como *Sociological Abstracts – SOCA* (SilverPlatted). Indagamos por el término *Educational-Policy* en búsqueda restringida (Focus), es decir, de manera que sólo recoge un documento cuando el término aparece como uno de sus temas centrales. En SOCA aparece un total de 2183 *abstracts*, y en ERIC 9086. ERIC incluye documentos más antiguos y muestra un aumento progresivo y regular del número de *abstracts* en la temática desde los años 70. Entre 1960 y 1969, 173; entre 1970 y 1979, 2392. Mientras que SOCA desde 1963 a 1985 no presenta sino 12 *abstracts* y de 1986 al 2001, 2171. En la gráfica se aprecia una disminución de referencias en el último período en ambas bases de datos que se debe, no tanto a un cambio en la tendencia, sino a la lentitud en la introducción de los *abstracts* más recientes en el sistema.



Si se compara porcentualmente el crecimiento, la imagen resulta más clara, como en la siguiente gráfica.



Si miramos ahora al interior de ERIC cómo ha crecido la producción en relación al volumen de referencias en general, se observa que en realidad la temática de política educativa ha crecido ligeramente y en forma constante con respecto al volumen general de *abstracts* en esta base de datos. Ha pasado de representar un 0.7% del total en 1980/2 (729 artículos) a 1.2% en 1995/7 (1147 artículos):



Por el contrario, el crecimiento de la temática en SOCA, incluso en términos absolutos comparados con ERIC es evidente y casi exponencial en la década de los noventa. Ha pasado de 58 artículos en el período 1983/5 a 881 en 1995/7. Exploramos en los *abstracts* si este crecimiento provenía de algún campo disciplinar en específico entre sociología, ciencias políticas u otras disciplinas afines que recoge la base SOCA. Paradójicamente el crecimiento no se debe a las ciencias políticas sino a la sociología. Por ejemplo, en el último período, de las 507 referencias sobre política educativa, 347 provenían de esta disciplina y sólo 13 de las ciencias políticas.

Estas cifras en la producción académica, si bien no son concluyentes, sí revelan un interesante desplazamiento disciplinar, un creciente interés de las ciencias sociales, y en especial la sociología, por el tema de la política educativa, en principio más cercano a las ciencias políticas, a la teoría administrativa o a la pedagogía o ‘ciencias de la educación’. Posteriormente nos referiremos a este desplazamiento.

Otras fuentes documentales

Aunque actualmente las bases de datos son las más consultadas y están absorbiendo e integrando casi toda la información que se produce, con frecuencia resultan más útiles - aunque menos actualizadas- otras fuentes de información que presentan los datos ya seleccionados con un criterio de calidad y pertinencia, organizados, y con una evaluación crítica. Este tipo de información circula en forma impresa, no suele encontrarse en Internet, aunque empieza a estar disponible en CDrom.

En primer lugar están los libros de referencia como enciclopedias generales de la educación o especializadas en administración o política educativa. En este campo no se puede dejar de

citar la *Internacional Encyclopedia of Education* (Second Edition), dirigida por T. Husén, con 16 volúmenes y que se consigue también en CDrom (1998). La versión en CDrom incluye 17.000 abstracts de ERIC vinculados a las referencias bibliográficas. La primera edición fue traducida al español e impresa entre 1989 y 1993 en 10 volúmenes por el Ministerio de Educación Español y la editorial Vicens-Vives.

Están también los manuales o *handbooks* que aparecen periódicamente bajo la responsabilidad de un prestigioso equipo de investigadores (*Handbook of Latin American Studies*, o *International Handbook of Education and Development*, o el *International Handbook of Educational Leadership and Administration*, por ejemplo), o los *World Yearbook of Education* (por ejemplo el de 1985 estuvo dedicado a *Research, Policy and Practice*; el de 1986 se tituló *The Management of Schools*).

Además se publican numerosos boletines y libros sobre bibliografías comentadas y anotadas, como por ejemplo la de Paula H. Covington (ed.) *Latin America and the Caribbean. A Critical Guide to Research Sources*, 1992.

Respecto a publicaciones de *abstracts* o resúmenes de revistas, libros y documentos; hemos de destacar para el tema que nos ocupa el *Educational Administration Abstracts* (Corwin Press - Sage Publications & The University Council for Educational Administration. UCEA), el cual resume la información reciente sobre administración educativa aparecida en libros profesionales, revistas y otras fuentes de interés para administradores, educadores y estudiantes. Aparece impreso 4 veces en el año desde hace 36 años (también consultable en línea y CD-Rom, www.sagepub.com). En cuanto a publicaciones periódicas recoge unas 60, publicadas todas en inglés.¹⁵ La misma editorial publica *Educational Administration Quarterly*, en cooperación con la *University of Kentucky* y la UCEA, revista que sale 5 veces en el año desde hace 37 años.

Las publicaciones anteriores, con un mayor peso norteamericano en sus consejos editoriales, encuentran su correlato en el mundo británico en la *Educational Management*

¹⁵ Por ejemplo, entre otras muchas revistas, resume las siguientes, directamente referidas a la temática que nos ocupa:

Annals of the American Academy of Political and Social Science
Comparative Education
Economics of Education Review
Education Economics
Educational Administration Quarterly
Educational Management and Administration
Educational Policy
Equity and Excellence in Education
European Journal for Education Law and Policy
International Journal of Educational Management
International Studies in Sociology of Education
Journal of Educational Administration and Foundations
Journal of Law and Education
National Association of Secondary School Principals Bulletin
National Forum of Educational Administration and Supervision Journal
School Leadership and Management

Abstracts (este es el nuevo nombre que ha tomado recientemente la *School Organisation and Management Abstracts*), una publicación que aparece cuatro veces en el año desde hace 20 años (Carfax Publishing - Taylor & Francis Group, UK, <http://www.tandf.co.uk/era>). Se define como un servicio internacional diseñado tanto para el académico como para el profesional (*busy practitioner*). Se centra en organización y *management*, con énfasis en planeamiento y organización del currículo, evaluación y estudios de eficacia, desarrollo de personal, entorno organizacional, liderazgo y toma de decisiones, comportamiento grupal, desarrollo organizativo, metas y objetivos, estudios teóricos y empíricos de procesos y estructuras organizacionales y otros estudios de organización y gestión, facilitando una mejor comprensión de los procesos institucionales. Este servicio hace especial énfasis en recoger material valioso que no es fácilmente accesible. El consejo editorial es básicamente de universidades de Gran Bretaña; el consejo internacional incluye académicos de Alemania, Canadá y EEUU. Recoge información de unas 250 publicaciones periódicas en especial de Gran Bretaña, EEUU, Canadá, Australia. Algunas pocas (en inglés) de otros países como Nueva Zelanda, Malta, Holanda o Suecia.

Las tradiciones académicas

En este campo no parece muy conveniente hablar de “paradigmas” en el sentido kuhniano sino de “perspectivas” o aproximaciones que se traslapan y que combinan hechos, valores y presupuestos de forma compleja en un mundo político y social que cambia rápidamente; estas perspectivas descansan más bien en un “consenso profesional de lo que es posible, relevante y valorado más que sobre un consenso científico sobre lo que es verdad” (E. R. House, citado en Bush 1989:4). Estas perspectivas tienen que ver no sólo con una “forma de ver” y construir los problemas, sino también -y sobre todo- con una forma de entender cómo se debe actuar, lo que les da un carácter normativo. Este es un ámbito donde se muestra con evidencia que, tanto si lo analizamos desde el punto de vista de los productores como de los consumidores de este tipo de conocimiento, “el lenguaje ni siquiera está hecho para que se crea en él, sino para obedecer y hacer que se obedezca” (Deleuze y Guattari 1988:81).

Una primera consideración que surge al acercarse a los **medios académicos** es la constatación de una cierta polarización, de un cierto aislamiento -que es cada vez menor y más convergente pero que resulta todavía significativo- entre las tradiciones académicas anglosajona (EEUU, Gran Bretaña, Países Bajos, Australia, países nórdicos, buena parte del Canadá...) y francesa (Francia, Bélgica, Suiza francesa, parte del Canadá...). La primera de ellas, marcada profundamente por tradiciones filosóficas como el empirismo y el pragmatismo; la segunda, por el racionalismo (Maureira T. 1997). Estas tradiciones se han desarrollado en contextos, sistemas educativos y marcos institucionales y disciplinares que presentan diferencias notorias, con herramientas conceptuales y terminologías que no siempre son de fácil o directa traducción (por ejemplo el “currículum” anglosajón frente a la “pedagogía” y “didáctica” francogermanas, ver Miñana Blasco 2000), con diferentes intereses investigativos, controversias y formas de plantear los problemas.

La producción académica iberoamericana, aunque ha tenido una cierta dinámica propia -marcada, por ejemplo, por las propuestas de la CEPAL, los movimientos indigenistas o la educación popular (Freire, por ejemplo)-, ha estado polarizada también por estas dos

tradiciones. La influencia franco-germana fue mayor hasta mediados de los 70, influencia que se correspondía con los grandes estudios, recomendaciones de expertos y “misiones” reformadoras francesas o alemanas, la Planeación o Planificación Educativa y con el lugar protagónico de la UNESCO en el concierto internacional; pero actualmente la hegemonía mundial es anglosajona, hegemonía que se ha correspondido también con el protagonismo del Banco Mundial y del BID, y con las nuevas “reformas”: inicialmente las grandes reformas curriculares de los años 70 que introdujeron el concepto de “currículo” en Iberoamérica, luego la descentralización y, finalmente, la ampliación de los mercados educativos y el *management*.

A pesar de todas estas diferencias, la mayoría de las investigaciones y planteamientos en torno a la administración, la gestión o las políticas educativas, comparten el pensar la educación en sus relaciones con la sociedad desde unos supuestos funcionalistas, estructuralistas o sistémicos. Se supone que la educación se vincula estrechamente con las necesidades de una sociedad y con su estructura social. Este supuesto es común tanto a las perspectivas no-conflictualistas que piensan la educación operando en una sociedad ordenada funcionalmente y tendiente hacia el equilibrio, como a las posiciones críticas y marxistas para las que la educación formal está al servicio de los intereses de las clases dominantes y sirve para reproducir las diferencias de clase. Desde el supuesto funcional se entienden las reformas, las políticas educativas, la administración, la gestión: en el caso de los enfoques no-conflictualistas éstas buscan afinar el ajuste, mejorar la eficiencia y la eficacia, eliminar las disfuncionalidades de la educación respecto de las supuestas necesidades de “la sociedad” (o ahora de “un mundo globalizado”); en el otro caso, aliviar o reducir las desigualdades, promover la “igualdad de oportunidades” (*l'inégalité des chances sociales*, un tema central en la literatura francesa), establecer a través de la educación mecanismos compensatorios o formar para una sociedad por venir más igualitaria.

Otra perspectiva privilegia un enfoque pluralista vinculado a las teorías racionalistas de las ciencias económicas (teoría de la elección racional, *Public Choice*, racionalidad limitada). Desde este punto de vista, un gran número de investigaciones parte del supuesto de que la educación pública es una respuesta a las demandas sociales, no de “la sociedad” o de los “intereses generales”, sino de individuos y grupos movidos por sus intereses personales (*self-interest*), quienes toman sus decisiones racionalmente buscando optimizar sus beneficios. Este tipo de enfoque, ante la negación de la posibilidad de definir intereses generales y cuestionada la legitimidad del Estado como portador de dichos intereses, terminan minimizando el papel y el sentido sustantivo de las instituciones públicas, adoptando modelos mínimos, descentralizados y de mercado, y poniendo el énfasis no en los objetivos de las políticas o de la administración pública sino en el control de la eficiencia y la eficacia en la asignación de recursos, con el consiguiente desplazamiento de la política hacia la economía y el *management*. En esta perspectiva, la educación es puesta en función de las necesidades de los ciudadanos-consumidores en un sistema de regulación pretendidamente neutro como sería el mercado.

Los discursos de las agencias internacionales e incluso de algunos organismos nacionales logran -paradójicamente- armonizar todas las perspectivas anteriores en las propuestas de políticas y reformas educativas: responder a las necesidades del capital y del crecimiento

económico, a los cambios tecnológicos, a las nuevas exigencias de la organización del trabajo, a las nuevas formas de convivencia, atender a la solución de problemas emergentes y crónicos, armonizar las necesidades locales con las globales, reducir las desigualdades de todo tipo, descentralizar, ampliar el mercado educativo, aumentar la eficiencia de los sistemas educativos, ofrecer igualdad de oportunidades y formar ciudadanos capaces de forjar una sociedad del futuro más próspera, dinámica, armónica, justa, democrática e igualitaria.

Otra serie de trabajos que asumen enfoques diversos (interaccionismo, individualismo metodológico...) también han tomado distancia de las perspectivas macro-estructurales, sistémicas y funcionalistas para subrayar el papel de los actores, de la actuación (*agency*), de sus tácticas y estrategias, de la negociación y la construcción de las situaciones, de la micropolítica, la reconfiguración local de las políticas educativas en las prácticas... Si bien reconocen el papel del Estado evitan asumir definiciones a priori y lo estudian “en acción”, “sin cualidades” (Mény y Thoenig 1992:73-78). Este tipo de investigaciones son características de la tradición anglosajona y no pueden negar sus vínculos con los enfoques pluralistas e individualistas, pero han tenido también desarrollos innovadores en los medios académicos franceses, como por ejemplo, los estudios de Raymond Boudon sobre el sistema educativo francés (Boudon, Cuin, y Massot 2000) o los del Centro de Sociología de las Organizaciones (Friedberg 1997, Crozier, Dupuy, Thoenig, Padioleau).

Un grupo menor de investigaciones -pero cuyo número aumenta día a día- asume una perspectiva culturalista produciendo una especie de desplazamiento del lugar ocupado por la sociedad por parte de la “cultura”. La educación no se articularía funcionalmente con la sociedad sino que estaría configurada por una cultura determinada. Así mismo, la educación consistiría en una transmisión cultural, estaría al servicio de la reproducción y producción cultural. En este caso también encontramos posiciones conflictualistas y no-conflictualistas, así como unas que resaltan la singularidad de los sistemas educativos por su vinculación con culturas determinadas, y otras que enfatizan el impacto de los procesos de globalización. El culturalismo ha tenido también una presencia importante en el estudio de las políticas educativas y en los estudios organizacionales y de gestión desde los años 70, en especial, con el concepto de “cultura organizacional”.

Otro tipo de trabajos históricos y comparativistas han asumido un enfoque “neoinstitucionalista” (Meyer y Ramírez 2002) de modo que, sin abandonar ciertos vínculos funcionales, han enfatizado la autonomía relativa del fenómeno escolar y de las políticas educativas, que se han ido extendiendo y estandarizando mundialmente movidos por fuerzas que no se pueden reducir a necesidades concretas de determinados Estados-nación, a mecanismos de mercado o a los intereses de las élites. A una escala mucho menor, algunos estudios de gestión escolar realizados por la sociología francesa a finales de los ochenta y comienzos de los noventa (J. L. Derouet y François Dubet en Francia, o A. Grisay en Bélgica) y que han enfatizado el “efecto establecimiento” pero tratando de distanciarse de estudios similares en el ámbito anglosajón (*school effectiveness* o *school improvement*), también podrían interpretarse como herederos de este enfoque.

La política educativa

Desde el **punto de vista disciplinar**, los campos de las políticas educativas y la gestión, aunque presentan un panorama bastante confuso, difuso o interconectado, hoy mantienen un lugar de privilegio la economía y el *management*. No obstante, los aportes de otras disciplinas resultan imprescindibles. En primer lugar, hay una serie de subdisciplinas de carácter interdisciplinario que se han especializado en la temática que nos ocupa. Es el caso de la “Política educativa” (*Education Policy*) que se consolida como un campo específico de estudio al interior de la Ciencia Política y del análisis de las políticas públicas, en intersección con la Administración educativa (*Educational Administration*) a finales de la década de 1950. Esta subdisciplina se ha nutrido especialmente de la Ciencia política, Economía, Administración Pública, Administración Educativa, *Management*, Teoría organizacional, Sociología (Política, de la Educación, de las Organizaciones), Psicología social, Educación comparada, Filosofía educativa y Filosofía política. Lo anterior no quiere decir que otras disciplinas no hayan aportado, en especial en relación con algunos enfoques y problemas específicos, como la Historia o la Antropología en el caso de los estudios comparativos o de las posiciones culturalistas. La Política educativa como subdisciplina se ha ocupado tradicionalmente de aspectos como la financiación de la educación, el currículo en un sentido muy amplio, el acceso a la educación, el personal, la organización escolar y el gobierno (así como el control y la evaluación) del sistema educativo (Coombs 1983)..

En el medio anglosajón, y en especial en Gran Bretaña como mencionamos anteriormente, ha surgido también una corriente sociológica de análisis de las políticas educativas (con una revista, el *Journal of Education Policy*) que ha tomado como objeto de estudio las reformas de la era Thatcher o de Reagan y Bush en EE.UU. (Robert Dale, Stephen Ball, Jenny Ozga, S. Gewirtz, Michael Apple...) y que últimamente se ha embarcado en estudios comparativos internacionales de cierta envergadura. Esta línea de estudios de carácter crítico se ha esforzado por mostrar el impacto y los efectos no deseados de las políticas neoliberales a partir de estudios empíricos, pero no han desarrollado hasta ahora una línea propositiva que pueda servir de ayuda a los prácticos de la gestión y la administración educativa.

En el caso francés ha existido un modelo fuerte en materia de Administración pública y en Administración de la educación, muy marcado por la Ciencia administrativa y el Derecho, por los estudios de Prospectiva y la Planificación, también por la Pedagogía, y adecuado a un modelo centralizado, pero que ha entrado en crisis a comienzos de los años 80 por los procesos de descentralización del sistema educativo y por la introducción de modelos de mercado para la administración pública. En este nuevo contexto, y ante la inoperancia del modelo anterior para interpretar y orientar las nuevas problemáticas, se ha generado un gran interés por conocer la tradición anglosajona, surgida en sistemas educativos poco centralizados, aunque con frecuencia se ha asumido con reticencia o con cierta actitud crítica en cuanto no se ve con buenos ojos el predominio del mercado en la regulación del ámbito educativo. La literatura francesa, marcada por los estudios ya clásicos de sociología sobre la igualdad en educación, no ha abandonado esta preocupación central, ante los nuevos paradigmas de la eficiencia, la calidad y la eficacia (Derouet 2000). Los aportes teóricos más interesantes y prometedores provienen de la Ciencia Política y de la Sociología (Política, de las Organizaciones y de la Educación), aportes que por lo general evidencian una revisión concienzuda de la literatura anglosajona y que no sólo se quedan en

un nivel teórico, sino que intentan articular propuestas de tipo más operativo orientadas a observar y recuperar el trabajo de los actores en materia de innovación y de producción de “saberes de acción” que sirvan de contrapeso al variado instrumental del *management* (Dutercq 2000). Desde este punto de vista, se propone abandonar la idea de una ciencia “intermediaria” como la del *management* y, más bien, “organizar una circulación de saberes y un trabajo de reproblematicación” entre académicos y profesionales (Derouet 2000:10).

El caso de la **Gestión y la Administración educativa** comparte preocupaciones similares y ámbitos disciplinares con la Política educativa pero tradicionalmente se ha concentrado en los problemas de la ejecución e implementación de las políticas -no tanto en su diseño o en el diseño de la evaluación-, en el funcionamiento cotidiano del sistema educativo y en los niveles regionales y locales del sistema, lo que le ha dado un sesgo más instrumental y operacional. Este es un ámbito que se orienta a la formación de supervisores, inspectores y funcionarios del nivel central y regional del sistema. En este campo, también los EE.UU. han recorrido un camino importante, pues su sistema federal les ha permitido desarrollar subsistemas educativos, legislaciones y políticas educativas estatales locales.

La administración y la gestión escolar

Finalmente, la Administración escolar o Administración de centros educativos tiene un campo de aplicación más específico aunque, dada la creciente autonomía de las escuelas, ha ganado centralidad y complejidad al situarse en un contexto más competitivo y desregulado. Este campo académico y de formación, si bien comparte también ámbitos disciplinares y problemas con la Política educativa, ha oscilado tradicionalmente entre el discurso pedagógico vinculado a los sistemas de valores y problemas propiamente educativos, la racionalidad instrumental de las teorías administrativas, y las teorías y técnicas del *scientific management* proveniente del mundo empresarial.

En el contexto anglosajón el tema de la dirección y administración escolar ha ocupado un lugar importante desde comienzos de siglo. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, en EEUU contaban con 125 instituciones que ofrecían programas de formación y profesionalización de directores; muchos Estados exigían estudios especializados para ocupar puestos directivos. La profesionalización y la constitución de congresos y asociaciones desde los años 40, hicieron que la producción intelectual norteamericana sobre el tema copara el 90% de la producción mundial (Municio 1994:36-39). Desde mediados de los 80, los modelos de profesionalización adoptados entraron en crisis y se plantearon un perfil de directivo entre el científico social, el político y el promotor cultural. En EE.UU. la formación ha sido asumida por los *Principals' Centers* (Centros de Directores), con frecuencia bajo el auspicio de una Universidad (por ejemplo, el prestigioso *Principals' Center* de la Universidad de Harvard, con su red *International Network of Principals' Centers* y una publicación especializada).

La temática de la administración escolar, de la dirección y de la gestión basada en los centros educativos va a llegar muy tarde a las políticas educativas promovidas por los organismos internacionales. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), señaló en el comunicado final de la reunión de ministros de 1984 en

París, la importancia de “unos factores cualitativos que afectan el rendimiento de las escuelas, incluyendo la dirección de base escolar” (O.C.D.E. 1991:122-123), y en 1986 organizó un congreso sobre Dirección escolar (O.C.D.E. 1991:15-17).

En América Latina el tema de la administración escolar, de la gestión o de la dirección tuvo que esperar a la década de 1990 para empezar a sentir su presencia en las políticas, en las publicaciones o en los congresos. Por ejemplo, en un país latinoamericano como Colombia, si tomamos la revista *Educación y cultura*, que es un excelente indicador de los debates educativos en el país, desde 1984 a 1994 (sus 35 primeros números) no registra ningún artículo sobre directivos docentes o sobre gestión o administración escolar. La Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) promovió en 1991 en la ciudad de México un Seminario Internacional sobre la gestión pedagógica, pero en las ponencias, la problemática sobre la dirección escolar, es marginal (Ezpeleta, Furlán 1992). En España, sólo desde 1993, se publica la revista *Organización y Gestión Educativa*, órgano del Fórum Europeo de Administración de la Educación (Editorial Escuela Española), orientada a directivos. Ahora ya en todos los encuentros se habla de gestión, por ejemplo en la VII Conferencia Iberoamericana sobre Educación que reúne a los ministros de educación del área (OEI), 25-26 de septiembre de 1997 (Mérida, Venezuela) en su declaración final plantea dos numerales sobre “organización y gestión escolar”: modelos innovadores en administración, participación, flexibilidad. Los gobiernos de México y España adelantan en la actualidad un proyecto conjunto de investigación-innovación sobre “La gestión escolar en la escuela primaria” con 160 escuelas mexicanas.

La producción académica iberoamericana en este campo de la gestión escolar se ha concentrado sobre todo en España y se ha movido preferentemente en el ámbito de las Facultades de Educación. Hasta ahora, a excepción de algunos pocos estudios empíricos, la mayoría de las publicaciones son manuales que traducen y resumen en forma bastante ecléctica la reciente producción anglosajona, en especial la proveniente de la tradición del *management* empresarial aplicado a la escuela. Los trabajos en Brasil, México y Argentina están muy lejos de alcanzar el volumen de la producción española, aunque asumen posiciones en general más prevenidas frente a la importación de modelos y estrategias de gestión.

Los estudios sobre el “efecto de centro”

En un contexto como el actual, donde la gestión de los sistemas educativos se concentra en la escuela a la que se le exigen resultados, calidad y eficiencia, “el movimiento de escuelas eficaces liderado por el mundo anglosajón durante la década conservadora y neoliberal de los años ochenta y extendido en la actualidad a la mayor parte de la comunidad internacional, como muestran los planteamientos y programas actuales de la O.C.D.E., o los del F.M.I., ha provocado el desarrollo de un poderoso movimiento de investigación y evaluación internacional denominado SERP (*School Effectiveness Research Paradigm*) con extraordinarias similitudes al paradigma de investigación didáctica floreciente en la década de los setenta denominado proceso-producto (...). Su preocupación fundamental es encontrar el mecanismo y los factores que determinan la eficiencia escolar, de modo que una vez aislados puedan promoverse intencionada y sistemáticamente en la organización escolar de cualquier centro educativo, sea cual fuere su nivel o su contexto sociocultural.

Así, de manera análoga a como en la década de los sesenta y setenta proliferaron estérilmente las listas y escalas de observación de la vida del aula, al objeto de encontrar el método pedagógico que objetivamente provocaba el aprendizaje deseado, ahora proliferan los listados (complementarios o contradictorios) de factores que definen objetiva y automáticamente una escuela eficaz” (Pérez Gómez 1998:148 y Maureira T. 1997).

Una buena parte de la incipiente literatura iberoamericana sobre la dirección escolar, y que hasta ahora trata de abandonar los modelos administrativos clásicos, se esfuerza por encontrar la piedra filosofal de la gestión escolar entre los listados que caracterizan las escuelas eficaces y las exitosas. Los listados, asumidos acríticamente, se acompañan a veces de algunos estudios de caso locales que, obviamente, los corroboran. Aunque nadie lo diga explícitamente, estos listados se presentan como un programa de acción imperativo para los directivos docentes. No se trata de negar la importancia -aunque hay que dudar de su “efectividad”- de muchos de los factores señalados por los estudios de las escuelas eficaces: “liderazgo fuerte, competente y positivo; alto grado de expectativas sobre los estudiantes, docentes y la propia escuela; reforzamiento positivo de las conductas, control de los estudiantes, atención prioritaria a las actividades de enseñanza-aprendizaje; atención personalizada, sentido de pertenencia, participación en la gestión y en la vida del centro, espíritu de identidad colegiada... así como de otros muchos que se pueden identificar. El problema reside (...) en la pretensión de que de modo objetivo y automático compongan un mecanismo que garantice la eficacia” (Pérez Gómez 1998:150; Borrell Felip 1988:85-93). En primer lugar porque cada factor se entiende y se lleva a la práctica de manera diferente según el contexto y la intencionalidad: ¿cómo establecer las fronteras claras y precisas -fuera de los contextos y las intenciones que les dan sentido- entre liderazgo fuerte y cierto grado de autoritarismo; o entre intromisión, control, evaluación, seguimiento y acompañamiento? Y en segundo lugar, porque ¿de qué tipo de eficacia y eficiencia estamos hablando: económica, social, sistémica, política o simbólica, de corto o de largo plazo, previsible o imprevisible? ¿Son compatibles unas con otras?

Cuando la gestión escolar se construye desde la lógica imperante de la eficacia y de la eficiencia deviene en “un conjunto de técnicas o de tecnología a aplicar. Las técnicas se verían como neutras, transmisibles, utilizables en cualquier contexto institucional, universalizables y supuestamente garantizarían ciertos ‘resultados’” (Frigerio 1997:47). La gestión se convierte en “gerencia” y se asocia a “una constelación de nociones tales como ‘marketing’, ‘control de gestión’, ‘éxito’ (...) tal y como se las pensó para organizaciones empresariales y del campo de la producción” (Frigerio 1997:47). Tal vez por ello las teorías críticas de la administración escolar muestran desconfianza hacia el término mismo de “gestión” como mecanismo de control, en relación con un orden disciplinador, un tipo de racionalidad poco educativa y con la mercantilización de la educación; cuestionan el paso de modelos profesionales colegiados propios de los ambientes académicos y que caracterizarían al directivo básicamente como un docente, hacia modelos burocráticos y gerenciales (Bates, England y Watkins citados por Frigerio 1997:48). En este sentido es bueno señalar una importante tradición crítica en la administración educativa con su centro en Australia (R. J. Bates es su cabeza visible).

Desde otras perspectivas también se cuestiona la racionalidad administrativa y eficientista: la teoría de la gestión no racional para abordar el caos y las crisis, la influencia del azar y la

incertidumbre en los comportamientos humanos y en las instituciones, o el análisis micropolítico. La complejidad de lo social lleva a pensar que “el efecto de la administración es asistemático porque cuando se consiguen los efectos deseados cabe la sospecha de si fue por eficacia o por la conjunción de múltiples contingencias no pensadas” (Calvo de Saavedra 1994:42).

En caso de no abandonar el concepto mismo de gestión para la escuela -como sí proponen las teorías críticas de la administración escolar-, otros insisten en que es necesario al menos reconceptualizarlo, tal como plantea Graciela Frigerio (1997:49): volviendo a sus raíces (*gerere*, llevar, conducir, llevar a cabo; *ministrare*, suministrar lo necesario; *gestor*, procurador); ligándolo a una tradición de pensamiento político-económico y a sus expresiones en el campo educativo como han sido la autogestión, el autogobierno, la participación colectiva, la autonomía escolar (Furlán 1992:141-142).

Un segundo movimiento de investigación, más influenciado por la sociología cualitativa, y en el que se destaca la figura de Michel Fullan, se ha preocupado no sólo por los resultados, por la eficacia, sino por internarse en el mundo de la escuela, analizar los procesos y detectar las variables que producen mejoramiento en las escuelas exitosas (*Successful school improvement*). Analizan los procesos, el papel de las personas, los recursos. Las innovaciones las consideran como un proceso con sus fases características (adopción, implantación e institucionalización) (Maureira T. 1997). Un excelente manual que recoge investigaciones provenientes de diferentes partes del mundo desde esta perspectiva es el *Internacional Handbook of Educational Change* (Hargreaves, Liebermann, Fullan, Hopkins; Dordrecht – Boston – London: Kluwer, 2 vols. 1998).

Ambos movimientos (*School Effectiveness Research Paradigm* y *Successful school improvement*) podrían considerarse como modalidades de lo que en sociología se ha denominado el “efecto de centro”. El “efecto de centro” generó un debate que incluso llegó a la opinión pública tras el polémico segundo informe Coleman (basado en la encuesta nacional *High School and Beyond*) que señalaba el “éxito” académico de las escuelas católicas privadas en EEUU frente a las escuelas públicas y a las de otras confesiones o no confesionales (Coleman, Hoffer, y Kilgore 1982).

En este mismo sentido irían tal vez los trabajos sobre cómo las formas institucionales condicionan la orientación de los estudiantes hacia la universidad o la formación profesional (Perrenoud), el efecto de los tipos institucionales (A. H. Hasley), o la construcción institucional de las identidades escolares (Mohamed Cherkaoui) (ver Bulle 2000). Aunque más específicos son los aportes de François Dubet (Dubet, Cousin, y Guillemet 1989) y que apuntan directamente al “efecto establecimiento”. Dubet -tras un trabajo comparativo de tres centros- sitúa dicho efecto, no tanto en las formas organizativas específicas de cada colegio, sino en el concepto de “movilización” -en especial del profesorado- hacia un proyecto común, lo que permite pasar de una “lógica de curso” a una de “establecimiento”, con las implicaciones que esto tiene para los roles profesionales (ver un balance sobre los trabajos en torno a este problema en (Maureira T. 1997). Otros autores, sin cuestionar el “efecto de centro”, han señalado que más importante sería el “efecto curso” en los resultados académicos, por ejemplo en el área de lenguaje (Bressoux 1995).

Educational Anthropology, Sociología de la Educación y Etnografía educativa

Los estudios sobre el campo educativo en antropología también muestran desarrollos bastante diferentes según las tradiciones anteriormente esbozadas. “La Antropología Educativa en los EE.UU. hunde sus raíces en una literatura anterior sobre socialización y transmisión cultural en sociedades no occidentales y no industrializadas” (Levinson y Holland 1996:7). En esta línea se desarrollaron también ambiciosos estudios comparativos en torno a los Human Relations Area Files (HRAF) iniciados por Murdock en 1937. Desde los años 60 se incrementan notoriamente los estudios “*at home*” en los sistemas escolares modernos con un enfoque de conjunto marcadamente culturalista. La abundante producción académica referida a la educación formal aporta numerosos estudios etnográficos y sociolingüísticos, la mayoría de ellos centrados en la interacción en el aula en contextos de bilingüismo, de la escolarización de minorías y de sectores marginales de la población o de relaciones interétnicas, las exclusiones en torno al género, dando lugar a una serie de desarrollos aplicados que se agrupan bajo la denominación de “educación multicultural”.

La revista emblemática y con más tradición en este campo, la *Anthropology and Education Quarterly*, entre 1993 y 2001 sólo incluye un artículo sobre políticas educativas en educación bilingüe en tres países latinoamericanos y ninguno sobre los temas de la organización y dirección escolar. Aparte de algunos estudios pioneros como el de Harry F. Wolcott sobre la cotidianidad de un director de escuela (*The Man in the Principal's Office*, 1973), hay que esperar a la década de los 90 para encontrar una producción -todavía marginal e incipiente- sobre la problemática de la organización escolar, la gestión y las políticas educativas (Sutton, Levinson, y ed. 2001). Hay que señalar, además, que los estudios sobre políticas conservan en buena parte el sesgo del análisis de políticas educativas para la educación bilingüe, de grupos indígenas, minorías étnicas y grupos marginales. No obstante, hay que reconocer que el contrapeso más fuerte a las lecturas funcionalistas de la escuela y los que han penetrado en la “caja negra” del mundo escolar -bien sea desde enfoques culturalistas o interaccionistas- han sido en su mayoría antropólogos.

En Gran Bretaña y en Francia los estudios de corte cualitativo y etnográfico sobre la educación formal han estado prácticamente monopolizados por los sociólogos. Tanto es así que los manuales británicos sobre etnografía en la escuela que han tenido numerosas ediciones y traducciones (al castellano, al portugués o al francés) han sido escritos por sociólogos (Hammersley, Atkinson, Woods...). Los trabajos británicos y franceses se inscriben no tanto en los enfoques culturalistas (aunque también hay algunos como el de Paul Willis que luego van a ser considerados como fundacionales de los “estudios culturales”) y se han orientado más al estudio de la escuela desde perspectivas interaccionistas, tratando explícitamente de distanciarse de las lecturas funcionalistas de los sistemas educativos, recuperando el papel de los actores y analizando sus estrategias en el aula -en especial los profesores y los estudiantes- o en la institución, pero donde el eje del análisis pivota sobre las desigualdades de clase o socioeconómicas, no tanto sobre la etnicidad o la raza.

Los estudios de micropolítica cuentan con una tradición de investigación sobre el mundo escolar desde los años 70.¹⁶ La micropolítica escolar, con trabajos provenientes de diferentes disciplinas, pero en especial de la sociología, se ha ocupado del poder, el conflicto y la cooperación en la escuela partiendo de la forma como las personas los experimentan. Un trabajo paradigmático para el tema que nos ocupa es del Stephen J. Ball (*The Micro-politics of the School. Towards a theory of school organization*, 1987), (Ball 1989) que estimuló una serie de estudios sobre la micropolítica de las escuelas, en especial en el contexto anglosajón. Como hemos señalado anteriormente, varios de los sociólogos que trabajaron en esta línea en los 80, en los 90 se orientaron a realizar trabajos de campo de corte cualitativo y etnográficos para evaluar críticamente las políticas educativas del gobierno de Thatcher, desarrollando una sociología de las políticas educativas que se desmarcaba de los enfoques economicistas y funcionalistas imperantes (Ball 1990).

En América Latina se ha hablado más bien de etnografía educativa que de antropología de la educación. En los 70 y comienzos de los 80 se plantea como una reacción frente a la mirada tecnocrática y tecnológica de la Alianza para el Progreso (1961) y de las políticas impulsadas por los organismos internacionales. Ésta no se desarrolla en el seno académico de la antropología o la sociología, sino en centros interdisciplinarios de investigación.¹⁷ La mayoría de estos estudios están marcados por el marxismo gramsciano y coinciden en el anti-empirismo, buscando una contextualización amplia de las problemáticas. Se produce con frecuencia integrada en proyectos de innovación pedagógica o de formación de docentes. Durante los 80 se realizan una serie de estudios comparativos financiados por IDRC de Canadá y coordinados por la Red Latinoamericana de investigación cualitativa sobre la realidad escolar en la primaria en sectores rurales y pobres que va a ser tal vez el proyecto más amplio de corte etnográfico en la región.

Las temáticas principales abordadas por los estudios cualitativos y etnográficos en los últimos veinte años (Rockwell 1991; Rueda Beltrán y ed. 1994) y que resumimos en forma un poco telegráfica son:

1. Reproducción social y cultural.
2. Fracaso escolar.
3. Los sectores populares y la escuela.
4. El maestro como trabajador.
5. El conocimiento real adquirido en la escuela.

El grupo mexicano cuya cabeza visible es Elsie Rockwell es el que ha ejercido un liderazgo más claro y permanente en estos últimos veinte años (ver por ejemplo un reciente reconocimiento de este trabajo en *Anthropology and Education Quarterly* por parte de la comunidad académica norteamericana). Su propuesta ha sido caracterizada como

¹⁶ Blase (2000:255-256) afirma que uno de los primeros teóricos en analizar la enseñanza pública en EE.UU. desde una perspectiva micropolítica fue L. Iannaccone (*Education policy systems: A study guide for educational administrators*, Fort Lauderdale, FL, Nova University, 1975).

¹⁷ INAH e Instituto Politécnico Nacional, en México; Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa, en Chile; el CIUP en Colombia; la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en Argentina; la Fundación Carlos Chagas, en Sao Paulo; el Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa, en Bolivia; el Instituto para el Mejoramiento de la Educación Costarricense.

“etnografía analítica” para distanciarse de la antropología interpretativa. La cultura deja de ser el eje y los "sentidos" se asocian a la historia, a lo material y a la política, es decir, un abordaje más interdisciplinario. Lo local se articula con lo estructural y los sujetos son vistos como sujetos históricos y como actores sociales. El objeto de la etnografía analítica son los procesos sociales y su perspectiva es histórica (Rockwell 1985). Finalmente, la perspectiva analítica de la etnografía se presenta como una forma de aporte teórico e investigativo en la toma de decisiones, es decir, en el campo de la política.

Esta propuesta se vincula con algunos trabajos norteamericanos como los de John Ogbu (1980), etnografía “ecológico cultural”, donde también se busca integrar lo histórico, lo micro y lo macro (Tiramonti 2001:138).

Otra segunda línea de trabajo en América Latina se ha producido en torno a la etnoeducación y la educación indígena, más vinculada a los departamentos de antropología y a los educadores, y más influenciada por los enfoques de la antropología de la educación norteamericana y por las propuestas de educación multicultural. Ha denunciado del impacto de las escuelas misioneras en las comunidades, ha descrito las formas de socialización tradicional de los niños en contraste con la socialización escolar, ha realizado estudios de etnociencia, de etnolingüística y bilingüismo, estudios aplicados en apoyo a proyectos específicos de “etnoeducación”¹⁸ bajo el control de las mismas comunidades... Desde este campo se han formulado críticas de tipo culturalista a las reformas y políticas educativas por no tener en cuenta las especificidades y los derechos autonómicos de las comunidades indígenas.

Ámbitos disciplinares cercanos a los estudios organizacionales

Las fuentes teóricas para pensar la escuela como organización pueden provenir principalmente de las perspectivas y teorías ‘manageriales’ (administración y gestión), que tuvieron su origen en el *scientific management* de comienzos de siglo (Frederick Taylor, Henri Fayol), actualmente hegemónicas y que se han orientado a la coordinación de las actividades con una orientación práctica o aplicada, instrumental.¹⁹

El *management* es la Dirección con mayúsculas y se orienta a facilitar la consecución de los objetivos del dueño o propietario del sistema (o accionista, inversor, Estado), labor que

¹⁸ El concepto de etnoeducación es un desarrollo latinoamericano a partir del concepto de etnodesarrollo de Bonfil Batalla. Ha sido definido como “un proceso social permanente, que parte de la cultura misma y consiste en la adquisición de conocimientos y el desarrollo de valores y aptitudes que preparan al individuo para el ejercicio de su pensamiento y de su capacidad social de decisión conforme a las necesidades y expectativas de su comunidad” (Bodnar, Muñoz Martínez, y ed. 1990:52).

¹⁹ Este tipo de racionalidad instrumental no es exclusiva del management de comienzos de siglo, sino que el “síndrome del management”, como lo denomina P. J. Miller, es ya evidente a comienzos del XIX. Por ejemplo, fácilmente encontramos vínculos y afinidades con el pensamiento positivista planificador francés, y que desarrolló extensas aplicaciones en el caso del sistema educativo desde la reforma de Jules Ferry a finales del XIX (ver, por ejemplo, (Mabilon-Bonfils y Saadoun 2001) o, incluso antes, en las escuelas lancasterianas (Joseph Lancaster. *Improvements on Education*, 1806), o en los *Principles of School Management : applicable to intellectual instruction, to all branches without distinction*, extraídos de la *Chrestomathia* (1816) de Jeremy Bentham (ver Miller 1973).

confía por lo general en el gerente, ejecutivo o *top manager*, agente que no puede cuestionar esos objetivos sino solo proveer la instrumentalización para su logro. Aquí la organización se considera una variable más que la Dirección debe configurar y controlar para ponerla al servicio de dichos objetivos, al igual que la planificación, la dirección con minúsculas, la evaluación y el control... Es decir, que el “organizar” es “visto como algo esencialmente subordinado al ejercicio de la autoridad confiado al Top Management” (Rodríguez de Rivera 1999:2) y la forma organizativa privilegiada en este tipo de estudios es, obviamente, la fábrica -inicialmente en un capitalismo de producción- y la empresa -ahora en un capitalismo de servicios-. Si se espera que la escuela funcione como una empresa de servicios, es apenas lógico que se piense desde las herramientas teóricas e instrumentales que se han desarrollado aquí. La oferta de formación para los directores de escuelas está invadida por estos enfoques, tal como muestra un estudio internacional en América Latina realizado por el IPE de la UNESCO (ver la página web del IPE). La introducción del management en el sector de políticas públicas se inició en la década de 1960 en EE.UU. y es actualmente hegemónico como enfoque también en este sector, y se corresponde con la idea actual de que debe manejarse con los criterios del mundo empresarial y del mercado (Parsons 1995:452-3).

Este campo presenta un gran dinamismo, genera poderosas metáforas y novedosos análisis y propuestas para la acción, así como numerosos “best sellers”. Podemos mencionar -siguiendo una síntesis de Cabin (1999)- la teoría de la excelencia (Tom Peters y Robert H. Waterman), la dirección por objetivos (Peter Drucker), las teorías de la contingencia que privilegian la influencia del entorno y de las tecnologías (Joan Woodward, Paul R. Lawrence, Jay W. Lorsch), o las diferentes tipologías organizacionales elaboradas por Henry Mintzberg. Ligadas a estas perspectivas estarían también las teorías económicas de la empresa, las teorías de la firma, de corte más economicista como la teoría de la agencia o de la empresa como ‘nudo de contratos’ (E. Fama y M. Jensen); la teoría de los costos de transacción, que centra la comprensión de la organización en la reducción de los costos de transacción (Ronald H. Coase y Oliver W. Williamson) (ver un ejemplo reciente de aplicación de esta teoría al caso educativo chileno combinado con un enfoque institucionalista en (McMeekin, Latorre, y Celedón 2001); la empresa como sistema de competencias (S. Winter y R. Nelson); los aportes de Masahiko Aoki contrastando los modelos jerárquicos y horizontales...

Otras perspectivas para el estudio de las organizaciones se centran en la búsqueda de sistematicidad en sus análisis, ya sea a través de la formalización matemática y cuantitativa (Bernard Roy) o a través de análisis sistémicos y estructurales (Jacques Mélése, Jean-Louis Le Moigne).

Otro grupo de planteamientos que también tiene mucha acogida en los centros escolares por sus vínculos humanistas y psicológicos, se centran en los individuos en las organizaciones. Es, por ejemplo, la “escuela de relaciones humanas” de Elton Mayo y las aproximaciones psicosociológicas que han trabajado sobre todo el tema de la motivación, los estímulos (Douglas McGregor, Abraham Maslow, Frederick Herzberg), la dinámica de grupos y el liderazgo (Kurt Lewin, Rensis Likert), los estudios desde perspectivas más conductuales bajo la denominación de “comportamiento organizacional”. También podríamos ubicar aquí las perspectivas psicoanalíticas que enfatizan las dimensiones ocultas, los afectos, los

Comentario: Podríamos decir “...propuestas para la acción, algunos de ellos transformados en best sellers”. FELICITAS, percibimos una lectura demasiado prevenida del texto y un sesgo en el lenguaje que nosotros no percibimos. “best seller” es un término común y no necesariamente peyorativo. Ojalá los libros que uno publica fueran best sellers. Es importante señalar que muchos –no pocos- autores que se inscriben en esta línea de pensamiento han logrado ser realmente populares, conocidos en amplios sectores profesionales (no sólo académicos), y que este tipo de libros –incluso algunos de ellos sesudos, de difícil lectura- pueden encontrarse en los supermercados (así como otros textos clásicos de Nietzsche o de Platón). Desafortunadamente es difícil decir lo mismo de la mayoría de publicaciones que se mueven en otros campos académicos.

mitos y los conflictos psíquicos (Wilfried R. Bion, Elliot Jaques, Eugène Enriquez, Max Pagès), la psicodinámica del trabajo (temor o riesgo) y el análisis institucional. El análisis institucional tuvo un impacto muy importante en los años 70 en el medio escolar gracias a los trabajos de Lapassade, Lobrot y Loureau, e incluso hace diez años Caravantes (Caravantes García 1992:85) intentó “adaptar a la antropología el análisis institucional de los socioanalistas franceses” y lo propuso para aplicarlo al estudio de los centros escolares. Este tipo de análisis tiene todavía hoy algunos seguidores, especialmente en Argentina, donde hay una importante tradición psicoanalítica. Jesús Ibáñez retomó también el socioanálisis (Ibáñez. 1994), y lo redimensionó para considerarlo como constitutivo de una de las tres perspectivas metodológicas de investigación social: la dialéctica.

Finalmente, podríamos considerar las aproximaciones centradas en los procesos de toma de decisiones y las cognitivas, que son tal vez las que gozan en estos momentos de un mayor desarrollo: Herbert A. Simon y su teoría de la racionalidad limitada, Richard M. Cyert y James G. March que ponen en evidencia los objetivos diferentes de cada individuo, el modelo “papelera” o *garbage can* de J. G. March, J. P. Olsen y M. D. Cohen que considera que las organizaciones tienen un repertorio de actuaciones y soluciones del que echan mano más o menos acertadamente para tomar las decisiones (March 1988). Es como si una serie de “soluciones” anduvieran por ahí buscando “problemas” para resolver.

El modelo “papelera” surgió de un estudio sobre el funcionamiento de las universidades. Las organizaciones universitarias estudiadas mostraban una fuerte ambigüedad en sus preferencias y en sus objetivos, con frecuencia contradictorios, de modo que muchas veces las acciones precedían a éstos. En segundo lugar, cuando llegaban a conocerse bien los resultados esperados y los medios con que se contaban, se apreciaba una seria dificultad para manejar y controlar las tecnologías y los procesos que supuestamente producirían los resultados. Finalmente, la dificultad para evaluar los resultados educativos de una forma objetiva, más factible en otras organizaciones de tipo productivo, debilitaba su poder regulador y organizador de las relaciones. En síntesis, Cohen, March y Olsen, concluían hablando de las universidades como “anarquías organizadas”, cuestionando la supuesta racionalidad en la toma de decisiones (paradójicamente en un medio saturado de especialistas y académicos) y enfatizando sus ambigüedades.

Estos planteamientos, si bien no dejan de ser sugerentes, tampoco pueden generalizarse ni erigirse como “modelo” pues, como ha señalado C. Musselin (citado por Friedberg 1997:83-85), este tipo de “procedimiento” para tomar decisiones sólo se aplicó en algunos casos excepcionales, los casos estudiados fueron analizados fuera de su contexto con lo que el papel de los actores y las situaciones concretas se difuminó y hubo un sesgo en la investigación con el fin de poner en evidencia lo aleatorio e incierto de las decisiones. No obstante las “anarquías organizadas” sí proporcionan una heurística que sirve para señalar “la ambigüedad fundamental que caracteriza las situaciones organizadas como todo contexto de acción, ambigüedad que es la condición misma de la acción humana” (Friedberg 1997:85).

Siguiendo con los enfoques cognitivos, el aprendizaje organizacional de Chris Argyris y Donald Schön, las “organizaciones que aprenden” o el *organizational learning*. Esta es actualmente la teoría en auge en el ámbito educativo, pues se vincula con la idea de que una

Comentario: El verbo “encaja” es un poco fuerte. Podríamos decir “se vincula con...”. FELICITAS, lo cambiamos, pero “encajar” no lo consideramos fuerte: encajar, engranar, conectar, vincular... Encajar en este contexto es una forma de decir que no entra en contradicción, que se pueden articular sin problema las perspectivas señaladas, que puede haber empatía entre ellas, que armonizan en una feliz coincidencia. Según un diccionario de sinónimos (por ejemplo, Santillana 1996), encajar puede ser sinónimo –entre otras muchas cosas- de “coincidir, concordar, corresponder, casar ,adaptarse, integrarse, acomodarse”.

organización que se dedica a la enseñanza y que pretende que sus usuarios aprendan, debe ser ella misma un modelo de aprendizaje. Además conecta muy bien con la idea de “educación permanente” y con el discurso de la “sociedad de la información”. En esta línea hay incluso una prestigiosa revista internacional (*Management Learning. The international journal for managerial and organizational learning and development*), y las aplicaciones al mundo escolar son el discurso predominante en estos momentos entre los académicos que se ocupan de la organización escolar (ver por ejemplo, las publicaciones de estos dos últimos años del profesor J. Gairín en la Universidad Autónoma de Barcelona y de S. Antúnez en la Universidad de Barcelona) (ver una buena síntesis del estado del arte de la investigación sobre *organizational learning* en diferentes disciplinas, incluida la sociología y la antropología, en Easterby-Smith 1997).

En otro gran bloque podríamos considerar la sociología de la organización o de las organizaciones, que inició estudiando la burocracia desde una perspectiva funcionalista y racionalista (Max Weber, Robert K. Merton, Alvin W. Gouldner, Philip Selznick, Peter Blau); a este grupo podríamos vincular de alguna forma a la perspectiva tecnocrática e instrumental, pero también racionalista y formalizadora de los clásicos del *scientific management* Frederick W. Taylor y Henri Fayol, tal como lo hace Tony Bush (1989). No dudamos de que algunos aspectos de la teoría de la burocracia de Weber podrían ser aplicados a los sistemas educativos y a algunos centros escolares de dimensiones considerables, como ha hecho Paul Harling incluso en el descentralizado sistema educativo británico (Bush 1989).

En la interacción de disciplinas como las ciencias políticas, el management, la sociología, la psicología social, la economía y, en menor grado la antropología, se ha desarrollado una línea de investigación denominada enfoques políticos de las organizaciones y micropolíticos. No hay consenso sobre las fuentes y las tradiciones que confluyen en este campo, dependiendo del enfoque adoptado por los diferentes autores. Por ejemplo, J. V. Baldrige, en un estudio publicado en New York en 1971 titulado *Power and Conflict in the University* (Baldrige 1989) planteaba que las fuentes del “modelo político” para el estudio de las organizaciones como la universidad provenían de la tradición sociológica de la “teoría del conflicto” (Marx, Ralf Dahrendorf, Lewis Coser), la literatura sociológica y de ciencias políticas sobre “community power” en EE.UU. (Floyd Hunter, Robert Dahl), y la teoría de los “grupos de interés” que se concentró en el estudio de los conflictos entre grupos en las organizaciones (en prisiones o fábricas, especialmente, y orientada al control). Eric Hoyle, quince años después (1989), sostiene que la micropolítica podría ser considerada como formando parte de un continuum con el management pues utiliza conceptos similares (negociación, estrategia, por ejemplo) aunque se orienta “hacia los intereses más que a los objetivos, a las coaliciones más que a los departamentos, a la influencia más que a la autoridad, a las estrategias más que a los procedimientos” (Hoyle 1989:67-69). Hoyle, reconoce los aportes de numerosas disciplinas -pero no la considera una aproximación interdisciplinaria-, y sitúa las fuentes teóricas principales en la economía, en especial en la “teoría del intercambio”. Una revisión más reciente de la literatura, de Joseph Blase (2000), enfatiza el carácter fundacional de los trabajos teóricos y empíricos en los años sesenta y setenta, especialmente en el ámbito de la Administración y la gestión públicas (T. Burns 1961, G. Strauss 1962, Cyert y March 1963, Wamsley y Zald 1973) y del management (Bacharach y Lawler 1980, J. Pfeffer 1981, I. Mangham 1979, Mayes y

Comentario: Esta afirmación es un poco fuerte. Si se mantiene hay que fundamentarla si no creo que aporta en sentido constructivo al texto. FELICITAS, seguimos sin percibir lo “fuerte” de la afirmación y no consideramos necesario en este contexto sustentarla o ampliarla. Es apenas, como se dice en otras partes del texto, una pista, una línea a explorar sobre conexiones entre ellas. Argumentarlo implicaría una nota al pie de página o una ampliación de algo que en principio no se considera fundamental pues estamos en una revisión muy genérica y tipológica de los grandes enfoques. Si le parece tan “fuerte”, elimine la frase, pero una evidencia muy sencilla de que en principio hay conexiones es simplemente consultar cómo se citan mutuamente unos a otros.

Allen 1977, y V. E. Schein 1977); estos trabajos subrayaron el papel del poder en las organizaciones, los procesos de negociación, las estrategias; cuestionan los modelos de organización racionales tradicionales (Weber, Taylor, Fayol), sus supuestos de eficiencia y eficacia, los alcances del control, la autoridad o el consenso.

En los últimos treinta años ha habido también desarrollos interesantes en la sociología de las organizaciones en el medio académico francés con los trabajos de Michel Crozier y Erhard Friedberg en el *Centre de sociologie des organisations* tanto sobre los sistemas burocráticos y estatales como empresariales (análisis estratégico, organización como sistema político), la teoría de la innovación y de la traducción de Michel Callon y Bruno Latour (“traducción” de diferentes racionalidades y puesta en red de los actores para negociar y coordinar la acción); la ambiciosa teoría de las convenciones o “economía de las convenciones” (un sistema de expectativas recíprocas entre las personas y sus comportamientos), de Laurent Thévenot y Luc Boltanski; o los trabajos sobre identidad y cultura, pertenencia y socialización de Renaud Sainsaulieu. El grupo de Amblard, Bernoux, Herreros y Livian han intentado elaborar una propuesta ecléctica que recoge los aportes anteriores alrededor de las “lógicas de acción” (Amblard et al. 1996). En todas estas aproximaciones académicas francesas se aprecia un interés no sólo teórico sino también, en cierta forma, aplicado -no instrumental-, en un esfuerzo por elaborar alternativas a los enfoques del *management* imperantes.

A manera de cierre

Las múltiples perspectivas de estudio, las diferencias entre los países y la riqueza de la información que se encuentra tanto en los centros de pensamiento como en las bases de acopio y difusión de información permiten afirmar que la gestión y la política educativa están apenas en una etapa incipiente de desarrollo y constituyen un campo fértil para la investigación y el avance del conocimiento. Estamos lejos de hallar un “modelo” general o privilegiado para orientar la política educativa de las sociedades y para dirigir y gestionar las instituciones educativas. Se vislumbra sí que los enfoques venidos del mundo empresarial, centrados en la eficacia y la eficiencia, y que son los más difundidos, no agotan por sí solos la diversidad de prácticas como tampoco resuelven los problemas centrales de la educación.

Se hace necesario continuar los procesos de búsqueda, acopio y análisis de la información existente y avanzar en dinámicas de investigación que permitan poner a prueba diversas hipótesis con miras a aportar desde el conocimiento, elementos que orienten las prácticas y reorienten la teoría. La continuidad de este esfuerzo emprendido por el IIPE hará posible que en unos años el saber sobre la gestión y la política educativa pueda estudiarse de manera más precisa y los interesados en el campo, educadores, decisores e investigadores, puedan contar con una fuente abierta que los oriente y los apoye en su quehacer.

Bibliografía citada

- Álvarez Fernández, Manuel. 1994. "Autonomía del centro educativo y profesionalización de la dirección," en *Organización y gestión educativa* 3:16-20.29
- Amblard, Henri, Philippe Bernoux, Gilles Herreros, y Yves-Frédéric Livian. 1996. *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, 2 edición. Paris: Du Seuil.
- Baldrige, J. V. 1989. "Building a political model," en *Managing education : theory and practice*.. Editado por T. Bush, pp. 51-65. Milton Keynes: Open University Press
- Ball, Stephen J. 1989. *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Paidós - MEC.
- . 1990. *Politics and policy making in education : explorations in policy sociology*. London: Routledge.
- Bardisa Ruiz, Teresa. 1995. "La dirección escolar: conflictos y resistencias," en *De aquí y de allá. Textos sobre la institución educativa y su dirección*. Editado por G. Frigerio, pp. 51-75. Buenos Aires: Kapelusz
- Beltrán Llavador, Francisco. 1994. "¿Directores o dirección funcional?," en *Cuadernos de pedagogía* 222:72-73
- Betancur Mejía, G. 1984. *Documentos para la historia del planeamiento integral de la educación*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Blase, Joseph. 2000. "La micropolítica de la enseñanza," en *La enseñanza y los profesores. II. La enseñanza y sus contextos*, vol. 2. Editado por B. J. Biddle, T. L. Good, y I. F. Goodson, pp. 253-289. Barcelona: Paidós
- Bodnar, Yolanda, José Muñoz Martínez, y ed. 1990. *Etnoeducación. Conceptualización y ensayos*. Bogotá: Programa de Etnoeducación (MEN) - PRODIC.
- Bonal, Xavier. 1998. *Sociología de la educación. Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas*, Barcelona: Paidós.
- Borrell Felip, N. 1988. "Evaluación de centros escolares," en *II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Educación. Área II. La gestión en los centros educativos*, vol. 2, pp. 85-93. Bilbao: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
- Boudon, Raymond, Charles-Henri Cuin, y Alain Massot. 2000. *L'axiomatique de l'inégalité des chances*.. Paris: L'Harmattan.
- Bressoux, P. 1995. "Les effets du contexte scolaire sur les acquisitions des élèves : effet-école et effets-classes en lecture," en *Revue Française de Sociologie*:273-294

- Bulle, Nathalie. 2000. *Sociologie et éducation*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Bush, Tony. 1989. "The nature of theory in educational management," en *Managing education : theory and practice*. Editado por T. Bush, pp. 1-10. Milton Keynes: Open University Press
- Cabin, Philippe, y ed. 1999. *Les organisations. État des savoirs..* Auxerre Cedex: Sciences Humaines Éditions.
- Calvo de Saavedra, Ángela. 1994. "La modernidad en sus desplazamientos," en *Revista Colombiana de Psicología* 3:37-42
- Caravantes García, Carlos M. 1992. "Método (estrategias) y técnicas (tácticas) etnográficas para el análisis institucional de un establecimiento educativo," en *Antropología*:85-102
- Coleman, J. S., T. Hoffer, y S. Kilgore. 1982. *High School Achievement*. New York: Basic Books.
- Coombs, Fred S. 1983. "Education Policy," en *Encyclopedia of Policy Studies*. Editado por S. S. Nagel, pp. 589-616. New York: Marcel Dekker
- Coraggio, J. L., 1995. "Educación y modelo de desarrollo", en CEAAL, comp. *Construcción de las políticas educativas de América Latina*. Lima: Tarea.
- Coraggio, J. L., 1995. "Educación y modelo de desarrollo", en CEAAL, comp. *Construcción de las políticas educativas de América Latina*. Lima: Tarea.
- Deleuze, Gilles, y Félix Guattari. 1988. *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Valencia: Pre-textos.
- Derouet, Jean-Louis. 2000. "Una science de l'administration scolaire est-elle possible? Réflexions autour de la circulation des savoirs entre recherche, politique et administration," en *Revue Française de Pédagogie* 130:5-14
- De Tommasi, Livia - Mirian Jorge Warde, Sérgio Hadad, orgs. 1996. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez Editora.
- Díaz Barriga, Ángel, coord. 1997. *Investigación Educativa 1993-1995. Instituciones, sistemas educativos, procesos curriculares y de gestión. Tomo 2. Investigación educativa, gestión y participación social*, México: COMEI -DIE.
- Dubet, François, O. Cousin, y J-Ph. Guillemet. 1989. "Mobilisation des établissements et performances scolaires. Le cas des collèges," en *Revue Française de Sociologie*:235-256

- Dutercq, Yves. 2000. "Administration de l'éducation : nouveau contexte, nouvelles perspectives," en *Revue Française de Pédagogie* 130:143-170
- Easterby-Smith, Mark. 1997. "Disciplines of organizational learning : contributions and critiques," en *Human Relations* 50:1085(29)
- Egginton, Everett. 1992. "Education. Essay," en *Latin America and the Caribbean. A Critical Guide to Research Sources..* Editado por P. H. Covington, pp. 235-243. Westport, Connecticut: Greenwood Press
- Ezpeleta, Justa, Alfredo Furlán, comp. 1992. *La gestión pedagógica de la escuela.* Santiago: UNESCO - OREALC.
- Friedberg, Erhard. 1997. *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, 2 edición. Paris: Seuil.
- Frigerio, Graciela. 1997. "Políticas, instituciones y actores. Deconstruyendo el recetario," en *Investigación Educativa 1993-1995. Instituciones, sistemas educativos, procesos curriculares y de gestión*, vol. 2. Editado por Á. Díaz, pp. 35-55. México: COMEI - DIE
- Furlán, Alfredo. 1992. "La gestión pedagógica. Polémicas y casos," en *La gestión pedagógica de la escuela.* Editado por J. Ezpeleta y A. Furlán, pp. 138-175. Santiago: UNESCO - OREALC
- Hoyle, Eric. 1989. "The micropolitics of schools," en *Managing education : theory and practice..* Editado por T. Bush, pp. 66-80. Milton Keynes: Open University Press
- Levinson, Bradley A., y Dorothy C. Holland. 1996. "The Cultural Production of the Educated Person : An Introduction," en *The Cultural Production of the Educated Person. Critical Ethnographies of Schooling and Local Practice..* Editado por B. A. Levinson, D. E. Foley, y D. C. Holland, pp. 1-54. New York: State University of New York
- Mabilon-Bonfils, Béatrice, y Laurent Saadoun. 2001. *Sociologie politique de l'école.* Paris: PUF.
- March, James G. 1988. *Decisions and Organizations.* Oxford: Basil Blackwell.
- Maureira T., Fernando. 1997. *Aportes de la investigación anglosajona y francesa a la gestión escolar* 3
- Mény, Yves, y Jean-Claude Thoenig. 1992. *Las políticas públicas.* Barcelona: Ariel.
- Meyer, John W., y Francisco O. Ramírez. 2002. "La institucionalización mundial de la educación," en *Formación del discurso en la educación comparada.* Editado por J. Schriewer, pp. 91-111. Barcelona: Pomares

- McMeekin, R. W. 1998. *Education Statistics in Latin America and the Caribbean*. Technical Study Washington, EDU-104: Ford Foundation - UNESCO.
- McMeekin, R. W., Marcela Latorre, y Francisca Celedón. 2001. *Instituciones dentro de las organizaciones escolares*. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)
- Miller, P. J. 1973. "Factories, monitorial schools and Jeremy Bentham : the origins of the 'management syndrome' in popular education," en *Journal of Educational Administration and History*:10-20
- Miñana Blasco, Carlos. 2000. "Interdisciplinarietà y currículo : un estado del arte." *Interdisciplinarietà y currículo : proyectos escuela - universidad, Bogotá, 2000*
- Municio, Pedro. 1994. "Dos siglos en busca de la profesionalización," en *Organización y gestión educativa* 3:35-40
- Nazif, Mirtha Abraham - Alfredo Rojas Figueroa. 1997. "La investigación educativa en Iberoamérica" en *Revista de Educación*. Madrid, 312:21-42.
- O.C.D.E. 1991. *Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional*. Barcelona: MEC - Paidós.
- Parsons, Wayne. 1995. *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Aldershot, UK: E. Elgar.
- Patrinos, Harry Anthony, y World Bank. 1999. "Market Forces in Education." *Education: the Point of View of the Economists, Donostia-San Sebastián, España, 1999*. http://www.ifc.org/edinvest/Market_HP.doc.
- Pérez, S. - Akkari, A. 1999. "La investigación educativa en América Latina", en *Perspectivas*, UNESCO, Vol. XXIX, N° 3.
- Peraita Adrados, H. 1994. La dirección de centros públicos de enseñanza: estudio de su representación social y estimación de necesidades, UNED.
- Pérez Gómez, Ángel I. 1998. *La Cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Madrid: Morata.
- Pérez, Soledad - Abdeljalil Akkari. 1999. "La investigación educativa en América Latina" en *Perspectivas*. UNESCO, XXIX, 3:401-415.
- Rockwell, Elsie. 1985. "Etnografía y teoría en la investigación educativa," en *Cuadernos del Seminario Nacional de Investigación en Educación*. Editado por CIUP, pp. 29-56. Bogotá: CIUP - Universidad Pedagógica Nacional

- . 1991. "Etnografía y conocimiento crítico de la escuela en América Latina," en *Perspectivas*:171-181
- Rodríguez de Rivera, José. 1999. "¿Teoría Económica de la Empresa, Teoría del Management, o Teoría de la Organización?," vol. 2002: Universidad de Alcalá.http://www2.alcala.es/estudios_de_organizacion/temas_organizacion.
- Rueda Beltrán, Mario, y ed. 1994. *La etnografía en educación. Panorama, prácticas y problemas*. México: UNAM.
- Sander, Benno. 1994. "Gestión educativa y calidad de vida," en *La educación* 118:237-264
- Schiefelbein, Ernesto. 1985. "Educational research in Latin America," en *World Yearbook of Education 1985. Research, Policy and Practice*. Editado por J. Nisbet, J. Megarry, y S. Nisbet, pp. 125-135. London: Kogan Page
- Sutton, Margaret, Bradley A. Levinson, y ed. 2001. *Policy as Practice: Toward a comparative sociocultural analysis of educational policy*. Stanford, Conn.: Ablex.
- Swope, J. - Schiefelbein, P. 1999. "Políticas educativas en las Américas: propuestas, consensos y silencios", en *Revista Umbral Digital 2000*, Santiago. Número 1. <http://www.reduce.cl/homereduc.nsf/?Open>
- Tiramonti, Gillermina. 2001. *Modernización educativa de los '90*. Buenos Aires: FLACSO.