

Los desafíos de la administración de la educación en tiempos de cambio e incertidumbre. Recuperando la especificidad del campo disciplinar

Challenges of educational administration in times of change and uncertainty.
Recovering the specificity of the disciplinary field

Marisa Álvarez¹, marisaa304@gmail.com

Universidad de Buenos Aires/ Universidad Nacional Tres de Febrero.

Alberto Iardevlevsky², iardeal@hotmail.com

Universidad de Buenos Aires/ Universidad Nacional Tres de Febrero.

Natalia Gardyn³, natalia.gardyn@gmail.com

Universidad de Buenos Aires/ Universidad Nacional Raúl Scalabrini Ortiz.

Gabriel Rebello⁴, grebello@gmail.com

Universidad de Buenos Aires/ Universidad Nacional Raúl Scalabrini Ortiz.

Resumen

En un contexto en el que la administración de la educación enfrenta desafíos multidimensionales y complejos, este artículo se propone analizar dichos desafíos considerando las dinámicas políticas, sociales, económicas y tecnológicas que impactan en la gestión educativa, especialmente bajo la estructura federal de Argentina. A partir de abordar la fragmentación de las bases conceptuales y la falta de un marco teórico consolidado en la administración educativa, se propone un enfoque integral que revalorice esta disciplina más allá de las perspectivas burocráticas y de gobernanza. Este artículo se propone contribuir a la comprensión de la administración de la educación como un factor clave e inherente a la construcción del sistema educativo, en el marco en el que se encuentra profundamente desafiado. Este artículo pretende revalorizar la administración de la educación como un componente esencial que co-construye la educación, que la habilita, destacando cómo una mirada integral y multidimensional puede permitir la concreción de un sistema educativo de calidad para todas y todos.

Palabras clave: administración de la educación, gobierno de la educación, política educativa.

¹ Licenciada en Administración (UBA). Magíster en Dirección de Sistemas de Información (USAL-SUNNY at Albany). Doctoranda en Educación (UNTREF/UNLA/UNSAM). Profesora titular en la Maestría de Política y Administración de la Educación de UNTREF. Investigadora del NIFEDE-UNTREF y del IICE de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

² Licenciado y Profesor en Ciencias de la Educación. Universidad de Buenos Aires. Doctorando en Educación ((UNTREF/UNLA/UNSAM). Profesor titular en la Maestría de Política y Administración de la Educación de UNTREF. Investigador del Instituto de Investigación en Ciencias de la Educación -IICE- de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

³ Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA). Maestranda en Administración Pública (UBA). Profesora adjunta de la cátedra de Administración de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación -IICE- de la UBA. Profesora adjunta de la cátedra de Planificación Educativa de la UNSO.

⁴ Licenciado en Ciencias de la Educación (UBA). Doctorando en Educación (UNTREF/UNLA/UNSAM). Profesor Adjunto de Planeamiento y Gestión de Universidades (UBA). Profesor Titular de Pedagogía (UNSO). Investigador Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (UBA). Se ha especializado en investigación de política y gestión de la educación.

Abstract

In a context where educational administration faces multidimensional and complex challenges, this article aims to analyze such challenges considering the political, social, economic and technological dynamics impact educational management, especially under the federal structure of Argentina. Stemming from addressing the fragmentation of conceptual bases, and the lack of a consolidated theoretical framework in educational administration, a comprehensive approach that revalues this discipline beyond bureaucratic and governance perspectives is proposed. This article aims to contribute to the understanding of educational administration as a key and inherent factor in the construction of the educational system, in the framework in which it is deeply challenged. This article aims to revalue the administration of education as an essential component that co-constructs education, that enables it, highlighting how a comprehensive and multidimensional view can allow the realization of a quality educational system for all.

Keywords: educational administration, governance, educational policy.

RECEPCIÓN: 12/08/2024 | **ACEPTACIÓN:** 07/11/2024

Introducción

Recuperar la visión del sistema educativo como objeto privilegiado de la administración de la educación, en tanto que éste es su objeto en todas sus dimensiones.

La Administración de la Educación (en adelante, AE) enfrenta múltiples desafíos para abordar las problemáticas complejas y multidimensionales que enfrenta el sistema educativo en un contexto adverso como el actual. Estos desafíos se agravan por la complejidad intrínseca del sistema educativo y las dinámicas políticas, sociales, económicas y tecnológicas que influyen en su funcionamiento.

Lejos de ser una mera herramienta burocrática la AE juega un papel fundamental en la construcción y transformación de los sistemas educativos. Sin embargo, a pesar de su importancia, la AE se enfrenta a una serie de retos que limitan su capacidad de generar un impacto significativo en la mejora de la educación.

En el contexto específico de Argentina, estos desafíos se profundizan por las dinámicas propias de un sistema federal. La descentralización, si bien busca acercar la gestión educativa a las realidades locales, también puede generar fragmentación y desigualdades en la distribución de recursos y oportunidades educativas.

Además, la persistente problemática de la segmentación y desigualdad en el sistema educativo argentino exige una mirada crítica y renovada sobre el rol de la AE en la búsqueda de una educación de calidad para todos.

En este contexto, este artículo se propone analizar cómo las dinámicas políticas, sociales, económicas y tecnológicas impactan en la gestión educativa en Argentina. Se argumenta que comprender la complejidad de estos desafíos requiere un enfoque integral y multidimensional que revalorice la AE como un campo disciplinar esencial para la construcción de sistemas educativos más justos, equitativos y de calidad.

Desafíos de la administración de la educación frente a la segmentación y las desigualdades en el sistema educativo argentino

Algunos de los problemas actuales en la educación dan cuenta de la magnitud de los obstáculos que afectan a la AE y los desafíos que impone. Se presentan a continuación algunos ejemplos ilustrativos.

El sistema educativo ha sido duramente cuestionado por la sociedad en las últimas décadas, exigiendo mejoras en todos los aspectos de su funcionamiento (Huepe, Palma y Trucco, 2022). En particular, tras la sanción de la obligatoriedad del nivel secundario en 2006, el cumplimiento de esa meta se transformó en el objetivo central de la política educativa. No obstante, a pesar de las políticas implementadas y de los grandes esfuerzos realizados para asegurar el cumplimiento del derecho a la educación, una proporción considerable de estudiantes, especialmente entre los sectores más

desfavorecidos de la sociedad, no logra completar la educación secundaria (Browne, Álvarez y Gardyn, 2024). Este incumplimiento se debe a múltiples factores, como la falta de recursos adecuados, la infraestructura insuficiente y deficiente, problemas en la enseñanza y un currículum que a menudo, en su implementación, no se adapta a las necesidades e intereses de los estudiantes. A este escenario, se sumó la crisis provocada por la pandemia de covid-19, que profundizó la segregación educativa en nuestro país (Álvarez, Gardyn, Iardevlevsky y Rebello, 2020).

Por otro lado, uno de los problemas persistentes del sistema educativo es la segmentación y desigualdad que se manifiestan en diversas dimensiones. Los estudios iniciales de Braslavsky (1985) ya caracterizan la segmentación horizontal y vertical del sistema, evidenciando cómo las oportunidades educativas varían significativamente dentro del mismo nivel educativo. Actualmente, se observan nuevas formas de segmentación y fragmentación del sistema por dinámicas de diversificación de la estructura por extensión de la obligatoriedad, por lo cual el problema parece permanecer, recrearse y agravarse en un marco de segmentación y pauperización de la sociedad (Giovine et al., 2023).

En este sentido, Acosta (2020) plantea:

El estudio revela diferencias que se producen a partir de distintos mecanismos, algunos de los cuales son los tradicionales, asociados a la territorialidad, la modalidad de la secundaria, la dependencia de la escuela o los exámenes de admisión o finalización de ciclos, observándose también que existen nuevos mecanismos de segmentación que, paradójicamente, son producto de los mismos esfuerzos de inclusión de la población más excluida. (p. 22)

Asimismo, la característica de Argentina como un país federal imprime una complejidad significativa al sistema, debido a la fragmentación de responsabilidades y recursos entre los diferentes niveles de gobierno. Cada provincia tiene autonomía para gestionar su sistema educativo, lo que resulta en una diversidad de enfoques y capacidades que no logran mediar con los mecanismos de coordinación en funcionamiento. A partir de la configuración del “ministerio sin escuelas” queda como única vía la acción mediatizada de la implementación de políticas.

El federalismo educativo no está acompañado de un federalismo fiscal y frecuentemente se enfrenta a la desigualdad en la capacidad de gestión y financiación entre las provincias. La configuración de la nación como un estado federal en base a la preexistencia de las provincias ha dado lugar a un panorama territorial muy diverso y complejo (Cao, 2020). Se observan fuertes disparidades y desequilibrios territoriales, sociales y económicos, tanto entre las distintas provincias como al interior de ellas. Este desarrollo desigual deviene de circunstancias históricas y del propio desenvolvimiento de los procesos económicos que han tenido lugar en cada región del país. Asimismo, es importante observar la forma en que se redistribuyen los ingresos y cómo afecta directamente las capacidades financieras y a los diversos recursos de los distintos gobiernos provinciales para afrontar el servicio educativo en su territorio¹.

Esto crea brechas significativas en la calidad educativa y en el acceso a recursos, afectando desproporcionadamente a las regiones más desfavorecidas. Además, la coordinación y la implementación de políticas nacionales se vuelven complejas ante el amplio margen que implica su implementación a nivel local, lo que dificulta la creación de un sistema educativo cohesionado y equitativo.

La administración educativa como campo académico y de intervención no ha logrado desplegar un impacto significativo en la mejora del sistema educativo en atención a estos y otros desafíos. La AE se ha enfrentado a lo largo de su historia con el conflicto de la reducción a disciplinas que contribuyeron a su origen (como el Derecho, la Economía o las Ciencias Políticas), o la renovación por importación acrítica de discursos y metodología de moda en el ámbito de la administración empresarial y de la producción.

Desde nuestra perspectiva, uno de los principales problemas que conforma a la AE deviene de la fragmentación de marcos conceptuales, entendido como la dificultad de integrar un corpus consolidado de conocimientos que aborde la complejidad de los problemas de la educación en forma integral. La AE, como disciplina académica, manifiesta un bajo nivel de estructuración y especificidad (García, Manzione y Zelaya, 2015). Ha estado parcelada a partir de diferentes áreas del conocimiento (economía, administración, política, tecnología, sociología, psicología, etc.) que construyen miradas parciales sobre el sistema. Esto ha llevado a que cada iniciativa se mire a sí misma y a sus propias perspectivas del sistema sin considerar el panorama completo. A su vez, la falta de consolidación de un corpus ha conducido a que las sucesivas olas de intervención resulten de desarrollos teóricos de moda en momentos determinados y se dejen de lado en los ciclos posteriores perdiendo el foco en el conocimiento acumulado.

La segmentación de las áreas dentro de la AE ha impedido una comprensión holística de los problemas educativos y ha limitado la capacidad de desarrollar soluciones integrales y efectivas. Esta fragmentación, entendida como la atención parcelada de los problemas se instala fuertemente a partir de los modelos de gestión pública post burocráticos (Álvarez, Borrelli y López, 2016).

Cuestionar una visión reduccionista de la AE

Los fenómenos que debe enfrentar la AE como problemas públicos implica un proceso que desencadena un conjunto de acciones que deben ser necesariamente concebidas de manera integral desde una perspectiva multidimensional (Sander, 1984). Esto implica considerar la complejidad que reviste la AE que a menudo es vista como el "vagón de cola" en las políticas educativas. Esta percepción ha llevado a que no se la considere con su especificidad, complejidad y relevancia en la formulación e implementación de políticas. La AE ha sido considerada como una herramienta de implementación, como aplicación de una política definida en otro espacio, y no como una disciplina específica de diseño, gestión y evaluación de políticas educativas, con todo su potencial transformador.

Esta manera de entender la AE se presenta entonces como un problema de reducción por ambas vías: la burocrática y la de gobernanza. En el sentido común se la presenta de manera simplificada como ocupándose de cuestiones organizacionales, normativas o de gestión de recursos o bien restringida a la implementación de políticas, sin entender que la constitución misma de la educación implica un proceso de mediación y coordinación dinámico y complejo, que representa la mirada de la administración. Se trata, en cambio, de reconocer la existencia de un juego de correlación de fuerzas, de tensiones, de conflictos de intereses y de procesos de negociación y acuerdos que se manifiestan en el sector educativo involucrando a los diferentes niveles de la acción pública, los espacios de elaboración y puesta en acto de los diferentes tipos de regulaciones que la ordenan, las estructuras administrativas responsables de la gestión escolar, las organizaciones gremiales, las familias, los medios de comunicación masiva y las redes sociales. Y al mismo tiempo esa concepción implica una construcción social histórica de la educación. Todas las actividades que se desprenden de la administración del sistema constituyen a los actores que participan de él y en consecuencia construyen la experiencia que se produce.

En este sentido, consideramos la Administración de la Educación como un campo disciplinar específico y en construcción que aborda de manera integral y multidimensional el sistema educativo. Su objeto de estudio incluye no sólo las instituciones educativas, sino el sistema en su totalidad, abarcando las dimensiones políticas, sociales, económicas, culturales y pedagógicas que lo atraviesan. La AE se concibe como una práctica transformadora, orientada a intervenir de manera activa en el diseño, gestión y evaluación de políticas educativas, con el fin de garantizar el derecho a una educación de calidad y atender los desafíos contemporáneos. Además, la AE analiza los instrumentos de acción pública como herramientas clave para la implementación efectiva de las políticas y la concreción de proyectos educativos, reconociendo que estos influyen en las prácticas pedagógicas y la estructura del sistema.

La construcción del campo disciplinar

La AE no logra el reconocimiento adecuado porque pierde su foco en discursos que ignoran la complejidad de los problemas del sistema educativo. La educación requiere de la mirada aportada por la administración para hacer viable los objetivos educativos.

De hecho, la AE se nutre de teorías amplias del campo de la Sociología -desde los aportes de Weber (1922) y Merton (2002) sobre la burocracia hasta las sociologías pragmatistas de los problemas públicos de Boltanski y Chiapello (2002), Trevenot (2016), pero también de teorías vinculadas a políticas públicas -considerando el neoinstitucionalismo de March y Olsen (2006), Powell y Di Maggio (1999), el análisis de políticas públicas de Peters (2003) y O`Donnell (1997), o desde enfoques más cercanos a la administración pública, como los aportes de Oszlak (2011) y Cao (2020). Dentro de los enfoques más cercanos a la educación, la AE reconoce aportes desde la filosofía de la educación - Dewey (2004) - como de las miradas más vinculadas al gobierno o

gobernanza de la educación - Ball (2016), Sander (1984), Giovine (2012), Grinberg (2006), Subirats (2016) -.

En el análisis de la constitución del campo entendemos que se ha producido un desplazamiento desde una significación de la AE ligada inicialmente a cuestiones de la normativa y organización escolar, luego como sinónimo de gestión escolar, hacia una nueva visión que la equipara con gobernanza del sistema educativo.

Históricamente, la administración de la educación ha sido vista principalmente como sinónimo de burocracia (Weber, 1922) o gestión escolar (Casassus, 2002), enfocada en las tareas cotidianas y operativas, en general con enfoques que buscan asegurar el funcionamiento “eficiente” de las instituciones educativas. Sin embargo, en las últimas décadas, se revaloriza el concepto de gobernanza y gobierno del sistema educativo como abordaje teórico para entender la estructuración del sistema educativo. En este sentido, varios estudios (Giovine, 2012, Feldfeber, 2009; Grinberg, 2006) han priorizado el concepto de gobernanza o gubernamentalidad sobre el de la administración de la educación. Este concepto es muy potente para el análisis de las políticas en educación y es válido para el análisis y evaluación de un conjunto de problemáticas vinculadas con aspectos de poder, autoridad, autonomía y gobierno de la educación, como así también la construcción de categorías para pensar y “sentir” la realidad (Giovine, 2012).

La gobernanza educativa se centra en la estructura de poder y las relaciones de autoridad dentro del sistema educativo, enfatizando la toma de decisiones y la formulación de políticas. Si bien estos aspectos son fundamentales, la administración de la educación toma en cuenta otros aspectos más allá de las formas en que se toman las decisiones. La AE involucra y considera todos los procesos vinculados al diseño y a la implementación efectiva de las políticas, las condiciones de su desarrollo, la gestión de recursos, la consideración de los múltiples aspectos que otorgan viabilidad a los proyectos educativos, la supervisión de procesos y la evaluación de resultados, entre otros. Esta perspectiva considera un aspecto central que refiere a la necesidad de plantear un enfoque integral, material y simbólico, que es esencial para abordar la complejidad de los problemas del sistema educativo, que no pueden ser resueltos únicamente desde una perspectiva de gobernanza.

Considerando que el concepto de gobernanza está estrechamente relacionado con la política, y que la escisión entre política y administración (Castro y Enrico, 2019) es un tema antiguo en las ciencias políticas, esta discusión ha sido planteada desde diferentes enfoques.

Desde una perspectiva funcionalista, clásica o tradicional, sostiene el principio de una separación clara de funciones, origen que puede remontarse a la clásica división tripartita de poderes, como lo propusieron Weber (1922) y Merton (2002). Se trata de una separación ideológica, donde cada campo tiene la responsabilidad de no invadir los otros. La administración queda fuera del dominio propio de la política, y la política debe abstenerse de manipular la administración. Esto da lugar a la clásica dicotomía entre política y administración. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que la

implementación de políticas presenta una altísima complejidad, y los procesos de ejecución de las políticas públicas presentan una marcada ambigüedad que se dirime en el campo. A pesar de esto, esta dicotomía persiste y se revisita frecuentemente en la literatura y el lenguaje corriente, con referencias a la "interrelación entre roles políticos y administrativos" o la "formulación e implementación" de políticas públicas. Según Peters (1978), esta separación persiste porque permite a los administradores inmiscuirse en la política sin rendir cuentas de sus acciones y sin la interferencia de los políticos. Y a su vez, esto también facilita a los políticos desvincularse de los resultados de sus acciones en casos desfavorables, atribuyendo las falencias a un aparato burocrático ineficiente.

Tanto los teóricos de la teoría de la agencia (Jensen y Meckling, 1976) como los neoinstitucionalistas (March y Olsen, 2006; Powell y DiMaggio, 1999) critican esta visión, cuestionando la idea weberiana de la burocracia como mero ejecutor neutral de las decisiones políticas. Bajo la forma principal-agente, asignan a la administración un rol más activo, considerando a la burocracia como un cuerpo atravesado por el poder, con intereses propios que pueden entrar en conflicto con los de la política. Los burócratas, como especialistas técnicos, tienen un dominio de experticia del que generalmente carece el principal, creando una asimetría de información a favor de la burocracia.

Por otro lado, el enfoque del análisis de políticas públicas, con el análisis centrado en el ciclo de las políticas públicas, busca formular un marco analítico y prescriptivo para dirigir los programas, su elaboración, gestión y evaluación (Dunn, 2018). Este enfoque separa el análisis de "política" del de "políticas públicas". Según O'Donnell (1997), la "política" incluye temas como el poder, los acuerdos y conflictos de intereses, la competencia entre actores, y los problemas de representación y legitimidad. En contraste, "políticas públicas" se refiere a los cursos de acción seguidos en la resolución de problemas o cuestiones para orientar la educación, como expresión de la intervención del Estado (Peters, 2003).

La distinción entre política y políticas públicas implica el uso de diferentes metodologías y herramientas teóricas en el estudio de la política educacional. Mientras la política se centra en el análisis de los procesos de toma de decisiones y las dinámicas de poder, las políticas públicas, que se acercan a la lógica de la AE, se enfocan en el ciclo de las políticas: su generación, ejecución y evaluación de efectos. De esta forma se separa lo político de la "intervención del Estado".

Desde una perspectiva de la sociología de los problemas públicos, con base en la sociología pragmatista (Boltanski y Chiapello, 2002; Thévenot, 2016; Thoenig, 1997) política, planeamiento y administración no son mundos escindidos, sino interpenetrados. La implementación de políticas no puede concebirse como independiente del proceso de formulación. La política se produce en un contexto de implementación y a partir de un juego complejo de fuerzas entre los actores involucrados. La implementación debe entenderse como un proceso complejo que se da en un contexto y en el que intervienen distintos actores. No solo se trata de procesos administrativos o burocráticos, sino también de la dinámica social generada por este proceso y sus efectos de

retroalimentación sobre el comportamiento de los actores estatales y no estatales. La implementación define el "qué", el "cómo" y el "quién" de las decisiones, y es necesario analizar la red de relaciones interorganizativas entre los actores implicados.

Esta perspectiva nos muestra que política, planeamiento y administración deben considerarse como tres momentos analíticos y no secuenciales. La puesta en acto de las políticas es el momento en que las políticas públicas cobran sentido y permite desarrollar la capacidad para conceptualizar todo el proceso de gestión, entendiendo la intervención como un diseño abierto que adopta sentido en la implementación.

La AE constituye procesos de producción institucional, de producción de dispositivos orientados a fines, implica la identificación de situaciones de diversa complejidad que afecta a la sociedad (en tanto que la educación es un bien público) como a las áreas del sector educativo que deben atenderse y/o resolverse. Los actos que se despliegan desde la administración tienen consecuencias sobre los sujetos, en sus formas de "ver, actuar y estar en el mundo", como así también sobre las instituciones. Como plantea Dewey (1927) algunas consecuencias de estos actos deben estar aseguradas y otras deben ser evitadas. En particular, cuando se pone en juego el derecho a la educación.

A su vez, cuando las consecuencias rebasan la esfera de lo privado requieren de normas que las reglamenten por lo que surgen cuestiones propias de las prácticas estatales. En este sentido y coincidiendo con Cefaï (2008) esta dinámica de problematización de los problemas educativos da cuenta de una condición política en la cual los modos de regulación son constitutivos de un orden organizacional pasible de crítica y modificación.

Una mirada integral de la administración educativa para atender a los desafíos del sistema educativo

Abordar las interconexiones entre política, implementación y resultados educativos, contribuye a una comprensión profunda y holística de los procesos administrativos, ofreciendo nuevas perspectivas para el diseño e implementación de políticas que realmente transformen y mejoren el sistema educativo en tiempos de cambio e incertidumbre.

Para ello, se conciben las intervenciones desde una mirada dinámica, abierta, que promueve la apropiación de los distintos actores y es, entonces, cuando la implementación de una política adopta un sentido concreto. Revalorizar la AE implica considerarla como co-constructora de educación. En este sentido, desde nuestra perspectiva, la AE se concibe como un proceso dinámico, donde la implementación de políticas no es un acto pasivo, sino una práctica que involucra a múltiples actores (directivos, docentes, estudiantes, familias, funcionarios) en la producción de experiencias educativas significativas. De esta forma, la educación se convierte en un espacio de interacción entre lo público y lo privado, lo individual y lo colectivo, que permite abordar la complejidad del sistema educativo desde una mirada integral.

Este enfoque también resalta la importancia de una perspectiva sistémica en la administración educativa, que considere cómo las distintas dimensiones del sistema interactúan entre sí y con el contexto socioeconómico y cultural, para el logro de transformaciones profundas y duraderas, orientadas hacia la equidad y la calidad educativa.

Considerar una mirada integral y multidimensional puede permitir una gestión más eficaz, efectiva y adaptativa del sistema educativo. El análisis de la interacción de las dimensiones económica, pedagógica, política y cultural (Sander, 1984) es fundamental para una comprensión holística y profunda. Ante los desafíos actuales del sistema educativo, en tanto problema público, esta perspectiva multidimensional pretende dar respuesta a los siguientes interrogantes: cómo se los piensa, bajo qué concepciones subyacentes, qué preguntas se plantean, qué regulaciones son necesarias, cómo se los organiza y jerarquiza, cómo se manifiestan y explicitan para los diferentes actores que participan directa o indirectamente del sector educativo y de qué manera los afecta individual y colectivamente, qué experiencias se promueven a partir de ellos y cómo se los transforma en la dirección deseada desde una teoría del cambio.

Desde una perspectiva sistémica, el sistema educativo es una entidad compleja que requiere miradas convergentes que permitan visibilizar problemas en toda su complejidad y que colaboren con la concreción de resultados en función de la gran diversidad de territorios de nuestro país y de las diferentes condiciones en que se encuentren tanto estudiantes como las propias instituciones educativas. Para abordar efectivamente esta complejidad, es esencial desarrollar intervenciones integrales y construir una perspectiva sistémica. Este enfoque no solo considera cada componente del sistema educativo de manera aislada, sino que requiere reconocer y abordar los múltiples aspectos que configuran el campo educativo, como: la capacidad de las instituciones para llevar adelante y sostener las políticas educativas en el tiempo; los requisitos de intersectorialidad entre distintos niveles y áreas del Estado y en articulación con el sector académico, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado; la simultaneidad en la ejecución de las acciones; la necesidad de lograr sinergias con las acciones conjuntas, y prestar particular atención a las interacciones y dinámicas entre ellos, permitiendo así una comprensión y gestión más efectiva de los desafíos educativos (Katz, Lugo y Álvarez, 2023).

Como contrapartida (o en línea con lo anterior) una perspectiva sistémica en la administración educativa permite comprender el comportamiento dinámico del sistema, cómo los diversos aspectos y dimensiones del sistema educativo estructuran, influyen e interactúan entre sí y cómo las variaciones en alguna de estas dimensiones provocan nuevos posicionamientos de todas las otras dimensiones. Debemos considerar que el sistema educativo no es estático; está en constante cambio y transformación. Una perspectiva sistémica permite entender las dinámicas de interacción entre los diferentes componentes del sistema y cómo estas interacciones pueden generar resultados emergentes en otros sistemas, tales como en el sistema productivo, científico tecnológico, etc. Asimismo, comprender que el sistema educativo se encuentra en un

contexto determinado, que es único, con sus propias características y desafíos. Y esto otorga características particulares a ese sistema.

No obstante, una perspectiva teórica de tradición de la sociología o la antropología social aporta a la AE una mirada que consideramos central para entender el funcionamiento de los sistemas educativos. Estas perspectivas consideran la materialidad de las políticas en el marco de sus "puestas en práctica" o en acto (Beech y Meo, 2016), a través de los instrumentos de acción pública, entendidos como las técnicas, medios de funcionamiento y dispositivos que permiten materializar y hacer operativa la acción de gobierno (Lascoumes y Le Gales, 2004). Según estos autores "un instrumento de acción pública es, a la vez, un dispositivo técnico y social que organiza las relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios en función de las representaciones y los significados que conlleva" (pág. 13). Se entiende que estos dispositivos forman parte de una red que configura la acción dentro del sistema, lo que implica que participan activamente de la construcción del espacio institucional donde se desarrolla la educación. Lo particular de este enfoque es la implicación mutua y co-constitutiva de lo social y lo material, en donde lo social y lo material se encuentran en el mismo plano. Esto da el marco de regulación de las interacciones que constituyen la escuela, o sea, que presentan una fuerte capacidad performativa.

Desde los años '80 todo análisis del rol y la gestión del estado y toda propuesta de mejora de la administración pública incluye la referencia a cuestiones tales como descentralización, accountability, evaluación, transparencia, privatización, autonomía, etc. En este contexto, las medidas de gestión que se adoptan implican fundamentalmente el desarrollo de dispositivos que establecen nuevas formas de regulación del sistema educativo. La implementación de modelos de gestión postburocráticos estuvo basada en un fuerte desarrollo metodológico, técnico y profesional, en especial en las áreas estatales vinculadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas sociales. Esta propuesta que inicialmente se despliega en los países desarrollados, en especial en EEUU y Gran Bretaña, se traslada a los países de América Latina a través de complejos procesos de hibridación (Barroso, 2002), mediante adaptaciones que intentan adecuarse a contextos con características muy diferentes a los de su producción conceptual e inicial aplicación. Este paradigma de gestión basado en un desarrollo tecnológico específico, recibió el apoyo técnico y financiero de los organismos multilaterales de crédito y de cooperación, que lograron introducir en la agenda de los gobiernos latinoamericanos la incorporación de "mecanismos reguladores" para "hacer más eficiente" la gestión del sistema. (Álvarez et al, 2016, pp. 80-81)

Por lo tanto, lo que interesa es la forma en que se combinan para formar asociaciones que producen agencia y efectos, tales como identidades, reglas, rutinas, políticas, instrumentos y reformas (Fenwick y Edwards, 2010). En definitiva, la argamasa de la administración de la educación. En este proceso de combinación para conformar las asociaciones particulares se dan negociaciones minuciosas que finalmente "ordenan objetos y acciones, flujos de movimiento y elecciones en el espacio y el tiempo" (Fenwick y Edwards, 2010, p.5). Esta perspectiva socio-material permite analizar cómo se

constituyen las prácticas específicas a partir de la introducción de estos instrumentos. Para ejemplificar, algunos de estos dispositivos son el régimen académico, los proyectos interdisciplinarios, la metodología de aprendizaje basado en proyectos o en problemas, las estrategias de capacitación docente, los mecanismos de acompañamiento a directivos y docentes, las formas particulares de contratación, las nuevas reglas de trabajo docente y los nuevos contenidos del trabajo docente, los sistemas de apoyo a la gestión, tal como los sistemas de información y, en particular, los sistemas nominales de gestión de estudiantes, los sistemas de gestión de aprendizajes, entre otros. Las combinaciones de estos instrumentos definen un determinado modo de gestión y producen y construyen una determinada práctica pedagógica. Desde nuestra posición, estos instrumentos y las formas en que se configuran con efectos performativos, son un espacio de investigación y análisis que aún está por estudiarse.

Teniendo los dispositivos de gestión esta capacidad performativa, se recupera la necesidad de poner en el centro la perspectiva pedagógica como objeto de la AE, con la necesidad de analizar el criterio de desempeño y la capacidad de logro de los objetivos educativos.

Los desafíos de la ae para alcanzar una educación para todos

La administración pública de la educación tiene como principal desafío, en el marco de un gobierno federal, el cumplimiento de las garantías y los derechos establecidos en la Constitución Nacional y en la legislación vigente. En estos términos, se requiere de una mirada sistémica que permita analizar cómo interactúan todas las dimensiones y dispositivos considerados en relación con la garantía de los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal en todo el territorio argentino, la consolidación de la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales y la efectiva participación de la familia y la sociedad. En este sentido, garantizar el derecho a la educación en todo el territorio nacional, exige analizar el rol del Estado también desde una mirada profunda y holística, analizando las interacciones y efectos de los diferentes mecanismos, instrumentos y dispositivos que posibiliten su concreción.

Según Oszlak, refiere:

un posible enfoque para el análisis de “el” rol del estado podría consistir en observar las diferentes modalidades a través de las cuales su aparato institucional actúa, frente a la sociedad, a fin de reproducir y/o recrear condiciones que mantengan cierto grado de equilibrio entre esos pactos. (2011, pp. 8-9)

Los pactos a los que se refiere el autor aluden a las reglas de juego vigentes de sociedades capitalistas que requieren la intervención del Estado para atender a las desigualdades y los conflictos distributivos: la gobernabilidad democrática; la división social del trabajo y a la distribución equitativa. En este sentido, en términos de intervención, no solo es objeto de la AE el conjunto de decisiones y acciones, las formas, mecanismos, financiamiento y sus mecanismos, e instrumentos desplegados por los agentes del aparato estatal orientadas al cumplimiento de los objetivos de las políticas

públicas educativas, sino también, el análisis de las brechas y su efectiva injerencia para atender a las desigualdades relacionadas con el aseguramiento del derecho a la educación.

A nivel institucional, se presentan las mismas cuestiones que a nivel provincial o nacional. No obstante, las políticas institucionales no siempre están claramente definidas o explicitadas como en el caso del macrosistema. En algunas instituciones educativas, los objetivos quedan establecidos en los Proyectos Educativos Institucionales, como documento y dispositivo en el que queda explicitada la formulación de la política institucional. Sin embargo, dicha política no siempre se construye de manera colectiva, tampoco es socializada o revisada en función de los nuevos desafíos y realidades de la comunidad educativa. En otras instituciones, la inexistencia del Proyecto Educativo Institucional, de objetivos pedagógicos explicitados o construidos por los miembros de la institución dificulta la posibilidad de construcción de un sentido educativo compartido (Álvarez y Iardevlevsky, 2018). En ambos casos, la ausencia de parámetros claros (objetivo a alcanzar) que permitan analizar las prácticas cotidianas de los actores involucrados -en términos de eficiencia, eficacia, efectividad o relevancia (Sander, 1984)-, impide la construcción de una gestión integral y sinérgica. Esto puede llevar a la burocratización de la educación, ya que las acciones no se orientan hacia el objetivo pedagógico central sino a objetivos particulares o intermedios. Incluso en las instituciones donde se ha logrado construir un sentido educativo compartido, las severas restricciones de recursos a las que se enfrentan cotidianamente también afectan el cumplimiento de los objetivos de política institucional.

Por lo tanto, es crucial que también a nivel institucional, se analice la AE con una mirada sistémica desde la perspectiva del derecho a una educación de calidad. Esta debe considerar los desafíos complejos que enfrentan las instituciones educativas en tiempos de cambio y de incertidumbre, muchos de los cuales exceden al ámbito educativo. Es en este sentido que la AE debe adoptar un enfoque integral que articule los aspectos estructurales con los dinámicos del sistema y el contexto particular en el que se insertan las instituciones educativas.

Algunas reflexiones sobre el campo de la administración de la educación

La consolidación de la AE como disciplina significativa dentro de la gestión del sistema estará ligada a la concreción de intervenciones efectivas que estén construidas en base a un marco de intervención estructurado por ésta que sirva para:

- interpretar los problemas de gestión del sistema y las instituciones escolares,
- analizar las tramas causales en las que están inscriptos,
- establecer un diálogo entre los actores involucrados a efectos de alcanzar consensos,
- diseñar planes de acción ajustados y realizables,
- contribuir a la creación de nuevo conocimiento en base a estas experiencias.

La interpretación de los problemas requiere contar con herramientas conceptuales específicas. La construcción de un discurso propio requiere de un anclaje en el sistema

educativo que valide su conocimiento, lo que no impide entrar en diálogo con los aportes de otras disciplinas. En particular, otras disciplinas similares enfocadas en la gestión de actividades desarrolladas dentro del ámbito público (como la salud, la seguridad, etc.) resultan fructíferas para estimular el diálogo, identificando tanto coincidencias, como también las especificidades de cada ámbito.

Con respecto del análisis de las tramas causales de los problemas del sistema educativo, se insiste como se señaló previamente, con el carácter intrínseco de la dimensión administrativa en el funcionamiento del sistema educativo.

Si bien los aspectos pedagógicos en un sentido amplio son los centrales a los sistemas educativos, las decisiones adoptadas en los diferentes niveles de gestión estructuran las acciones dándoles viabilidad u obstaculizándolas así como resignificando sus orientaciones explícitas en términos de política. Construyen una materialidad diferente.

La comprensión desde la AE debe abrirse hacia varias dimensiones como la gestión de los recursos financieros, materiales, el tiempo, el espacio, el currículum, las tecnologías, la información, la evaluación, el equipamiento y la conectividad, las personas, las capacidades institucionales y formación de los equipos docentes y de gestión, los aspectos normativos y regulatorios, entre otros. En la medida en que la disciplina pueda justificar sus análisis específicos sobre estos aspectos es que puede convertirse en una herramienta de comprensión y actuación.

Es necesario, además, que este conocimiento no quede en manos de pretendidos expertos. Mientras que se hace comunicable a los distintos interesados y sirve de vehículo para el diálogo articulado sobre los problemas que busca reflejar es que se logran los objetivos propuestos para la disciplina. Para que el lenguaje de la administración de la educación tenga aceptación y uso entre los actores del sistema educativo, debe ser representativo de la realidad, preciso en sus términos y referentes empíricos, directo en cuanto a su posibilidad de comprensión.

Este lenguaje de la disciplina puede expresar su utilidad en la capacidad para estructurar y fundamentar los planes de intervención, y en la capacidad de diseño y seguimiento de las acciones de mejora y reforma. Si se logra estructurar como una base sólida de análisis, la disciplina podrá estructurar la planificación de las políticas, así como también contribuir a la crítica de las implementaciones. El componente mencionado de diálogo y consenso es indispensable en una visión democrática de la AE.

La administración de la educación debe ser vista como un problema público que afecta tanto a los individuos como a la sociedad. Las situaciones que atiende la administración de la educación son necesarias de ser problematizadas y publicitadas, en el sentido de lo público, de modo de generar políticas que permitan gestionar los problemas, abrir a las innovaciones, forjar nuevas ideas para la experimentación, organizar el horizonte de su resolución y coordinar los recursos para la intervención e identificar aliados y resistencias dentro y fuera del sistema educativo.

Conclusiones

Esta mirada pretende desafiar las visiones reduccionistas que han relegado a la Administración de la Educación a un rol secundario en el ámbito educativo. Lejos de ser una mera extensión de la burocracia, la gestión o la implementación de políticas, la Administración de la Educación se configura como un campo disciplinar específico, con un objeto de estudio complejo y multidimensional, y con un potencial transformador para el sistema educativo.

Reconocer la Administración de la Educación como un campo en construcción implica asumir la necesidad de consolidar un marco teórico, en diálogo con otras disciplinas, pero sin perder de vista su especificidad. Este marco debe proporcionar herramientas conceptuales que permitan comprender la educación en su integralidad, considerando la interacción dinámica entre las dimensiones políticas, sociales, económicas, culturales y pedagógicas que atraviesan el sistema educativo.

Una mirada integral y multidimensional de la administración para atender a los desafíos del sistema educativo implica también una revalorización de la administración educativa como una disciplina que co-construye la educación y que la habilita. Así se permite la concreción del sistema, tanto en sus aspectos materiales como simbólicos. Por ello, la administración resulta un componente esencial en el diseño, gestión y evaluación de la educación. Este enfoque requiere reconocer la Administración de la Educación como una práctica situada, que se desarrolla en un contexto particular y que involucra la participación de diversos actores, con sus propios intereses y perspectivas.

Finalmente, la Administración de la Educación debe ser reconocida como una herramienta para la transformación. Su objetivo no se limita a describir o analizar el sistema educativo, sino a intervenir en él a partir de conocimientos apropiados para garantizar el derecho a una educación de calidad para todos. Para ello, es necesario construir un lenguaje común, reconociendo que la experiencia y la generación de nuevos conocimientos consolidan un cuerpo teórico que incorpora las nuevas problemáticas del devenir histórico de la sociedad y del sistema educativo. Esto permitirá a los diferentes actores del sistema educativo -docentes, directivos, funcionarios, familias y estudiantes- comprender los desafíos que enfrentan y trabajar juntos para construir un futuro educativo más justo e igualitario.

Bibliografía

- Acosta, F. (2020). *Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/106). CEPAL.
- Álvarez M., Borrelli L. y López J. (2016). Planes de Mejora entre la ilusión autónoma y la regulación del sistema. En Alonso Bra, M. Álvarez, M.; Borrelli L., Judengloben M., Labarta L., López J. *Política y Administración Educativa: Nuevas y viejas tensiones*. Entreldeas.
- Álvarez, M. y Iardelevsky, A. (2018). Entramando acciones: planeamiento participativo y construcción de consensos. En Álvarez, M. (Coord). *Trayecto formativo para equipos técnicos. Materiales de clase*. Ministerio de Educación de la Nación.

- Álvarez, M; Gardyn, N. Iardelevsky, A. Rebello, G. (2020). Segregación educativa en tiempos de pandemia: Balance de las acciones iniciales durante el aislamiento social por el Covid 19 en Argentina. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 9 (3), 25-43. <https://doi.org/10.15366/riejs2020.9.3.002>
- Ball, S. (2016). Gobernanza neoliberal y democracia patológica. En Collet, J. y Tort A. (coord.). *La gobernanza escolar democrática*. Madrid, España: Morata.
- Beech, J., & Meo, A. I. (2016). Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina. *Education Policy Analysis Archives*, 24(23), 1-19. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2417>
- Boltanski, L. y Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Braslavsky (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO.
- Browne, M., Álvarez, M. y Gardyn, N. (2024). Informe de avance en el cumplimiento de las metas educativas Objetivo para el Desarrollo Sostenible (ODS) 4. Agenda 2030. Argentina 2024. Campaña Argentina por el Derecho a la Educación. <https://cadeducacion.org.ar/wp-content/uploads/2024/07/Informe-del-cumplimiento-de-las-metas-educativas-en-Argentina-Agenda-2030-2024.docx-1.pdf>
- Cao, H. (2020). La gestión pública en un país federal. *Cuadernos Del INAP*, 1(28). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/211>
- Casassus, J. (2002). *Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y de tipo B)*. OREALC-UNESCO.
- Castro, A. M. y Enrico, J. (2019). Reflexiones en torno a la administración y la organización educacional en cronoespacios contemporáneos de descentralización, control y autonomía. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, (11), 28-39.
- Cefai, D. (2008). Estudios sobre movilización y acción colectiva: interés, identidad y sujetos políticos en las nuevas formas de conflictividad social. En A. Natalucci [ed.] *La comunicación como riesgo: sujetos, movimientos y memorias. Relatos del pasado y modos de confrontación contemporáneas*. Al Margen.
- Dewey J. (1927). *La opinión pública y sus problemas*. Madrid, España: Morata.
- Dewey J. (2004). *La opinión pública y sus problemas*. Madrid, España: Morata.
- Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. Routledge.
- Feldfeber, M. (Dir.) (2009). *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires, Argentina: Aique.
- Fenwick, T. y Edwards, R. (2010). *Actor-Network Theory in Education*. Routledge. (Traducción: Gabriel Gómez y Alejandro Artopoulos)
- García, L.B., Manzione, M. A. y Zelaya, M. (2015). *Administración y gestión de la educación. La configuración del campo de estudio*. Buenos Aires: Ed. UNQ.
- Giovine, R., Acosta, F., Falconi, O., Fuentes, S., Garino, D., Graizer, O., Jacinto, C., Montes, N., Pinkasz, D., Servetto, S. y Yuni, J. (2023). *La reconfiguración de las desigualdades vinculadas a la educación secundaria argentina en situación de pandemia / postpandemia*. CLACSO.
- Giovine, R. (2012). *El arte de gobernar el sistema educativo. Discurso de Estado y redes de integración socioeducativas*. Buenos Aires, Argentina: Ed. UNQ.

- Grinberg, S. M. (2006). Educación y gubernamentalidad en las sociedades de gerenciamiento. *Revista argentina de sociología*, 4(6), 67-87.
- Huepe, M., Palma, A. y Trucco, D. (2022). *Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Jensen, M. y Meckling, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Katz, R., Lugo, M. T., Álvarez, M., & Lolácono, F. (2023). *Transformación digital en la educación: el caso de la provincia de Jujuy, Argentina*. CAF-Banco de desarrollo de América Latina y el Caribe. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2159>
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Sciences Po, Les Presses.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (2006). Elaborating the “New Institutionalism”. In Rhodes, R.A.W., Binder, S.A.; Rockman, B. A. (Eds.). *The Oxford handbook of political institutions* (pp. 3-20). Oxford University Press.
- Merton, R. K. (2002). *Teoría y estructura sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1997) *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Oszlak, O. (2011). El rol del Estado: Micro, meso, macro. Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, Argentina.
- Peters, B. G. (1978). The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective. *Political Science Quarterly*, 93 (2), 361–362,
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en Ciencia Política*. Valencia, España: Gedisa.
- Powell, W. y DiMaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Sander, B. (1984). Administración de la educación en América Latina: el concepto de relevancia cultural. *La Educación*, (96), 49-69.
- Subirats, J. (2016). Notas sobre principios y estrategias de una gobernanza educativa y democrática de lo común en el cambio de época. En Collet, J. y Tort, A. (coord.) *La gobernanza escolar democrática*. Madrid, España: Morata.
- Thévenot, L. (2016). *La acción en plural. Una introducción a la sociología pragmática*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Thoenig, J. (1997). Política Pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, 6 (1), 19-37.
- Weber, M. (1922). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. (Segunda edición en español). &J. R.] OSÉ MEDINA ECHAVARRIA, Trad. Madrid: Fondo de Cultura Económica. <https://sociologia1unpsjb.wordpress.com/wp-content/uploads/2008/03/weber-economia-y-sociedad.pdf>

Notas

ⁱ Como equipo docente de Administración de la Educación -cátedra B- de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires llevamos adelante desde el 2019, junto con estudiantes y graduados/as de la Licenciatura en Ciencias de la Educación, el proyecto de investigación “Tendencias actuales del financiamiento estatal y su impacto en el sistema educativo desde la perspectiva del derecho a la educación” perteneciente al área de investigación “Estado, políticas públicas y administración del sistema educativo” del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación -IICE- de la UBA. Los objetivos del proyecto se encuentran en la página web del IICE: <http://iice.institutos.filo.uba.ar/proyecto/tendencias-actuales-del-financiamiento-estatal-y-su-impacto-en-el-sistema-educativo-desde>