

NUEVAS TENDENCIAS EN LA GESTIÓN EDUCATIVA: DEMOCRACIA Y CALIDAD

Benno Sander*

RESUMEN

El tema central del presente trabajo es la construcción del conocimiento del que informa la teoría organizacional y administrativa en la educación latinoamericana. Partiendo de la revisión de las raíces históricas y tradiciones culturales de la educación latinoamericana, el principal objetivo del autor es analizar los esfuerzos de construcción y reconstrucción del conocimiento científico y tecnológico en el campo de la administración escolar y universitaria. Para comprender el estado actual del conocimiento en el campo de la gestión educativa, examina la orientación epistemológica y los límites de los fundamentos filosóficos y sociológicos de los paradigmas dominantes en la administración de la educación contemporánea. Finalmente, identifica y analiza algunos de los actuales desafíos conceptuales y praxiológicos para desarrollar una perspectiva democrática de administración capaz de lograr una educación de calidad para todos, con énfasis en la aplicación de los conceptos de libertad, equidad y participación ciudadana en la escuela y en la sociedad como un todo.

Introducción

La construcción del conocimiento del que informa las nuevas tendencias en la administración de la educación latinoamericana es el tema central del presente trabajo. A lo largo del texto, se hace referencia a algunos temas que hemos desarrollado anteriormente sobre la experiencia latinoamericana en el campo de la educación y la administración escolar y universitaria para reescribirlos con una visión histórica, en el contexto de la nueva realidad económica y política internacional.¹

Desde el punto de vista conceptual, esta reflexión sobre la gestión de la educación latinoamericana se inscribe en el movimiento teórico de las ciencias sociales y se inserta en el curso del desarrollo histórico de América Latina examinado en el contexto de sus relaciones internacionales. En ese sentido, partimos de la premisa que los problemas y desafíos que los países de América Latina enfrentan hoy en la práctica de la educación y en su administración se comprenden a medida que se examinan en el contexto de las fuerzas económicas, políticas y culturales en el interior de cada nación y en el ámbito de sus relaciones de interdependencia internacional. Sin embargo, dentro de ese conjunto de interrelaciones, se afirma la tesis de que la gestión de la educación tiene su propio cuerpo de conocimientos y prácticas sociales, históricamente construidas en función de la misión específica de las instituciones de enseñanza en la sociedad. En ese sentido, es posible definir la especificidad de la administración de la educación como campo teórico y praxiológico en función de la peculiar naturaleza de la educación como práctica política y cultural comprometida con la promoción de los valores éticos que orientan el pleno ejercicio de la ciudadanía en la sociedad democrática.

La gestión educativa según una perspectiva histórica

Al iniciar esta reflexión, la primera preocupación es contextualizar el estudio de la gestión educativa en América Latina, examinándola en el ámbito de su historia política y cultural. Este ejercicio se fundamenta en la hipótesis de que el actual estado del conocimiento en el campo de la administración de la educación no es un hecho gratuito; por el contrario, es el resultado de un largo proceso de construcción histórica del cual todos participamos. O sea, somos autores de una historia inconclusa que continuamos escribiendo a lo largo de los años.

Existen diversas lecturas de este proceso de construcción. La presente lectura histórica se divide en cinco etapas consecutivas, que corresponden a cinco enfoques conceptuales y analíticos diferentes para estudiar el proceso de construcción, desconstrucción y reconstrucción del conocimiento en la administración de la educación latinoamericana. En esta lectura, se hace referencia al *enfoque jurídico* que dominó la gestión de la educación durante el período colonial, con su carácter normativo y su pensamiento deductivo; al *enfoque tecnocrático* del movimiento científico, gerencial y burocrático de la escuela clásica de administración desarrollada a inicios del siglo XX a la luz de la lógica económica que caracterizó el proceso de consolidación de la Revolución Industrial; al *enfoque conductista* de la escuela psicossociológica de los años treinta y cuarenta que informó la utilización de la teoría del sistema social en la organización y gestión de la educación; al *enfoque desarrollista*, de naturaleza modernizadora, concebido por los autores extranjeros en el ámbito de la teoría política comparada que floreció en la posguerra; y al *enfoque sociológico* de los autores latinoamericanos de las últimas décadas, preocupados con la concepción de teorías sociológicas y soluciones educativas para satisfacer las necesidades y aspiraciones de la sociedad latinoamericana.

Es importante reiterar que esta trayectoria histórica del pensamiento administrativo en la educación latinoamericana se inscribe en el movimiento teórico dominante de las ciencias sociales aplicadas. El estudio de las nuevas tendencias en la gestión educativa, que hoy se encuentra incluida en nuestra agenda de debates, también se inscribe en ese movimiento y, como tal, debe beneficiarse de las lecciones del pasado, comprometerse con la solución de los problemas del presente y anticiparse a las necesidades y aspiraciones del futuro. ¿Por qué? Porque la historia no finalizó ayer ni comenzó hoy. Más bien diría que hoy estamos escribiendo un nuevo capítulo de una larga obra político-pedagógica en permanente construcción.

En busca de nuevos conocimientos

Convencido de que la historia no ha finalizado, la segunda preocupación está relacionada con la necesidad de realizar renovados esfuerzos de construcción del conocimiento científico y tecnológico en el campo de la administración de la educación latinoamericana. Los esfuerzos realizados en el pasado reciente, en el contexto ampliado del enfoque sociológico y a la luz de las nuevas exigencias nacionales e internacionales, presentan resultados de naturaleza y alcance diversos. Hoy, como en el pasado, se observa que los estudios y experiencias en el campo de la administración de la educación se insertan en el movimiento general de las ciencias sociales y políticas. En la gestión de la educación, del mismo modo que en el gobierno de la sociedad, las experiencias existentes destacan la importancia de la democracia como forma de gobierno y de la participación como estrategia administrativa. Asimismo, en la administración escolar y universitaria, como en la administración pública y empresaria, existe un consenso general sobre la importancia de la calidad de la gestión y de sus procesos y servicios. Sin embargo, no existe consenso sobre la naturaleza de la calidad y de sus estrategias de aplicación en distintas especialidades del quehacer humano, como se verá más adelante. Estudios recientes y experiencias innovadoras en el campo de la educación insisten en la necesidad de que la escuela, al igual que la comunidad local, se deben autogobernar, conquistando mayores niveles de autonomía y descentralización

administrativa. Esta orientación política implica renovadas estrategias de participación ciudadana en la gestión de los sistemas de enseñanza y en la administración de las escuelas y universidades.

En nuestro caso en particular, uno de los resultados de los estudios desarrollados en los últimos 15 años es la concepción del paradigma multidimensional de administración de la educación, fundamentado en la desconstrucción y la reconstrucción de los conocimientos pedagógicos y administrativos acumulados en el curso de la historia de la educación latinoamericana. En realidad, los modelos históricos de gestión escolar y universitaria — definidos dialécticamente en términos de administración para la eficiencia económica, administración para la eficacia pedagógica, administración para la efectividad política y administración para la relevancia cultural— son los elementos constitutivos de un paradigma heurístico y praxiológico de administración de la educación resultante de un esfuerzo superador de síntesis teórica de la experiencia latinoamericana de gestión educativa en el ámbito internacional. Esa reconstrucción teórica exigió un amplio enfoque interdisciplinario para tratar de explicar los dominios de las influencias económicas, políticas, culturales y pedagógicas en la organización y administración de la educación en el Hemisferio Occidental. Por otro lado, la experiencia revela que la tarea recién ha comenzado. Por eso, cabe reiterar que el paradigma multidimensional, enunciado en su forma original hace más de diez años, continúa siendo una propuesta heurística y praxiológica inconclusa, un modelo en vías de construcción; construcción resultante de un proceso de aprendizaje permanente y de un esfuerzo de superación intelectual, buscando satisfacer las siempre nuevas necesidades de nuestras escuelas y universidades.

Este esfuerzo reconstruccionista tiene en cuenta los resultados de la evaluación de las contribuciones y de los límites de las grandes tradiciones filosóficas de la humanidad, que inspiraron el estudio de las ciencias sociales y la educación en los últimos siglos, especialmente la tradición organicista y evolucionista del positivismo y la tradición crítica y liberadora del conflicto. Los citados esfuerzos de construcción teórica se apoyan en el convencimiento de que la evaluación de las bases epistemológicas que han inspirado las teorías organizativas y administrativas adoptadas históricamente en la educación permiten examinar, de modo más exhaustivo, el papel de la mediación administrativa en la organización y la gestión de los sistemas de enseñanza y de sus escuelas y universidades. Un proceso comprensivo de evaluación epistemológica no admite concesiones académicas ni establece condiciones teóricas. La única condición previa se relaciona con los valores éticos establecidos en conjunto por la ciudadanía, como la libertad y la equidad, que deben orientar la formación de una sociedad capaz de promover la calidad de vida humana individual y colectiva. Es a la luz de esa postura ética que se examina, en este ensayo, la naturaleza de la educación y de la calidad de educación, así como la aplicación de los conceptos de participación y democracia en los diferentes enfoques adoptados en la administración de nuestras escuelas y universidades.

Esta evaluación revela como la tradicional administración tecnoburocrática de orientación positivista y funcionalista adoptada en el sector público y en la educación latinoamericana tiene como objetivo alcanzar el orden y el progreso racional, la reproducción estructural y cultural, la cohesión social y la integración funcional en la escuela y en la sociedad. La evaluación muestra, también, que la administración tecnoburocrática así concebida tiene componentes autoritarios y, como tal, limita el espacio para la promoción de la libertad individual y la equidad social. Su carácter normativo y jerárquico inhibe la creatividad y dificulta la participación ciudadana en la escuela, en la universidad y en las organizaciones sociales en general. A pesar de que favorezca la adopción formal de la democracia política, inhibe la práctica efectiva de la democracia social capaz de enfrentar las desigualdades estructurales en la sociedad, en la escuela y en la universidad. En una versión superadora de las teorías tradicionales de gestión educativa adoptadas en la sociedad occidental, se desarrolló una construcción integradora de administración de la educación, preocupada por

satisfacer, simultáneamente, las necesidades individuales y las exigencias colectivas de la ciudadanía en términos de utilización de los servicios educativos. La construcción integradora de gestión educativa está apoyada en los principios del liberalismo social adoptado actualmente por las fuerzas liberales abiertas a la problemática social.

En el lado opuesto, las décadas del setenta y ochenta fueron testigos de una nueva efervescencia intelectual liderada por los teóricos críticos en las universidades y asociaciones de educadores de América Latina. Ese esfuerzo intelectual, basado en una copiosa literatura europea y norteamericana, dio origen a una teoría crítica de educación y de gestión educativa, cuya influencia político-pedagógica no debe ser subestimada. La evaluación de los enfoques críticos de administración de la educación muestra también que la preocupación prioritaria por denunciar la situación social y educativa de los países —sin duda una contribución históricamente importante— a veces ha descuidado la definición y aplicación oportuna de soluciones educativas viables para ampliar las oportunidades educativas y elevar el nivel de calidad de vida y de educación de la ciudadanía. En verdad, el camino desde la evaluación crítica de la realidad organizativa y administrativa en la educación hacia la aplicación de propuestas efectivas de acción humana colectiva en la escuela y la universidad, continúa siendo un gran desafío para la gestión educativa. En un esfuerzo de superación intelectual, los pensadores críticos tratan de concebir, partiendo del legado histórico de Paulo Freire, una construcción dialógica de administración de la educación que rescata el criterio de totalidad y se identifica con los principios actualmente adoptados por las fuerzas comprometidas con la reconstrucción de la perspectiva socialista y de la naturaleza de civilización humana que ella implica.

En resumen, la evaluación de la experiencia educativa latinoamericana de las últimas décadas revela que todos necesitamos aprender, los unos de los otros, con la meta colectiva de concebir perspectivas intelectuales socialmente válidas y culturalmente relevantes que sirvan de guía para la investigación y la práctica en la administración de la educación. Sea cual fuere la orientación que suscribimos, es necesario superar sectarismos y fundamentalismos académicos, a través de una postura intelectual abierta, que sea capaz de identificar las contribuciones y limitaciones de las distintas perspectivas de gestión educativa. Para incorporar y potenciar las mencionadas contribuciones y para superar las limitaciones, depurando sus aspectos políticamente alienantes y socialmente irrelevantes, la estrategia más efectiva es la *participación ciudadana*, concebida como derecho y deber de todos los integrantes de una comunidad democrática, sea ésta la escuela o la sociedad como un todo.

Nuevos desafíos en la gestión educativa: Democracia y calidad

La última contribución en este ensayo es plantear algunos desafíos conceptuales y analíticos en el campo de la administración pública y la gestión educativa en el contexto del nuevo orden económico y político internacional. En ese sentido, están en debate algunos temas polémicos, como gestión educativa y desarrollo en un contexto de interdependencia internacional; formación humana sostenible y gerencia social; teoría crítica y participación ciudadana en la gestión de la educación; relevancia de la escuela y efectividad de la comunidad en el contexto de las promesas y falacias de la descentralización administrativa; y gestión democrática para una educación de calidad para todos.

Por razones de tiempo y de delimitación temática, esta reflexión se limita al último desafío, el de la *gestión democrática para una educación de calidad para todos*. Para entender este desafío educativo y administrativo, es útil remitirse a la década del setenta, cuando se agota el período de reconstrucción económica de la posguerra. Efectivamente, a mediados de la década del setenta, se observa una disminución creciente del ritmo de crecimiento económico en todo el mundo. Una de las consecuencias es la reducción relativa del gasto público social. Esa situación es especialmente grave en los países pobres que, a fines de la

llamada “década perdida” de los años ochenta, comienzan a implantar sus planes de ajuste económico para enfrentar la crisis de la deuda externa y de la inflación interna. Las presiones crecientes sobre el gasto público disminuyen las fronteras del Estado, con la consiguiente tendencia a la privatización. La crisis se agrava ante las dificultades por realizar recortes en los servicios públicos de educación, salud y previsión social de una población ya fuertemente presionada por las medidas de ajuste económico y ante un comportamiento demográfico desfavorable.

Para administrar esa crisis estructural, muchos dirigentes, especialmente en el sector público, debido a la filosofía neoliberal dominante, buscan soluciones en Taylor y Emerson, padres de la eficiencia económica en la teoría administrativa. Efectivamente, durante la década del ochenta, se observa una creciente utilización de prácticas neotayloristas en la administración del Estado y en la gestión de las instituciones sociales en general. Sin embargo, estudios recientes sobre la gestión de los servicios públicos en países europeos, como Gran Bretaña por ejemplo, comprueban que el movimiento neotaylorista no consiguió los resultados esperados, debido a las crecientes restricciones impuestas al gasto público social.² Según dichos estudios, parte del costo tuvo que ser soportado por los empleados públicos, en términos de reducción de los salarios reales y/o disminución de los beneficios.

En un intento por superar las dificultades asociadas a las prácticas neotayloristas, en la transición hacia la década del noventa, muchos gobiernos intentan adoptar el enfoque del llamado *gerencialismo con rostro humano* en la administración del Estado. La idea es aplicar en el sector público los mismos conceptos y prácticas utilizadas en el sector privado, en particular el modelo de *gestión de calidad total*.³

Desde ese momento, se acentúa la producción académica para definir la naturaleza de la calidad en la administración de los servicios públicos y en la gestión de la educación en particular. Se observa que, a pesar de la fascinación que ejerce el concepto de *calidad total*, existe una falta de definición respecto de su utilización en las diversas organizaciones sociales en función de la variedad de fines, de servicios y de intereses creados. Son diferentes, por ejemplo, los fines de las empresas comerciales, los hospitales y las escuelas. Es diferente la naturaleza de la industria privada y la universidad pública. En el interior de la universidad, es diferente la naturaleza de la administración académica y de la gestión de los servicios financieros y materiales. Son diferentes los intereses de los dirigentes, los servidores públicos y los estudiantes. A pesar del énfasis que algunos teóricos dan a los aspectos humanos en el modelo de gestión de calidad total, en su aplicación práctica existe un reducido espacio para la participación ciudadana y la equidad. ¿Dónde estaría, por consiguiente, la faceta humana de un modelo de administración que, en vez de valorar la participación ciudadana, destaca el poder central del dirigente para inspeccionar y controlar el desempeño de los trabajadores, utilizando normas econocráticas y parámetros uniformes para medir la calidad de diferentes productos o servicios? Esta pregunta es particularmente pertinente en la administración pública, pues los hechos demuestran que en la administración de los servicios sociales, como los de educación, la permanente participación de los ciudadanos, mucho más que el poder controlador del dirigente de turno, es el requisito indispensable para el logro de elevados niveles de calidad con equidad.

Estas observaciones no buscan reducir la importancia de la eficiencia y la racionalidad como indicadores de calidad en la administración de los servicios educativos. Por el contrario, debido a la importancia central de la calidad en la gestión de la educación, la primera preocupación se relaciona con la necesidad de definir correctamente la naturaleza de la calidad de educación y de su proceso administrativo. Obviamente, por causa de la propia esencia de la educación, el concepto de calidad total de los gerentes de la moderna organización industrial no puede ser transferido automáticamente a la organización y la gestión de la educación. O sea, no se pueden aplicar conceptos e instrumentos de gestión y evaluación uniformes, de carácter universal, para realizar el monitoreo de instituciones y

actividades tan heterogéneas del punto de vista ideológico y organizativo. En ese contexto, no es posible evaluar cabalmente la calidad profesional del educador y del empleado público en términos de conciencia política y responsabilidad social en la producción y prestación de servicios públicos a la población, con la sola verificación y medición de su capacidad de competir mercadológicamente en términos cuantitativos y materiales. Esas observaciones, además del examen de la experiencia peculiar de América Latina en el sector público y en la educación, sugieren la necesidad de realizar un renovado esfuerzo intelectual y praxiológico para compatibilizar los progresos científicos y tecnológicos de la administración moderna con los requerimientos específicos de la administración pública y la gestión educativa. En ese contexto, tal vez más que nunca sea importante defender la tesis de la especificidad de la administración de la educación como campo teórico y praxiológico. De no ser así, corremos el riesgo de descaracterizar la misión de la educación y el objetivo primordial de la escuela y de la universidad en la sociedad moderna.

En el mundo de los negocios, el papel del *cliente* o *consumidor* ocupa un lugar central en la administración, debido a que él puede elegir entre diferentes servicios o productos. La tesis es que la posibilidad de elegir entre diferentes productos estimula la competencia para elevar la calidad de los servicios ofrecidos en el mercado. En el sector público, sin embargo, no hay *clientes* o *consumidores*, hay *ciudadanos* con deberes y derechos. Además, muchas veces la elección de los servicios en el sector público es difícil, cuando no imposible, por falta de opciones alternativas. Es imposible elegir entre distintos servicios de salud, si en la comunidad solamente existe *una* clínica o *un* hospital público. Esto también es válido para la elección de los servicios educativos si el municipio o el distrito mantiene apenas *una* escuela pública. Esta es solamente una característica, entre muchas otras, de la especificidad de los servicios educativos en miles de comunidades pequeñas, que sugiere la necesidad de desarrollar otras alternativas de participación ciudadana en la gestión para la mejora de la calidad de educación. Esta necesidad implica examinar cuestiones relacionadas con estrategias institucionales específicas y con los derechos y deberes ciudadanos en materia de educación.

El primer requisito para poder abordar correctamente el tema de la calidad de la administración de la educación es rescatar la especificidad de la educación y la naturaleza peculiar de la calidad de educación. A pesar de que la escuela y la universidad desempeñan muchas funciones diferentes, el foco de su acción es la educación, definida como instancia de construcción y distribución del conocimiento socialmente válido y culturalmente relevante para la ciudadanía. La calidad de la educación puede definirse a partir de diversas perspectivas conceptuales y dimensiones analíticas. Es posible valorar la educación en términos políticos y académicos. La calidad política de la educación refleja su capacidad por alcanzar los fines y objetivos políticos y culturales de la sociedad. La calidad académica define el nivel de eficiencia y eficacia de los métodos y tecnologías utilizados en el proceso educativo. También es posible valorar la educación en términos individuales y en términos colectivos. La calidad individual define la contribución de la educación al desarrollo de la libertad subjetiva y del interés personal. La calidad colectiva mide la contribución de la educación a la promoción de la equidad social y del bien común. Esas perspectivas o dimensiones reflejan aspectos analíticamente diferenciables de un concepto comprensivo de calidad de educación, examinado a la luz del principio de totalidad. La articulación dialéctica de las dimensiones citadas permite elaborar un concepto superador de calidad de la educación, según el cual la dimensión académica se encuentra subsumida por la dimensión política y la dimensión individual se encuentra estrechamente vinculada a la dimensión colectiva.

La bibliografía pedagógica latinoamericana destaca el carácter central de la preocupación por la calidad de la educación, como lo demuestran, por ejemplo, las recientes revisiones especializadas de Schiefelbein⁴ y los actuales esfuerzos de evaluación institucional en el sector universitario latinoamericano.⁵ Algunos trabajos recientes revelan una orientación

preocupada por la elaboración de estrategias que combinen calidad política, excelencia académica, eficiencia organizativa y democratización de la educación. En esa línea, la contribución de Tedesco⁶ está centrada en la construcción de opciones educativas con elevados niveles de calidad para todos, procurando combinar la excelencia académica con la democratización del acceso a los conocimientos socialmente significativos. Aguerro⁷ concentra su discusión en la intersección de los aspectos político-ideológicos y de las opciones técnico-pedagógicas en la evaluación de la calidad de los servicios educativos y de la gestión para la mejora de la calidad de la educación. Braslavsky y Tiramonti,⁸ en su estudio sobre la estructura de la administración pública en la educación media argentina, analizan la relación de la gestión educativa con la calidad de la enseñanza y el destino de las propuestas innovadoras relacionadas con la descentralización administrativa y la participación democrática. En su análisis del papel de la administración para mejorar la calidad de las prácticas educativas, Frigerio y Poggi⁹ adoptan un concepto comprensivo de calidad de la educación, definiéndola como la integración de la calidad de la organización institucional, de los recursos humanos y financieros, de la gestión de la enseñanza, de la propuesta curricular y didáctica, del proceso educativo y de sus resultados en términos de aprendizaje. Schmelkes¹⁰ hace una contribución sumamente llamativa sobre calidad de la educación en la escuela básica, que permite reflexionar sobre los límites e implicaciones de los nuevos enfoques de administración en la educación contemporánea.

En diversos estudios latinoamericanos sobre la calidad de la educación y su relación con la calidad de la gestión educativa existe una preocupación prioritaria con la equidad y la relevancia social de la educación y del conocimiento para la ciudadanía. Braslavsky y Tiramonti resumen esa preocupación cuando afirman que “la búsqueda de la calidad no debe hacerse a expensas de la equidad”.¹¹ Hallack¹² defiende una propuesta de administración escolar capaz de articular creativamente los ideales de calidad y equidad en la prestación efectiva de los servicios educativos. Por su parte, Namo de Mello revela la misma preocupación con la calidad y la equidad en su propuesta de una escuela pública de calidad para todos y en su discusión de las nuevas exigencias de una gestión educativa construida a nivel local, “que permita incorporar necesidades desiguales y trabajar sobre las mismas a lo largo del proceso de escolarización, a fin de asegurar el acceso al conocimiento y la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje para todos.”¹³

Calidad de educación para todos es, en realidad, el consenso político-pedagógico de alcance internacional más importante adoptado por los gobiernos en las puertas del nuevo milenio. El compromiso con la universalización de una educación básica de calidad fue reasumido en la *Conferencia Mundial de Educación para Todos*, realizada en Jomtien, en marzo de 1990, bajo el auspicio de UNESCO, UNICEF, PNUD y el Banco Mundial. Desde entonces, se observan nuevos esfuerzos nacionales en la educación latinoamericana, especialmente en los países más populosos, como Brasil y México que, al firmar la *Declaración Mundial de Educación para Todos*, asumieron el compromiso de desarrollar un plan decenal para la universalización de una educación básica de calidad. Este es el tema central de numerosos programas y reuniones en todo el Hemisferio. En el ámbito político del Sistema Interamericano, el ideal de educación de calidad en todos los niveles de enseñanza, especialmente en el nivel de enseñanza básica, y la democratización de la gestión educativa integran el plan de acción adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de las Américas, realizada en 1994 en la ciudad de Miami.

En ese contexto, se plantea el examen de la hipótesis de que la calidad de la gestión educativa es una de las variables que explican la calidad de la educación en sí misma, definida a la luz de las transformaciones internacionales que afectan la calidad de vida humana en todo el mundo. En realidad, las transformaciones internacionales sin precedentes que se observan actualmente en la economía y la sociedad inciden inmediatamente en el sector público, en la educación y en sus prácticas organizativas y administrativas. De ser así, la administración cerrada y jerárquica debe dar lugar a la gestión horizontal, con la

utilización progresiva de redes interactivas de organización y administración que facilitan la acción cooperativa y la comunicación interna y externa. La acción individual debe incorporarse a la acción colectiva mediante una nueva ética de cooperación y participación ciudadana. El centralismo de la administración en las instancias superiores de gobierno debe dar paso a un proceso de descentralización para la gestión a nivel de unidad escolar y universitaria. Los principios normativos y universales de los paradigmas tradicionales de administración deben dar lugar a la adaptabilidad y la flexibilidad en función de características concretas. Mientras que los paradigmas tradicionales de administración ponen el énfasis en el producto y en la cantidad de resultados basados en un sistema de evaluación *ex-post*, las nuevas perspectivas de administración de la educación valoran, simultáneamente, la calidad de los insumos, de los procesos administrativos y laborales y de sus resultados, en base a un sistema de evaluación cualitativa permanente que abarca a todos los participantes y beneficiarios a lo largo del proceso de gestión. Por lo tanto, la calidad de la educación debe dar sentido a la cantidad de los servicios prestados por las instituciones de enseñanza. La participación colectiva y la búsqueda del bien común deben orientar la acción y el interés individual. En suma, el concepto clave que debe inspirar una teoría significativa y relevante de gestión educativa es el de *calidad de educación para todos*, definido en términos político-culturales y técnico-pedagógicos, y teniendo en cuenta la conquista de elevados niveles de *calidad de vida humana colectiva*.

El concepto de calidad de educación para todos implica desarrollar un ambiente cualitativo de trabajo en las organizaciones educativas, mediante la institucionalización de conceptos y prácticas, tanto técnicas como administrativas, capaces de promover la formación humana sostenible y la calidad de vida de estudiantes, profesores y funcionarios técnico-administrativos. En términos operativos, esos conceptos sugieren organizar las instituciones educativas y sus procesos administrativos y pedagógicos con racionalidad y pertinencia, para que puedan contribuir efectivamente a la construcción y distribución del conocimiento y a la prestación de otros servicios relevantes para la comunidad y la sociedad como un todo. En este contexto, la calidad del personal de las escuelas y universidades ocupa un lugar central, ya que la calidad de la actividad educativa se encuentra necesariamente relacionada con la calidad de los trabajadores de la educación. Por su turno, tanto la calidad del trabajo de los educadores, como la calidad de los resultados de la actividad escolar y universitaria, están estrechamente vinculadas a la calidad de los elementos organizativos y de los procesos técnicos y administrativos en el lugar de trabajo, lugar que incluye el aula, la escuela, la universidad y las instancias superiores de las Secretarías y del Ministerio de Educación.

A pesar de que no debe subestimarse la calidad de los procesos técnicos y de los procedimientos administrativos, es necesario insistir en que la razón de ser de la estructura organizativa y de los procesos técnicos y administrativos de las escuelas y universidades es su misión política y cultural y su objetivo pedagógico. Sin embargo, aún cuando la misión política y cultural y los objetivos pedagógicos sean los elementos centrales de las instituciones de enseñanza, muchas veces el proceso administrativo para alcanzarlos es un factor crítico, pues si el proceso administrativo falla en términos de racionalidad, eficiencia, transparencia y efectividad, también fallan la misión y el objetivo, los servicios y los resultados. Por lo tanto, los procedimientos administrativos, los procesos técnicos y la misión de las instituciones educativas deben ser concebidos como componentes estrechamente articulados de un paradigma comprensivo de gestión para mejorar la calidad de la educación para todos. Efectivamente, la articulación dialéctica de los componentes citados permite concebir un paradigma superador de gestión educativa, según el cual los procesos técnicos y los procedimientos administrativos son subsumidos por la misión política y cultural y por los objetivos pedagógicos de las escuelas y universidades. De la calidad de la gestión así concebida y ejercida depende, en gran parte, la capacidad institucional para construir y distribuir el conocimiento, definido como el factor clave de los nuevos niveles de desarrollo y de la nueva estructura de relaciones sociales, tanto a nivel nacional como en el ámbito internacional.¹⁴

A modo de conclusión

La construcción y reconstrucción del conocimiento en la educación y la gestión educativa comprometida con la calidad y la equidad implican un gran esfuerzo. Ese esfuerzo asume enormes proporciones en los países de América Latina, que necesitan multiplicar, de modo urgente, sus conocimientos científicos y tecnológicos para que puedan participar activamente y beneficiarse equitativamente de la transformación política y económica sin precedentes en el mundo moderno.

Por consiguiente, los educadores latinoamericanos tienen un gran desafío por delante. En ese sentido, el curso que tome la historia de la administración latinoamericana al encaminarse al tercer milenio depende, en parte, de nuestra capacidad para enfrentar este desafío con responsabilidad ciudadana y espíritu público. Por ello, una de las exigencias es superar “los prejuicios académicos y las teorías prefijadas”,¹⁵ según la feliz expresión del gran maestro latinoamericano Juan Del Prete. Del mismo modo que Del Prete ha sido capaz de sintetizar brillantemente contribuciones tan diversas como las de Giotto, Cézanne y Matisse, para producir una obra plástica de notable identidad y actualidad, es necesario que nosotros también demos alas a nuestra creatividad, liberados de prejuicios y teorías prefijadas, pero comprometidos con principios éticos de validez general, para escribir juntos, de manera participativa, un nuevo capítulo, un capítulo superador, de la historia de la administración de la educación, en función de las necesidades concretas de nuestras escuelas y universidades.

¿Pero qué tipo de administración? ¿Y para qué tipo de educación? Pienso en una administración de la educación innovadora. Una administración construida y ejercida colectivamente. Una administración capaz de promover una educación con identidad. Una educación con equidad. Una educación de calidad para todos.

SUMMARY

The major theme of this paper is the construction of knowledge in organizational and administrative theory in Latin American education. Based on the review of the historical roots and cultural traditions of Latin American education, the main interest of the author is centered on the analysis of the construction and reconstruction of scientific and technological knowledge in the field of school and university management. To understand the development of today's educational management theory, he examines the epistemological orientation and the general limits of the philosophical and sociological foundations of the dominant paradigms of contemporary educational administration. Finally, he identifies and discusses some of today's conceptual and praxeological challenges in the development of a democratic management perspective capable of promoting quality education for all, focussing on the application of the concepts of freedom, equity, and citizen participation in the school and in society at large.

* M.A. y Ph.D. de Catholic University of America, es Director de la Unidad para el Desarrollo Social y Educación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Washington, DC. Fue Profesor Titular de la Universidad de Brasilia (UnB) y de la Universidad Federal Fluminense (UFF) de Río de Janeiro y miembro del cuerpo docente de FLACSO y de la Universidad de Harvard. Durante ocho años fue presidente de la Asociación Nacional de Política y Administración de la Educación (ANPAE) de Brasil.

NOTAS

1. Las principales ideas presentadas en este ensayo constituyen la esencia del reciente libro sobre la administración de la educación latinoamericana, publicado simultáneamente en São Paulo, Buenos Aires y Washington, DC, por Benno Sander, *Gestão da educação na América Latina: Construção e reconstrução do conhecimento* (Campinas, SP: Editora Autores Associados, Coleção Educação Contemporânea, 1995); B. Sander, *Gestión educativa en América Latina: Construcción y reconstrucción del conocimiento*, (Buenos Aires: Editorial Troquel, 1996); B. Sander, *Educational Management in Latin America: Construction and Reconstruction of Knowledge* (Washington, DC: Organization of American States, 1996).
2. Ver, por ejemplo, Christopher Pollit, "¿Qué es calidad de los servicios públicos?", *Pobreza: Un tema impostergable*, Ed. Bernardo Kliksberg (México: Fondo de Cultura Económica, 1993): 293-306.
3. Para una evaluación crítica del concepto neoliberal de calidad total en educación, ver Pablo A. A. Gentili y Tomás Tadeu da Silva, org., *Neoliberalismo, qualidade total e educação* (Petrópolis: Vozes, 1994). La antología, que contiene ensayos de Tomás Tadeu da Silva, Gaudêncio Frigotto, Mariano Fernández Enguita, Pablo A. A. Gentili e Michael W. Apple, representa un punto de partida para la discusión de las propuestas neoliberales en educación y ciencias sociales. Para un análisis crítico de la aplicabilidad de los conceptos de gerencialismo desarrollado en el sector privado en la gestión de los servicios sociales, ver Bernardo Kliksberg, ed., *Pobreza: Un tema impostergable* (México: Fondo de Cultura Económica, 1993): 91-108, 239-306 y 353-368.
4. Ernesto Schiefelbein, "La investigación sobre calidad de la enseñanza en América Latina", *La Educación*, XXVIII. 96 (1984): 88-116; E. Schiefelbein, "Estrategias para elevar la calidad de la educación", *La Educación* XXXVIII. 117 (1994): 1-18.
5. Ver, por ejemplo, José Dias Sobrinho, org., *Avaliação institucional da UNICAMP*, (Campinas: SP, Universidade de Campinas, 1994); Carlos Marquis, org., *Evaluación universitaria en el Mercosur* (Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, 1994); José Joaquín Bruner, *Evaluación de la calidad académica en perspectiva internacional comparada* (Santiago: FLACSO, 1992); Simón Schwartzman, "La calidad de la educación superior en América Latina," *Calidad, eficiencia y equidad en la educación superior colombiana*, (Bogotá: ICFES 1990); Antonio Amorim, *Avaliação institucional da universidade* (São Paulo: Cortez Editora, 1992); Ana Maria Saul, "Avaliação da universidade: Buscando uma alternativa democrática," *Dois Pontos* 12 (1988).
6. Juan Carlos Tedesco, *El desafío educativo: Calidad y democracia* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987).
7. Inés Aguerrondo, "La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación", *La Educación*, XXXVII. 116 (1993): 563.
8. Cecilia Braslavsky y Guillermina Tiramonti, *Conducción educativa y calidad de la enseñanza media* (Buenos Aires: FLACSO/Miño y Dávila Editores, 1990).
9. Graciela Frigerio y Margarita Poggi, *Las instituciones educativas, cara y ceca: Elementos para su gestión* (Buenos Aires: Editorial Troquel, 1994): 91.
10. Sylvia Schmelkes, *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas* (Washington, DC.: Organización de los Estados Americanos, 1994).
11. Braslavsky y Tiramonti, *Conducción educativa y calidad de la enseñanza media* (Buenos Aires: FLCSO/Miño y Dávila Editores, 1990): 176.
12. Jacques Hallack, *Managing Schools for Educational Quality and Equity: Finding the Proper Mix to Make it Work* (París: UNESCO, IIEP, 1992).
13. Guiomar Namó de Mello, *Cidadania e competitividade: Desafios educacionais do terceiro milênio* (São Paulo: Cortez Editora, 1993): 39.
14. Para la discusión de la importancia del conocimiento en la sociedad actual, ver CEPAL y UNESCO, *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad* (Santiago: OREALC, 1992).
15. Rafael Squirru, "Plenitud de Juan Del Prete", *La Nación* 25 de mayo de 1996, 7.