



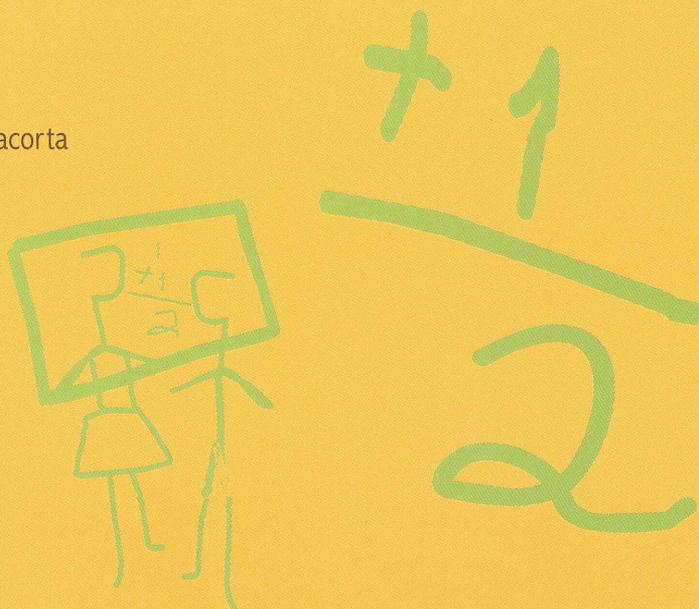
para comprender la
escuela pública

desde sus crisis y posibilidades

Capítulo 2

Editor

Juan Ansión
Ana María Villacorta



Pontificia Universidad Católica del Perú / Fondo Editorial 2004

Para comprender la escuela pública desde sus crisis y posibilidades

Primera edición, noviembre de 2004

Tiraje, 500 ejemplares

Realizado gracias al apoyo de las siguientes instituciones belgas:

Conseil Interuniversitaire de la Communauté Française de Belgique (CIUF)

Commission de Coopération Universitaire au Développement (CUD)

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2004

Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú

Teléfs.: (51 1) 330-7410, 330-7411

Fax: (51 1) 330-7405

Correo electrónico: feditor@pucp.edu.pe

Portal URL: www.pucp.edu.pe/publicaciones/fondo_ed/

Diseño de cubierta: Ana Lucía Saavedra

Diagramación de interiores: Aída Nagata

*Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores.*

ISBN: 9972-42-662-9

Hecho el depósito legal: 1501362004-7167

Impreso en el Perú – Printed in Peru

LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN UNA INSTITUCIÓN EDUCATIVA: ¿ADMINISTRAR O LIDERAR?¹

Michèle Garant

LA PRIMERA REFLEXIÓN que presentaré se articula en torno a la toma de conciencia sobre el rol de la gestión, particularmente la gestión de recursos humanos como función específica esencial en el sector público hoy en día. En un segundo momento, presentaré la gestión en términos sistémicos de análisis y de toma de decisiones en relación con las tensiones entre polos opuestos. Luego situaré la gestión de proyectos y de aprendizajes en el corazón de la función en un contexto de cambios. Finalmente, pondré en evidencia algunas competencias necesarias en los equipos directivos y el rol del Estado en la profesionalización de los «ejecutivos» de la educación.

1. LA ADMINISTRACIÓN Y LA GESTIÓN COMO UN OFICIO ESPECÍFICO EN EL SECTOR PÚBLICO

La administración y la gestión constituyen un oficio específico: el oficio de hacer trabajar, de acompañar la labor de aquellos que se desempeñan en equipo y que buscan alcanzar un objetivo compartido. No realizaremos aquí un análisis comparativo de estos dos términos, solo es necesario precisar que «administración» hace referencia a una lógica más jurídica que da cuenta de leyes y directivas; en cambio «gestión» hace referencia principalmente a una lógica empresarial. Sin embargo es necesario saber también que, según las lenguas y según los sectores de actividad, uno u otro término puede ser utilizado indistintamente para una misma situación. Así definida, la administración de organizaciones no está reservada a las empresas privadas: concierne a

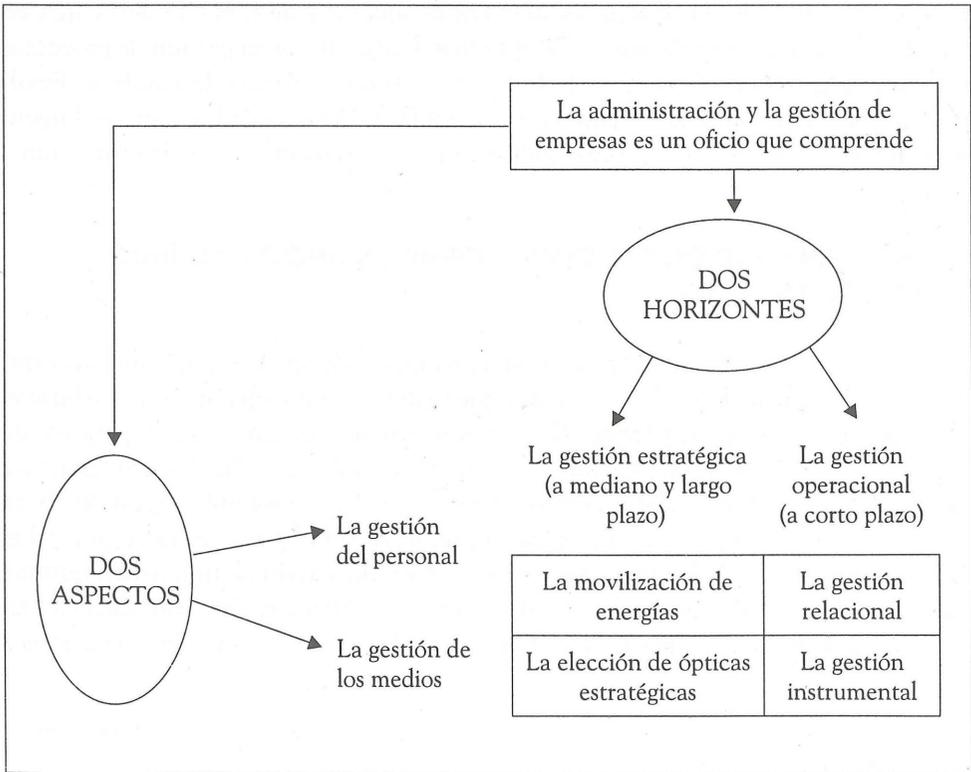
1. Quisiera agradecer especialmente a Rosa Gaete (Magíster en Sociología UCL) por el trabajo minucioso y preciso de traducción del presente artículo.

todas las organizaciones en las cuales trabajan hombres y mujeres, incluso al servicio público. Además, no es exclusiva de algunas personas, sino que concierne al conjunto de todos aquellos que tienen a cargo un equipo, es decir que cumplen roles de ejecutivos operacionales (Alecian y Foucher 1994).

Los ejecutivos del servicio público (no más que aquellos del sector privado hace una veintena de años) no fueron formados para ejercer funciones de administración y de gestión. Por ende tienden a veces a refugiarse en la técnica (lo que es fuente de seguridad en todos los casos) y a justificarlo afirmando que la administración y la gestión no están adaptadas al servicio público (sin poder explicar por qué).

Revisaremos la obra de varios autores y describiremos la administración y la gestión de organizaciones como un oficio que comprende dos horizontes –uno a mediano y largo plazo, y otro a corto plazo– y dos aspectos, uno dirigido desde las personas, otro dirigido desde los medios (recursos metodológicos y técnicos). La figura 1 ilustra esta reflexión.

Figura 1
LOS CUATRO SECTORES DE LA GESTIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS



La gestión consiste entonces en una combinación de actividades estratégicas y operacionales que pueden ser repartidas en cuatro sectores, distintos pero interdependientes.

Considerando la gestión estratégica en el largo plazo:

- Si miramos la gestión del personal, definiremos el sector de *movilización de energías*, la gestión de la transformación y del cambio, el papel de los responsables. Por ejemplo, aquí encontramos el «agente de cambio».
- Si miramos la gestión de los medios, definiremos el sector de *la elección de ópticas estratégicas*, la gestión estratégica a partir de objetivos claros y de prioridades, el papel de los responsables. Aquí encontramos, por ejemplo, el arquitecto «socio-estratégico» cuyo rol es anticipar y dar coherencia en el tiempo.

Considerando la gestión operacional en el corto plazo:

- Si miramos la gestión del personal, determinaremos el sector de *la gestión relacional*, la toma en cuenta de las personas dentro de la organización, el papel de los responsables. Encontramos aquí la gestión humana del hombre en el trabajo.
- Si miramos la gestión de los medios, subrayaremos el sector de *la gestión instrumental*, de la administración y de la estandarización del trabajo y de sus condiciones de realización, el papel de los responsables. Como ejemplo podemos mencionar el «desarrollar herramientas eficaces, inteligentes».

Por supuesto estos sectores no son independientes, y el trabajo de administración y de gestión consiste también en integrar, articular y entrelazar lo que se desarrolle en estos cuatro sectores. La gestión y administración constituye entonces una actividad compleja cuya calidad dependerá de la coherencia que cada ejecutivo sepa establecer entre estos diferentes componentes.

2. UNA GESTIÓN SISTÉMICA EN RELACIÓN CON LAS TENSIONES

Gran parte de la literatura confirma la importancia, en situación de crisis y de cambios, de una gestión eficaz a nivel del establecimiento escolar. Una de las corrientes de investigación examinó las características de una gestión eficaz poniendo en evidencia la necesidad de un liderazgo realista y compartido, basado en un reconocimiento de la complejidad de los problemas y de las tensiones (llamadas también dilemas o paradojas) entre valores, posiciones y roles diferentes de los responsables. El reconocimiento de dicha complejidad y de esas tensiones se manifiesta igualmente en relación con las finalidades, estructuras y procesos de funcionamiento de la escuela, así como en relación con la gestión de los recursos humanos, con la enseñanza y el aprendizaje, y con los recursos disponibles (Dimmock 1996: capítulo 4).

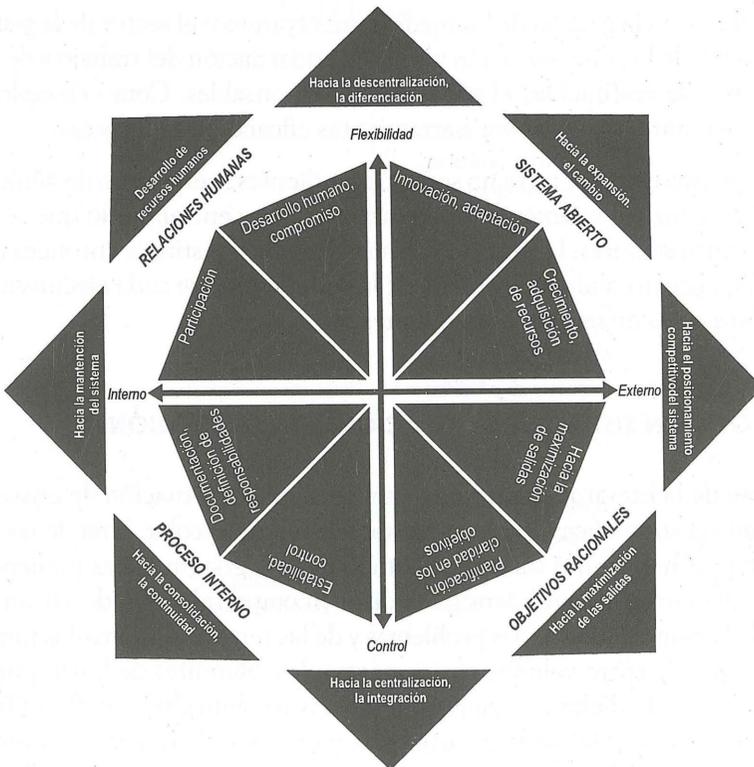
En dicho marco, y específicamente en relación con la gestión de recursos humanos, presentaremos una reflexión de Quinn (1996) sobre la administración. Para ilustrar este tema, Quinn plantea un esquema de dos dimensiones (ver figura 2).

La primera dimensión opone y pone en tensión lo *interno* y lo *externo*: por un lado, trabajar hacia el exterior, pilotear, hacer el sistema competitivo y, por el otro, trabajar hacia el interior, estabilizar los funcionamientos, hacerlos reproducibles, mantener el sistema.

La segunda dimensión pone en tensión dos polos de administración también fundamentales, ya que actúan sobre la vida de la organización permitiendo el desarrollo y la innovación de proyectos: la *flexibilidad* conducente a la descentralización y a la diferenciación, y el *control*, conducente a la centralización y a la integración.

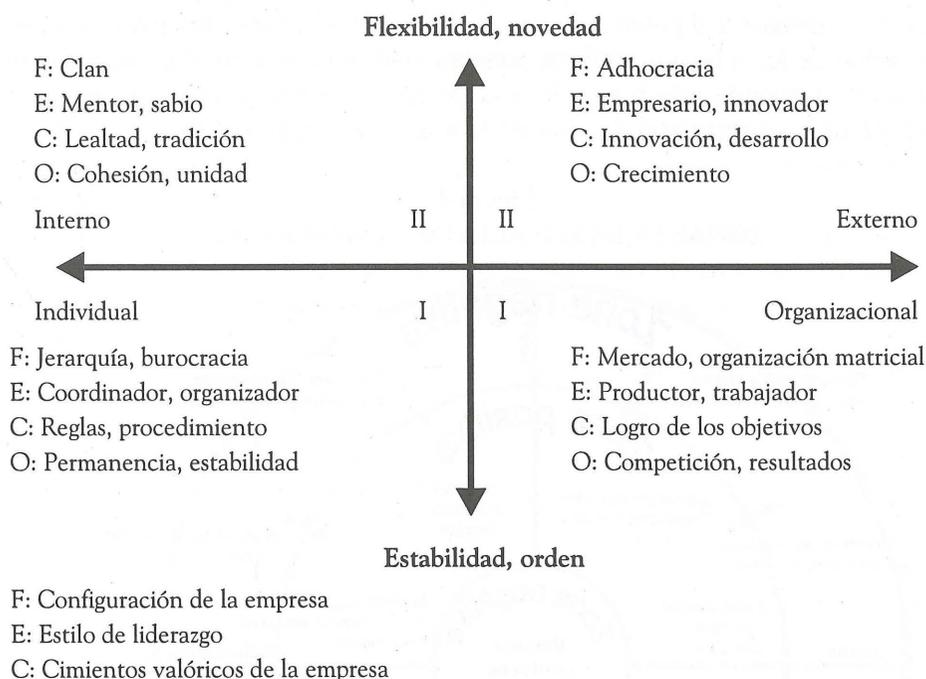
Estas dimensiones se encuentran, dosificadas de manera diferente, en todos los sistemas y, si una de ellas falla, el sistema no se desarrolla correctamente.

Figura 2
OCHO ORIENTACIONES GENERALES EN EL MARCO DE LOS VALORES



La localización y determinación de dichos polos no entrega al responsable la respuesta correcta o «buena solución» para las decisiones a tomar; sin embargo, le permitirá definir una «gama de pertinencias» en cuyo marco tomará sus decisiones, sabiendo que quedarse en el centro del blanco significa centrarse en valores confusos o contradictorios y que, por el contrario, quedarse permanentemente en los polos extremos significa conducir, por exceso, a un desequilibrio de la acción. Esta gama de pertinencias es representada en la figura 3.

Figura 3
TIPOS DE CULTURAS DE EMPRESAS



Traducción de Besseyre des Horts, 1987.

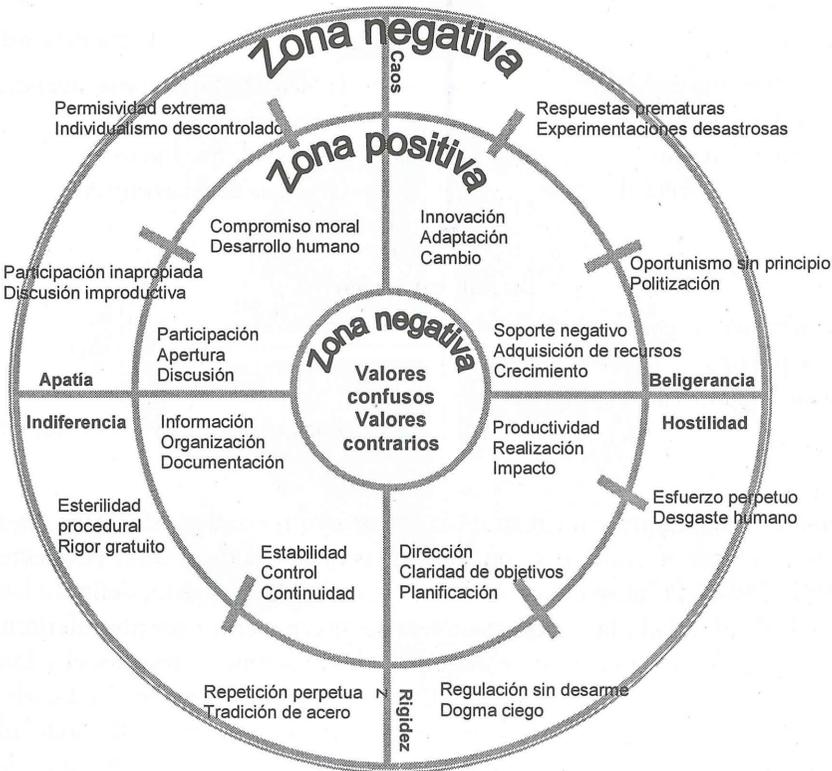
Podríamos igualmente caracterizar «culturas empresariales» distintas según el cuadrante en el que se realizan y concentran las opciones de gestión (Besseyre des Horts 1987: 149-155). Si se encuentran en el cuadrante noroeste, definido básicamente por la flexibilidad y la concentración en lo interno, entonces nos referiremos a un modo de gestión centrado principalmente en las relaciones humanas, el «clan», la búsqueda de cohesión, de espíritu de familia y de fidelidad a la tradición. Desde otra óptica, si nos concentramos en el cuadrante noreste, definido por la flexibilidad y la relación al medio externo, nos referiremos a un modo de gestión en términos de sis-

tema abierto que busca la innovación y el desarrollo a través del ajustamiento mutuo de los actores.

Si consideramos el cuadrante sudeste, definido por la relación con lo externo y la estabilidad, nos referiremos a un modo de gestión fundado en objetivos racionales y de búsqueda de resultados en términos de mercado y de competitividad. Si nos situamos en el cuadrante sudoeste, caracterizado por la estabilidad y la relación hacia lo interno, nos referiremos a un modo de gestión centrado en la estandarización de reglas y de procedimientos internos, en la burocracia, la clarificación y la jerarquización de tareas y de funciones.

La gestión tradicional en el sector público se desarrollaba, sin duda, en el cuadrante sudoeste de la burocracia y de lógicas administrativas y jurídicas. Sin embargo, y en referencia al punto 1 de esta exposición, podríamos subrayar que la modernización de los servicios públicos pone en evidencia, hoy en día, un modo de gestión que responde más bien a lógicas de gestión organizacional que toma en cuenta el medio externo y el desarrollo y la innovación de proyectos.

Figura 4
ZONAS EN LA EFICACIA ORGANIZACIONAL



3. LA GESTIÓN DE PROYECTOS Y DE APRENDIZAJES

Luego de decenios de estabilidad con un modelo escolar en donde el espacio, el tiempo y los contenidos estaban codificados con precisión en el seno de un medio inmutable, la escuela es cuestionada y se cuestiona.

Hoy en día es conducida a definirse más claramente, tanto para sí misma como para sus asociados; es conducida a precisar sus finalidades así como sus objetivos; es conducida a movilizar los recursos humanos de que dispone, a implicar a sus asociados, a alentarlos a formular prioridades comunes, a implantar y gestionar dichas prioridades.

Surge entonces la idea de proyectos. Idea que flota en los aires del tiempo, cargada de esperanza y de ambigüedades. En un medio que cambia, con múltiples socios que no comparten necesariamente las mismas representaciones de las cosas; a partir también de motivaciones diversas sobre la base de las cuales somos llevados a escoger, el proyecto se ha vuelto hoy en día una necesidad vital para aquel que no puede contentarse con ser un espectador o un ejecutante, sino que quiere tener control sobre su acción.

La acción en términos de proyecto toma en cuenta la actualización de potencialidades, la realización colectiva y creativa y el hecho de que, en su acción, la persona no puede comprenderlo todo por un análisis *a priori*, tampoco puede preverlo ni programarlo todo.

Tres acepciones principales se desprenden de la palabra proyecto (Ardoino 1977):

- La primera es la *imagen*, la *visión* de una situación, de un estado que se piensa lograr; dicho de otro modo, lo que se tiene la intención de hacer (refiriéndose a finalidades, a valores de existencia).
- La segunda es el *trabajo*, el *programa*, la redacción preparatoria, sea en una primera instancia o el estudio completo de un plan que debe realizarse (refiriéndose a los elementos técnicos, ligados a la exactitud y el rigor de su realización).
- La tercera es la *realización*, la *acción*, que de todas maneras será diferente de lo que se ha establecido en el programa (el avance del proyecto debe hacerse por aproximaciones sucesivas, por idas y venidas y por reajustes entre lo objetivado y el programa, entre el corto y el largo plazo). Requiere, por lo tanto, de un modo de pilotaje y de coordinación que tome en cuenta una cierta búsqueda, una cierta inestabilidad, una exigencia a construir con grupos y con individuos inscritos en una institución, más que de la ejecución de consignas fijadas desde el comienzo.

En este contexto, el desafío es el de desarrollar en el establecimiento escolar un cambio duradero; no solamente establecer reacciones a situaciones particulares en el

corto plazo sino poder comprometerse en un proceso permanente de innovación. Para ello los miembros del establecimiento deben poder analizar tanto sus éxitos como sus fracasos, anticipar las amenazas posibles y construirse a partir de su experiencia una representación del futuro que mantenga las dinámicas de dicho establecimiento.

Aquí, siguiendo a Argyris y Schön (1996), retomaremos el concepto de *aprendizaje organizacional*, centrado en un aprendizaje que va más allá de aquel en «simple círculo» (*simple loop learning*), que busca un cambio de resultado, un cambio de gesto o de la tarea. Por el contrario, el aprendizaje organizacional busca un cambio en «doble círculo» (*double loop learning*) tomando en cuenta el análisis del medio, de los valores y de las intenciones de la acción, las estrategias.

Se trata, en efecto, de aprender a aprender, de relacionar el aprendizaje personal con el aprendizaje organizacional. Para ello hay ciertas condiciones organizacionales que son necesarias, tales como la institucionalización del derecho a la palabra y al debate, la búsqueda de hechos objetivos, la investigación interna y la verificación; dicho de otro modo, un trabajo compartido de definición de tareas y del control del medio.

4. COMPETENCIAS NECESARIAS EN LOS EQUIPOS DIRECTIVOS

Para realizar las tareas de lanzamiento y acompañamiento de proyectos y de aprendizajes existen ciertas características específicas de liderazgo que deberían encontrarse en los dirigentes educativos.

Frecuentemente se hace la distinción entre el dirigente que administra y el líder. Los dos aspectos son, obviamente, necesarios en la administración y la gestión de una organización. Aquel que administra es el que en principio planifica y decide —ya sea a propósito de la mejora de la calidad de la acción, como de la mejora de la calidad de las competencias de los profesionales— teniendo en cuenta los equilibrios y los compromisos. El líder es aquel que en principio guía, orienta, convence, ofrece nuevas alternativas, motiva e inspira.

Hoy en día se habla frecuentemente de liderazgo transformador (Bennis y Nanus 1985, Bass 1998). El liderazgo consiste en influenciar a las personas de manera tal que estas sigan y se comprometan en la realización de un objetivo común. Tal como lo plantea W. Bennis en su descripción del liderazgo transformador, «el liderazgo es lo que confiere a una organización su visión y la capacidad de traducir dicha visión en realidad».

Los autores de la corriente del liderazgo transformador han observado cómo, en situaciones de cambio, el líder que, en conjunto con su equipo, llega a cambiar una situación:

- Confiere, gracias a su visión, significaciones claras a la gestión y a la comunicación.
- Transmite dicha visión en una interpretación compartida y en una gestión de la atención dirigida hasta el sentido del resultado.
- Gana la confianza gracias a su constancia, su coherencia y su sentido de mediación, de traducción.
- Toma en cuenta el desarrollo personal fundado en una autoimagen positiva, conociendo y utilizando sus aptitudes en el marco de sus límites (como una imagen positiva del interlocutor).

Todo esto se refiere también al registro de la inteligencia emocional, de la habilidad para procesar las emociones, y a partir de eso producir otros conocimientos y adaptarse a un fin de manera específica.

5. PAPEL DEL ESTADO EN LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS «EJECUTIVOS EDUCATIVOS»

El trabajo del personal de dirección ha evolucionado notablemente desde hace 20 años, y debe seguirlo haciendo. Desde entonces se ha presentado inevitablemente la cuestión de las modalidades de gestión del recurso humano constituido por los ejecutivos educativos; y la adaptación de los apoderados, así como de los estados, regiones o municipalidades, al rol esperado de dicho personal en el sistema de educación, particularmente en situación de reforma.

En la actualidad es ampliamente reconocido que la dirección del establecimiento escolar no puede ser ejercida sobre la única base de la experiencia y de las capacidades naturales de quienes conforman el equipo a cargo. Naturalmente ello nos enfrenta a la pregunta sobre la eficacia de las diferentes etapas en la administración del personal educativo: población de reclutamiento y modos de acceso a sus funciones, contenido y modalidades de su formación, misión y estatus, reglas y condiciones de sus puestos de trabajo, acompañamiento, seguimiento y evaluación, peso de su «palabra» en los dispositivos de consulta y de toma de decisión.

Desarrollaremos a continuación, en forma muy breve, algunas reflexiones relativas a este punto (Garant 2000: 205-225).

La selección y los acuerdos de partida

Si deseamos que el responsable educativo, piloto o acompañador de los cambios, actúe como profesional, es conveniente que su situación estatutaria y el «contrato social» que lo relaciona a quienes lo nombran sean claramente precisados en esa línea. En un comienzo, y aún hoy en día en algunos países (no obstante, cada vez menos

numerosos), el director de un establecimiento o el acompañador pedagógico es considerado únicamente como profesional docente, sin que su relación con la gestión de una empresa educativa y/o de un servicio público educativo sea precisada rigurosamente.

Un estatus de profesional dirigente debería articular suficiente autonomía de acción para el establecimiento y sus directivos, además de una responsabilización y una evaluación de la acción llevada a cabo. Dicho estatus, igualmente, determina con precisión las misiones de los diferentes agentes y ejecutivos que intervienen (supervisores, verificadores, animadores pedagógicos, coordinadores...), así como los territorios y los dispositivos de evaluación de las acciones comunes.

La formación de base y la formación continua

En el marco de sus acciones, los directores necesitan poner en práctica conocimientos, capacidades y competencias de un orden diferente a los meros conocimientos y saberes académicos. Numerosas encuestas demuestran, como si fuera aún necesario hacerlo, hasta dónde los métodos tradicionales de formación, alejados del trabajo de terreno y poco operacionalizables, no son pertinentes a ojos de los directores del establecimiento escolar, además de no facilitar ni los procedimientos de multirreferencialidad ni de reencuadre que permitan la integración y la transferencia. Podríamos citar, como ejemplo, el aprendizaje por situaciones problema, o el aprendizaje pro intercambios y constitución de redes profesionales.

En lo que concierne a los contenidos, la definición de estos pasa, particularmente, por una nueva lectura social, especialmente de los asuntos de poder y de fraccionamiento de las sociedades: las influencias sociales y culturales sobre la educación, los procesos de aprendizaje, de enseñanza y de evaluación de las mejoras, los estudios organizacionales en términos sistémicos y en términos de análisis de las políticas, el estudio de modos de liderazgo y de procesos de gestión, el estudio de sistemas y de políticas educativas, el análisis en términos de ética y de las dimensiones morales de la educación, las relaciones con la comunidad, el manejo de los conflictos, la aceptación a vivir con las contradicciones inherentes a la complejidad.

Es imperativo que los diversos formadores, acompañadores e interventores en el proceso de cambio sean también instruidos sobre esas dimensiones y unan, de manera integrada, los conocimientos teóricos, las capacidades modeladoras, la experiencia de terreno y las competencias de formación de adultos necesarios para favorecer tales desarrollos profesionales. La coordinación de la formación, además de la implementación de formaciones parcialmente conjuntas de diversas categorías de responsables, nos parece ser un elemento determinante en la coherencia y eficacia de los sistemas educativos.

La evaluación

La autonomía relativa concedida a los establecimientos no los desliga de las instituciones de la cual son parte constituyente, ni de su responsabilidad administrativa. Para asumir dicha responsabilidad sin quitarle autonomía a la escuela, los sistemas educativos deben desarrollar dispositivos complejos de evaluación y de control de las prácticas y de los contenidos.

En ese contexto se encuentra la evaluación del proceso de pilotaje —en términos de eficacia, de eficiencia, de equidad— realizado por los «maestros de obra», es decir por los directores, comprometidos frecuentemente en la construcción del establecimiento, en tanto actor colectivo, y en la coordinación de un proyecto de establecimiento en el marco de su mandato.

En lo que concierne a la evaluación del director mismo, se observa cómo la complejidad de la tarea conduce a la no-pertinencia de una evaluación realizada únicamente en términos de indicadores «objetivos», lo que atomizaría el rol desprovéyendolo de su complejidad, tal como ocurrió con la evaluación intentada en Gran Bretaña con la introducción de la *National Professional Qualification for Headship* (Bush 1998). Una evaluación formativa, en relación con el desarrollo profesional y con el apoyo acordado a ella, parece más eficaz, a condición, agregaremos, de que las misiones y los roles esperados sean claramente especificados en el marco de las «*governances*» reestructuradas, tal como ellas se presentan hoy en día.

CONCLUSIONES

Hemos mostrado las tareas concernientes a la gestión y a la administración en un servicio público considerándolas como una función específica a dicho espacio, en el marco de la cual la gestión de los recursos humanos requiere ser tomada en consideración en tanto tal.

Dicha gestión de recursos humanos no consiste en una serie de reglas o de recetas factibles de ser aplicadas. Por el contrario ella se funda, primeramente, en un análisis de las organizaciones educativas y de sus contextos y, en el seno de la organización en sí misma, en la localización de las tensiones significativas con relación a las cuales el debate —que fundamenta la toma de decisiones pertinentes para los actores de la organización— podría desarrollarse.

En un contexto de reformas y de cambios, hemos destacado en particular el corazón de la función, la relación con los proyectos y con los aprendizajes, en particular con el aprendizaje organizacional.

Todo cambio sustentable pasa ineludiblemente por el juego de los actores y de los modos de gestión. Así los responsables educativos tendrán que desarrollar tanto competencias de administradores y de gestores, como también competencias de líde-

res «transformadores» capaces de referirse a una visión y de mantener el rumbo en el largo plazo, entretejiendo esta visión en la cotidianeidad del trabajo en equipo. En efecto, en esta movilización de energías, los dirigentes ejercen un rol privilegiado: la articulación de lo personal y de lo social, de lo interno y de lo externo, de la apertura y de la protección.

Finalmente, hemos puesto en evidencia la importancia de la selección, de la formación y de la evaluación de los responsables educativos en una escuela perteneciente al servicio público. Para ello, dispositivos específicos diferentes de las reglamentaciones administrativas clásicas deben ser previstos por las autoridades.

En este artículo hemos considerado particularmente los marcos educativos de proximidad, los marcos intermediarios de los sistemas educativos. No obstante, quisiéramos finalmente agregar que para que las reflexiones desarrolladas en este artículo puedan operacionalizarse duraderamente, nos parece importante que los dirigentes ubicados en la cumbre del sistema trabajen igualmente en este espíritu. Pero ello merecería otro coloquio.

BIBLIOGRAFÍA

ALECIAN, S. y D. FOUCHER

1994 *Guide du management dans le service public*. París: Les éditions d'organisation.

ARDOINO, J.

1977 *Education et politique*. París: Gauthier-Villars.

ARGYRIS, C. y D. SCHÖN

1996 *Organizational Learning II. Theory, Method and Practice*. Addison-Wesley.

BASS, B.M.

1998 *Transformational leadership: Industrial, military and educational impact*. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum.

BENNIS, W. y B. NANUS

1985 *Diriger. Les secrets des meilleurs leaders*. París: Inter-Editions.

BESSEYRE DES HORTS, Ch.-H.

1987 «Typologie des pratiques de gestion des ressources humaines». *Revue française de gestion*, pp. 149-155. París.

BUSH, T.

1998 «The National Professional Qualification for Headship: the key to effective school leadership?». *School Leadership & Management*, vol. 18, n.º 3.

BUSH, T.

1998 «The National Professional Qualification for Headship: the key to effective school leadership?». *School Leadership & Management*, vol. 18, n.º 3.

DIMMOCK, C.

1996 «Dilemmas for School Leaders and Administrators in Restructuring» (Cap. 4). Leithwood et al., *International Handbook of Educational Leadership and Administration*.

GARANT, M.

2000 «La dirección del establecimiento escolar público en un contexto de reforma». *Revista de Tecnología educativa*, vol. XIV, n.º 1-2, pp. 205-225. Santiago.

QUINN, R. et al.

1996 *Becoming a master manager*. Nueva York: Wiley & Son.