

# **HISTORIA DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA EDUCACIÓN LATINOAMERICANA**

Benno Sander  
Profesor de Política y Gestión de la Educación

Versión revisitada del capítulo I del libro Gestión educativa en América Latina: construcción y reconstrucción del conocimiento, Buenos Aires, Editorial Troquel, 1996

Este ensayo se refiere al proceso de construcción y reconstrucción del conocimiento en la administración pública y la gestión educativa de América Latina a lo largo de los últimos cinco siglos. El trabajo presenta los desarrollos iniciales del período colonial y, luego, examina el camino recorrido en el presente siglo por los estudiosos de la administración pública y la gestión educativa del Hemisferio, a la luz de las transformaciones nacionales e internacionales en los campos económico, político y cultural que prepararon el ambiente para el estudio formal de las ciencias sociales en América Latina. La metodología es analítica y su enfoque, interdisciplinario. Esa orientación metodológica permite examinar el pensamiento administrativo latinoamericano en el contexto de sus tradiciones culturales y en el ámbito de sus relaciones históricas de interdependencia internacional.

El objetivo de la presente lectura histórica del pensamiento administrativo en la educación latinoamericana es proveer elementos para una visión más coherente y comprensiva de los actuales desarrollos teóricos y praxiológicos. Los nuevos esfuerzos para enfrentar futuros desafíos administrativos también se beneficiarán con las lecciones del pasado. Después de todo, la historia no terminó --y la historia de la educación latinoamericana tampoco. En esa perspectiva, los investigadores universitarios y los profesores y directores de escuela están escribiendo hoy y continuarán escribiendo mañana la historia en curso del pensamiento administrativo en la educación latinoamericana.

## **EN BUSCA DEL CONOCIMIENTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA GESTIÓN EDUCATIVA**

La búsqueda del conocimiento científico y tecnológico en la administración pública y la gestión educativa es una constante en la historia de las instituciones políticas y sociales de los países de América Latina. Esta búsqueda se manifiesta,

históricamente, tanto en los intentos de importación de modelos extranjeros como en los esfuerzos de creación de soluciones nacionales.

La poderosa influencia externa en la administración pública y la gestión educativa de Latinoamérica es particularmente evidente en la tradición jurídica que caracterizó el período colonial y en la orientación positivista que dominó el desarrollo de las ciencias sociales en la segunda mitad del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX. Fue en ese contexto histórico que los países de América Latina adoptaron recetas de administración concebidas en otros ambientes culturales y en función de intereses económicos y objetivos políticos frecuentemente diferentes de los de Latinoamérica. Consecuentemente, muchas veces, los beneficios inmediatos de las tecnologías organizacionales y administrativas importadas de ultramar venían acompañados de elevados costos económicos, políticos y culturales.

Al lado de los modelos exógenos de administración pública y gestión educativa, caracterizados por su limitada base de sustentación autóctona y su falta de relación con el proceso histórico de desarrollo local, en las últimas décadas ocupan espacio creciente las perspectivas conceptuales y analíticas endógenas de los estudiosos latinoamericanos. Su contribución es de naturaleza crecientemente sociológica, basándose en la utilización de cuadros teóricos y metodológicos de las ciencias sociales de origen latinoamericano. Estas observaciones iniciales sugieren que, para facilitar la comprensión del actual estado del conocimiento en la administración pública y la gestión educativa de América Latina, es importante examinar el pensamiento administrativo y pedagógico en perspectiva histórica.

Si bien la administración es una práctica milenaria, su estudio sistemático es un fenómeno relativamente reciente. La administración moderna tiene su origen en los países desarrollados de Europa y Norteamérica, en donde fue concebida como un instrumento para organizar y coordinar la prestación de los servicios públicos y la creciente actividad productiva en el mundo de los negocios. Tres movimientos iniciales dieron origen a la escuela clásica de administración al principio del siglo XX: la administración científica en los Estados Unidos, la administración general en Francia y la administración burocrática en Alemania. Sus principios y prácticas iniciales derivaron en concepciones universales que se difundieron rápidamente por el mundo, incluyendo los países de Latinoamérica. Muchas universidades latinoamericanas han apropiado esas concepciones y sus escuelas de administración y ciencias sociales han enseñado a sucesivas generaciones a lo largo del presente siglo los dogmas universales de la escuela clásica de administración concebida bajo la lógica económica y tecnocrática que inspiró la consolidación de la Revolución Industrial. En los años veinte, los principios y las prácticas de la escuela clásica de administración fueron cuestionados y superados

por el movimiento de las relaciones humanas de la escuela psicosociológica de administración desarrollada en América del Norte. Ese movimiento dio origen a la tradición conductista de gestión preocupada con la eficacia de las prácticas administrativas para hacerle frente a las dificultades vinculadas a la Gran Recesión que asoló al mundo a fines de la segunda década del siglo XX.

La adopción generalizada de los principios y prácticas de las escuelas clásica y psicosociológica de administración en la gestión educativa parte de la falsa suposición de que dichos principios y prácticas son automáticamente aplicables a la conducción de cualquier institución, independientemente de su naturaleza, sus objetivos y su entorno social y cultural. Es en ese sentido que, muchas veces, los fines de la educación y los objetivos específicos de las escuelas y universidades han sido postergados por tecnologías administrativas que rinden culto predominante a la eficiencia económica y la eficacia institucional. A partir de la evidencia de la inadecuación de la lógica econocrática tradicional en la gestión educativa, hoy se consolida un nuevo consenso sobre la necesidad de rescatar el valor de la eficiencia y la eficacia como criterios de desempeño administrativo. Sin embargo, para materializar ese esfuerzo de manera significativa y pertinente, los criterios de eficiencia y eficacia de la administración tradicional deben ser definidos y utilizados a la luz de los valores éticos que determinan los fines y objetivos de la educación. De haber compromiso genuino con el logro de los fines de la educación y los objetivos de las escuelas y universidades, su administración no puede ser concebida como un instrumento neutro y universal. En realidad, la gestión educativa desempeña un papel político y cultural específico, históricamente construido y geográficamente situado. Esto significa que, a la luz de los esfuerzos internacionales para construir un mundo libre y equitativo en la economía y la cultura, tanto los países del Norte y del Sur como los del Este y del Oeste enfrentan el reto de concebir instancias de educación y de gestión educativa a partir de sus tradiciones culturales y aspiraciones políticas. Esta perspectiva multicultural parte de la premisa de que una genuina acción cooperativa entre los países de la comunidad internacional puede ser una forma democrática efectiva y relevante para promover el desarrollo humano y la calidad de vida en la educación y la sociedad.

La comprensión correcta de las raíces históricas y la naturaleza de esos problemas constituye el primer desafío analítico en el campo de la administración de la educación latinoamericana. Para hacerle frente, este ensayo tiene por objetivo contribuir a la comprensión de la trayectoria del movimiento teórico en la gestión educativa en Latinoamérica.<sup>1</sup> El trabajo analiza la naturaleza del desarrollo de la teoría administrativa en la educación latinoamericana y discute sus condicionantes estructurales y características funcionales. A lo largo de todo el texto se intenta mostrar la relación histórica que existe entre la construcción del conocimiento en

la administración pública y la construcción del conocimiento en la administración de la educación. Asimismo, el trabajo revela cómo y porqué los desarrollos teóricos en la gestión educativa de América Latina se relacionan históricamente con los de Europa y de los Estados Unidos.

El presente ensayo sobre la construcción del conocimiento en el campo de la administración de la educación se fundamenta selectivamente en un sinnúmero de contribuciones de la bibliografía especializada. Sin embargo, el trabajo no hace una presentación exhaustiva de las innumerables experiencias prácticas de gestión escolar y universitaria de las cuales muchas no han sido estudiadas empíricamente y tampoco han sido publicadas en la literatura especializada. Esta tarea exigiría una amplia investigación que excede los objetivos del presente texto, que se limita a la presentación general de algunas construcciones conceptuales y analíticas utilizadas históricamente en el estudio y la práctica de la administración de la educación en América Latina.

## **CINCO CONSTRUCCIONES CONCEPTUALES Y ANALÍTICAS**

La historia de la administración de la educación en América Latina, a semejanza de la trayectoria histórica de la administración pública, puede estudiarse según distintos enfoques analíticos. En este ensayo sobre la construcción del conocimiento en la administración de la educación se utilizan cinco enfoques principales: jurídico, tecnocrático, conductista, desarrollista y sociológico.

Este esquema analítico sugiere que el conocimiento en la administración pública y la gestión de la educación latinoamericana resulta de un proceso de construcción, desconstrucción y reconstrucción permanente a lo largo de la historia de las instituciones políticas y sociales de América Latina. Como instrumento heurístico, el referido esquema analítico presenta limitaciones y potencialidades. En cuanto a éstas, el instrumento cobra especial importancia desde un punto de vista histórico, ya que permite identificar las relaciones que existen entre las etapas de la historia de Latinoamérica y los respectivos modelos analíticos utilizados en el estudio de sus instituciones políticas y sociales. La bibliografía de las ciencias sociales del Hemisferio revela que es posible estudiar el proceso histórico latinoamericano según distintos enfoques o modelos que se relacionan con distintas etapas de desarrollo. Estudiosos latinoamericanos – como Graciarena,<sup>2</sup> Germani,<sup>3</sup> Pinto<sup>4</sup> y Guerreiro Ramos<sup>5</sup> – admiten que la periodización histórica y sus respectivos modelos o estilos de desarrollo contribuyen para una comprensión más exhaustiva de la evolución de las instituciones políticas y sociales.

La adopción de enfoques o modelos en perspectiva histórica también se observa en el campo de la educación. Sin embargo, muchas veces, los enfoques o modelos

generales provenientes de las ciencias sociales aplicadas al estudio de la educación y la gestión educativa asumen características específicas definidas por la naturaleza peculiar del proceso educativo y de sus contradicciones históricas. Asimismo, aunque sea posible identificar distintas etapas, con sus correspondientes modelos de gestión educativa, en la historia del pensamiento pedagógico de América Latina, dichos modelos, muchas veces, se superponen en la práctica. Estas y otras características han sido señaladas por influyentes pensadores latinoamericanos, como Rama<sup>6</sup> y Weinberg<sup>7</sup> en sus estudios históricos sobre estilos educativos y modelos de desarrollo. Dentro de esos límites, el esquema analítico adoptado en este trabajo permite hacer una lectura reconstruccionista de la evolución del pensamiento administrativo en la educación latinoamericana. En ese contexto, se destacan las potencialidades descriptivas y explicativas del esquema analítico adoptado y se afirman las expectativas de que la lectura crítica del texto permita perfeccionar dicho esquema y lograr una comprensión más exhaustiva de las teorías organizacionales y administrativas adoptadas en la educación latinoamericana a lo largo de su historia.

## **ENFOQUE JURÍDICO**

Es difícil resumir en estas páginas la extensa bibliografía que retrata las contribuciones académicas para estudiar la evolución del conocimiento en el campo de la administración de la educación en América Latina desde el siglo XVI hasta la consolidación del proceso de industrialización en el Hemisferio. Por otra parte, aunque sea importante evaluar las contribuciones individuales de los estudiosos abocados al examen de la organización y la administración de la educación, es más relevante para el estudio de las instituciones políticas y educativas de América Latina examinar la orientación intelectual dominante en la época.

En general, las referencias hechas a la administración de la educación latinoamericana durante el período colonial hasta las primeras décadas del siglo XX utilizaron un enfoque jurídico. Dicho enfoque era esencialmente normativo y estrechamente vinculado a la tradición del derecho administrativo romano, interpretado de acuerdo con el código napoleónico. Los autores de esa etapa adoptaron los elementos teóricos concebidos en Europa, principalmente en España, Portugal y Francia, utilizando un esquema intelectual semejante al empleado en esos países. Este fenómeno es natural si se considera que, además de la tradición jurídica de dichos países, América Latina importó de Europa mucho de su cultura y sus ideales políticos y administrativos. A la influencia natural de España y Portugal se sumó en el siglo XIX la influencia cultural de otros países europeos, a través de la asimilación de un gran flujo de inmigrantes, especialmente en los países del cono sur. La profunda influencia europea en la cultura y la educación

latinoamericana se manifiesta también en muchas obras escritas después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la influencia norteamericana alcanzó creciente predominio.

Fue la tradición del derecho romano, con su carácter normativo y su pensamiento deductivo, la que trajo a América Latina la infraestructura legal propicia para la incorporación de la cultura y los principios de administración pública y de gestión educativa desarrollados en los países europeos de influencia latina, especialmente España, Portugal y Francia. Este hecho histórico explica por qué, durante tanto tiempo, los principios y las técnicas de organización y administración fundamentados en la tradición del derecho angloamericano no encontraron la ecología propicia para su adopción en Latinoamérica. En ese sentido, cabe mencionar, a modo de ejemplo, la elocuente dicotomía entre el legalismo y el experimentalismo. El legalismo es una de las características básicas del derecho romano que inspira la tradición jurídica europea heredada por América Latina. El legalismo, a diferencia del experimentalismo del derecho angloamericano, pone énfasis en el orden, la reglamentación y la codificación, lo cual implica un sistema cerrado de conocimiento integral de la administración. El legalismo predica la legislación anticipatoria en oposición a la legislación basada en la experimentación. Por consiguiente, en consonancia con los principios del derecho romano, la ley se convierte en un ideal a ser alcanzado en vez de un parámetro a ser aplicado en circunstancias concretas. De igual modo, en los círculos académicos de la época se manifiesta una clara preferencia por el pensamiento deductivo, según el cual el pensador parte de principios generales para aplicarlos a hechos concretos, mientras que los adeptos del derecho angloamericano adoptan un pensamiento inductivo, partiendo de la experiencia empírica y de los hechos observados en una serie de casos para luego formular los principios generales. Comprender estas características históricas es de vital importancia para entender la naturaleza y las razones de la evolución de la teoría administrativa en los países de América Latina.

En el campo de la administración de la educación hubo pocos desarrollos teóricos y escasa sistematización del conocimiento durante el período colonial latinoamericano. Sin embargo, en el conjunto de las disciplinas pedagógicas, en algunos países el estudio de la organización y la gestión educativa despertó mayor atención relativa, a juzgar por las publicaciones de la época. Según el testimonio de Lourenço Filho, por ejemplo, aproximadamente un tercio de los títulos de las publicaciones brasileñas sobre educación durante el período colonial eran sobre temas de organización y gestión educativa.<sup>8</sup> En general, esas publicaciones eran memorias, informes y descripciones de carácter subjetivo, normativo y legalista. Situación semejante se observa también en los países hispanoamericanos.

Al enfoque jurídico heredado de Europa, se le sumaron desde el inicio los valores propios del cristianismo, especialmente los de la Iglesia Católica. Durante todo el período colonial de Latinoamérica, la labor educativa de los Padres de la Compañía de Jesús, provenientes de España, ejerció una influencia singular. A la acción de los Jesuitas se sumó la labor de los Hermanos de La Salle, los Maristas, Salesianos, Dominicanos, Benedictinos y miembros de otras órdenes y congregaciones religiosas, que consolidaron la influencia de la Iglesia Católica en la educación latinoamericana. Por ello, no es sorprendente que, en esa época, el escolasticismo católico, caracterizado por el pensamiento deductivo y el carácter normativo de la *Ratio Studiorum* de Ignacio de Loyola,<sup>9</sup> de la *Conduite des Écoles Chrétiennes* de Jean Baptiste de La Salle<sup>10</sup> y de otras publicaciones católicas de la época, hayan plasmado significativamente los sistemas de organización y administración de la educación en América Latina. Junto con la acción católica de origen europeo, se inició en el siglo XIX y se amplió considerablemente en el siglo XX la penetrante influencia pedagógica de las Iglesias Protestantes, provenientes principalmente de los Estados Unidos de América, que establecieron importantes escuelas en varios países latinoamericanos.

El positivismo, que se desarrolló en Francia en la primera mitad del siglo XIX bajo el protagonismo intelectual de Comte y se difundió rápidamente en Europa y otras partes del mundo, también ejerció una influencia decisiva en la sociedad y la educación de Latinoamérica. Sus ideas se difundieron por toda la región y tuvieron particular impacto en Brasil, México, Chile y Argentina, en donde sus protagonistas ocuparon puestos claves en el Gobierno y tuvieron profunda influencia en el pensamiento filosófico y político.<sup>11</sup> La influencia de la filosofía positivista en América Latina se refleja en el énfasis puesto en los conceptos de orden, equilibrio, armonía y progreso en la organización y el funcionamiento de las instituciones políticas y sociales. En la educación, la influencia del positivismo se manifiesta, desde el siglo pasado, en el contenido universalista de su currículo enciclopédico, en su metodología científica de naturaleza descriptiva y empírica y en sus prácticas prescriptivas de organización y gestión. Sus teorías de administración de la educación han generado modelos hipotético-deductivos y normativos, preocupados con el mantenimiento del orden y del progreso racional en el funcionamiento de las instituciones y sistemas educativos. En las primeras décadas del siglo XX, dichos modelos se consolidaron en las perspectivas tecnoburocráticas de la escuela clásica de administración, como se verá enseguida. Posteriormente, el positivismo también se manifiesta en la gestión educativa de Latinoamérica a través de la adopción de las perspectivas conductistas y funcionalistas de administración concebidas y difundidas por los psicólogos sociales norteamericanos. En el ámbito político, el positivismo ejerció una influencia trascendental durante la conquista de la independencia de los países de

la región y la consolidación de los respectivos Estados nacionales. La independencia política, sin embargo, no cambió repentinamente el cuadro de la situación educativa y de sus sistemas de administración. Por el contrario, durante mucho tiempo siguieron imperando los moldes coloniales vinculados al status quo político y social y a los valores de los centros de poder económico internacional.

En resumen, la evolución de la administración pública y la gestión educativa en el período colonial de Latinoamérica se asienta predominantemente en la tradición jurídica enraizada en el derecho administrativo romano con su carácter normativo y su pensamiento deductivo. El cristianismo reitera la fuerza normativa y la lógica deductiva del enfoque jurídico. A partir del siglo pasado, la filosofía positivista también ejerce profunda influencia en la educación y deja su huella a través de la introducción del método científico empírico, del enciclopedismo curricular y de los modelos normativos de gestión educativa. En ese sentido, las publicaciones pedagógicas del período colonial reflejan la influencia simultánea de la filosofía escolástica, del racionalismo positivista y del formalismo legal en la organización y la administración de la educación latinoamericana.

## **ENFOQUE TECNOCRÁTICO**

La efervescencia política e intelectual que marcó las primeras décadas del siglo XX, especialmente los años de la Gran Recesión, se manifiesta también en el sector público y la educación, dando inicio a un buen número de movimientos reformistas en la administración del Estado y la gestión educativa. Siguiendo los desarrollos teóricos y praxiológicos de la gestión empresarial, se instaló en la administración pública el reinado de la tecnocracia como sistema de organización, con claro predominio de los cuadros técnicos preocupados por la adopción de soluciones racionales para resolver problemas organizacionales y administrativos. El funcionamiento eficiente y racional de las organizaciones era la preocupación central de los reformistas, cuyos análisis y prescripciones se pautaban por un enfoque tecnocrático, en el que las consideraciones políticas, los aspectos humanos y los valores éticos generalmente ocupaban un lugar secundario.

Pertencen a la etapa tecnocrática los trabajos más influyentes de administración pública y de gestión educativa en América Latina. Los protagonistas latinoamericanos de la construcción tecnocrática buscaron sus elementos teóricos en Europa y en los Estados Unidos de América. En general, las teorías de esa etapa se basan en los principios de la escuela clásica de administración, preconizados en las primeras décadas del siglo XX por Fayol<sup>12</sup> en Francia y por Taylor<sup>13</sup> y sus seguidores en los Estados Unidos de América. La teoría de la burocracia de Weber<sup>14</sup> también ha ejercido una profunda influencia en los movimientos teóricos de la fase reformista y de las etapas posteriores.



El enfoque tecnocrático asume las características de un modelo máquina preocupado con la economía, la productividad y la eficiencia. Como en la etapa anterior, su orientación es normativa y deductiva. Como solución para los problemas administrativos asociados a la explosión organizacional que se manifiesta en ocasión de la consolidación de la Revolución Industrial, los protagonistas del nuevo enfoque impulsan una reforma técnica de la administración pública, incluyendo los sistemas de organización del servicio civil. En esa línea, defienden la separación entre política y administración. En consonancia con los postulados tradicionales de la teoría política, sostienen que el poder debe dividirse entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Sin embargo, como instrumento de análisis y prescripción, este modelo no resultó ser funcional en aquellas sociedades en las que las tres fuentes de poder se superponen considerablemente en la práctica y en las que, sobre todo, el ejecutivo ocupa un espacio privilegiado en relación con el legislativo y la judicatura, como, en general, ha sido el caso de los países de América Latina a lo largo de toda su historia política. Al parecer, es en este punto donde se encuentra una de las falacias del enfoque tecnocrático, más allá de sus méritos reformistas. La historia es elocuente para demostrar que política y administración son inseparables. En realidad, la administración puede ser definida como una práctica particular de la política, ésta concebida como la práctica global de la convivencia humana.

La adopción de los principios y prácticas universales de la escuela clásica de administración en el sector público de los países de América Latina obstaculizó el desarrollo de un enfoque interdisciplinario más adecuado a la cultura y la sociedad latinoamericana. En general, los estudios de esa etapa se preocuparon en caracterizar la situación de la administración en términos de concordancia o discrepancia entre el comportamiento observado y los principios de la administración científica, general y burocrática de Taylor, Fayol y Weber, respectivamente. Dichos estudios eran descripciones exploratorias de la realidad, con reducida base teórica y limitada preocupación con la explicación de los hechos. Esas descripciones examinaban la dimensión formal de la administración, relegando a un segundo plano el nivel de acción política. Se hacía especial hincapié en las características organizativas del sistema administrativo, con reducida atención a la influencia de los factores económicos, políticos y culturales en la vida de las organizaciones.

En la gestión educativa, el enfoque tecnocrático enfatiza la adopción de perspectivas y soluciones organizacionales y administrativas enraizadas en el pragmatismo instrumental del inicio del siglo XX. Para los teóricos de la época, la pedagogía debía ofrecer soluciones técnicas para resolver racionalmente los problemas reales que afrontaba la gestión educativa. Sin embargo, hay evidencias de que la fuerza de la tradición del derecho administrativo romano continuó

vigente en América Latina durante la etapa tecnocrática y se extiende hasta el presente. Es decir, el predominio de los especialistas y tecnócratas como protagonistas de soluciones pragmáticas para resolver problemas organizacionales y administrativos en la educación no logró neutralizar las preocupaciones formales relacionadas con las teorías abstractas del enfoque jurídico. Este es apenas un ejemplo de la permanente superposición de enfoques y paradigmas en el proceso histórico de construcción y reconstrucción del conocimiento científico y tecnológico en la administración pública y la gestión educativa. La historia nos enseña que la reconstrucción de un camino implica un proceso de desconstrucción que no apaga las huellas, ocultas o manifiestas, de las construcciones anteriores.

Fue en el ambiente reformista de los años treinta en que se desarrollaron los primeros intentos de sistematización de las teorías organizacionales y administrativas adoptadas en la educación y los primeros ensayos de gestión educativa en América Latina. Dichos ensayos respondían significativamente a los impulsos académicos de Europa y de los Estados Unidos de América. Al igual que en la administración pública, los estudiosos latinoamericanos de gestión educativa pasaron a adoptar un enfoque esencialmente técnico, de naturaleza normativa y pragmática. Dicho enfoque de gestión educativa tiene defensores en distintos países de Latinoamérica. Tomemos, por ejemplo, el caso de Brasil, en donde el enfoque reformista de la etapa de la Escuela Nueva de la década de los años treinta es solvente en las obras de Anísio Teixeira,<sup>15</sup> quien interpretó el pragmatismo pedagógico en la línea de James y Dewey; de Querino Ribeiro,<sup>16</sup> quien siguió la orientación de Fayol; y de Carneiro Leão y Lourenço Filho,<sup>17</sup> quienes adoptaron una orientación clásica más abarcadora. En el contexto brasileño, la producción intelectual de Anísio Teixeira tuvo particular influencia en el campo de las políticas públicas y la gestión educativa, marcando profundamente el pensamiento pedagógico desde los años treinta hasta la década de los años setenta. En el ámbito latinoamericano, el pensamiento de Lourenço Filho ha tenido gran influencia en el campo específico de la administración escolar desde esa época hasta los años sesenta. Su obra principal, Organización y administración escolar, originalmente escrita en portugués y posteriormente traducida al español, fue ampliamente utilizada en los estudios superiores de educación en todo el Hemisferio.

En resumen, la administración de la educación del período tecnocrático se inspiró fundamentalmente, como ocurrió con la administración pública de la época, en los principios de la escuela clásica de administración con sus movimientos científico, burocrático y general. Sin embargo, cabe señalar que en la producción académica de la etapa reformista existían construcciones teóricas – como las de Anísio Teixeira y Lourenço Filho – que, más allá de las formulaciones entonces vigentes en Europa y Norteamérica, se preocupaban por la defensa de la identidad cultural

y la promoción de los valores característicos de la sociedad latinoamericana. Asimismo, muchas veces los modelos importados de ultramar sólo se cumplían parcialmente, lo cual se debe precisamente al hecho de que no fueron concebidos a partir de la realidad cultural y política de los países de América Latina, ni prestaban suficiente atención a la dimensión humana de la administración. Es decir, la falta de atención a la dimensión humana de la administración en términos de identidad y experiencia intersubjetiva y su insuficiente relación con la idiosincrasia y las posibilidades concretas de Latinoamérica ponen de relieve las limitaciones de la construcción tecnocrática de administración pública y de gestión educativa.

### **ENFOQUE CONDUCTISTA**

A partir de la década de los años cuarenta, se manifiesta en América Latina la creciente reacción internacional iniciada en los años treinta contra los principios y prácticas tradicionales de la escuela clásica de administración que habían inspirado el enfoque tecnocrático de organización y gestión educativa. El rescate de la dimensión humana de la administración está en el centro de dicha reacción en las fábricas, las organizaciones gubernamentales y las escuelas y universidades. Surge así en América Latina el enfoque conductista en la administración pública y empresaria y en la gestión educativa. En la historia universal del pensamiento administrativo, el inicio del enfoque conductista se identifica generalmente con la eclosión del movimiento psicossociológico de las relaciones humanas, deflagrado a partir de los estudios de Hawthorne realizados entre 1924 y 1927 en los Estados Unidos de América. El movimiento de las relaciones humanas en la administración fue filosóficamente preparado por Follet<sup>18</sup> y protagonizado inicialmente por Mayo, Roethlisberger y Dickson<sup>19</sup> en la Universidad de Harvard. Posteriormente, tuvieron particular importancia los trabajos basados en las concepciones pioneras de Simon<sup>20</sup> sobre el proceso de toma de decisiones y la conducta organizacional y administrativa, y en las definiciones de Barnard<sup>21</sup> sobre las organizaciones como sistemas cooperativos y en sus conceptos de eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones administrativas. Las contribuciones de ambos autores superaron las teorías tradicionales de organización y gestión y tuvieron significativa influencia en el desarrollo de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos en el campo de la administración.

Las bases teóricas de la construcción conductista se encuentran en las ciencias de la conducta humana, particularmente la psicología y la sociología, de cuya intersección surge la psicología social o la psicossociología. La utilización de esas disciplinas ha sido particularmente importante en la concepción y el desarrollo de nuevas tecnologías utilizadas en la práctica administrativa, como la dinámica de grupo, el desarrollo organizacional, el análisis transaccional, la formación de

líderes y la teoría de los sistemas. El enfoque conductista ha sido utilizado con mayor frecuencia en la administración empresaria que en la administración pública, donde su aplicación práctica ha enfrentado dificultades, a pesar de los desarrollos teóricos en los medios académicos. La construcción conductista, que destaca la interacción entre la dimensión humana y la dimensión institucional de la administración, tiene presencia destacada en la educación, especialmente a través de la utilización del enfoque sistémico de naturaleza psicosociológica.

La dimensión subjetiva de la conducta humana está presente en la gestión educativa desde hace dos siglos, debido a la histórica vinculación de la psicología con la pedagogía en los estudios superiores de educación y en la práctica educativa en general. En realidad, la aplicación de la psicología a la gestión educativa se remonta al psicologismo pedagógico del comienzo del siglo XIX, protagonizado por Pestalozzi<sup>22</sup> y Froebel,<sup>23</sup> quienes postularon que la educación debe tomar en cuenta la realidad psicológica del educando con todas las exigencias de su mundo subjetivo.

A la psicología educacional se sumó la sociología de la educación, protagonizada en un primer momento por Durkheim,<sup>24</sup> quien ha ejercido profunda influencia intelectual en Latinoamérica. La intersección teórica entre la psicología y la sociología dio origen, posteriormente, a la psicología social de la educación que alimentó los estudios de gestión educativa por más de medio siglo. En ese contexto, las teorías psicosociológicas de Parsons, Katz y Kahn, Getzels<sup>25</sup> y otros pensadores funcionalistas en Norteamérica adquirieron notoriedad y sus modelos conductistas fueron extensamente publicados y ampliamente utilizados en los estudios superiores de educación en América Latina. Un ejemplo destacado de la utilización de las contribuciones de los psicólogos sociales en la gestión educativa se encuentra en el conocido texto de Alonso, *El papel del director en la administración escolar*.<sup>26</sup> Su trabajo, como muchos otros estudios de administración y gestión educativa de la época, adopta los conceptos funcionalistas y los instrumentos analíticos específicos de la teoría de los sistemas aplicada a la educación y su administración.

La teoría de los sistemas, que constituye un capítulo importante en la historia del pensamiento científico moderno, ha tenido destacada presencia en la educación y la administración a través de la utilización de distintos modelos y un sinnúmero de aplicaciones. Un análisis sistémico de la evolución de la administración pública y la gestión educativa revela que, históricamente, el modelo mecánico de los sistemas cerrados de inspiración tecnoburocrática de la escuela clásica de administración ha dado lugar al modelo orgánico de los sistemas funcionales de orientación conductista de la escuela psicosociológica de gestión, posteriormente

superado por el modelo adaptativo de los sistemas abiertos de naturaleza contextual de la administración contemporánea.

En la vasta bibliografía sobre la aplicación de la perspectiva sistémica al estudio de la educación y su administración se destaca el libro de Coombs, *La crisis mundial de la educación*,<sup>27</sup> que popularizó en escala internacional la utilización de la teoría de los sistemas como instrumento analítico para estudiar la situación y el funcionamiento de los sistemas educativos. Este y otros estudios semejantes de gestión educativa adoptan una orientación orgánica y comprensiva que permite estudiar la interrelación entre distintas dimensiones de los sistemas educativos, como la dimensión humana que comprende los seres humanos con sus potencialidades y necesidades; la dimensión institucional que involucra las instituciones educativas con sus múltiples estructuras internas; y la dimensión societaria que comprende la comunidad externa con sus organizaciones económicas, políticas y culturales.

La evaluación de la aplicación de la teoría de los sistemas en la educación latinoamericana permite identificar sus potencialidades y falacias como instrumento analítico y praxiológico de gestión educativa.<sup>28</sup> Su concepto integrador de totalidad ha permitido avanzar en el análisis de la educación y la gestión educativa como un proceso global y multidimensional. Los conceptos de totalidad y multidimensionalidad han exigido un enfoque interdisciplinario y contextual para el estudio y la práctica de la educación. El análisis epistemológico del sentido y los límites de la utilización de la teoría sistémica en la gestión educativa de Latinoamérica permite identificar también sus falacias, en particular la falacia jurídica que caracteriza el formalismo legal del período colonial, la falacia tecnocrática asociada a las concepciones y prácticas mecanomórficas y racionalistas de organización y administración de las primeras décadas del siglo XX y la falacia conductista vinculada a las concepciones organomórficas del funcionalismo psicosociológico que caracteriza el pensamiento pedagógico de la posguerra.

Posteriormente, el enfoque conductista se reencarna, bajo nueva forma y con nuevos instrumentos, en el movimiento del desarrollo organizacional que, en realidad, constituye un nuevo esfuerzo sistémico para compatibilizar aspectos institucionales e individuales en las organizaciones sociales. A pesar de los resultados logrados en la administración de negocios, al examinar la aplicación del enfoque de desarrollo organizacional en distintas áreas del quehacer humano, los estudiosos latinoamericanos han identificado dificultades para su utilización efectiva en la administración pública y la gestión educativa. Por ejemplo, ha sido difícil conciliar los conceptos orgánicos del enfoque de desarrollo organizacional tomados de las ciencias naturales con la tradición burocrática de la administración

pública latinoamericana, claramente influida por Weber y otros pensadores europeos.<sup>29</sup> Sin embargo, algunos analistas opinan que esta dificultad "no es inherente al desarrollo organizacional"<sup>30</sup> tal como fue concebido en y para los Estados Unidos de América. El problema residiría más bien en la inadecuación metodológica del enfoque organizacional angloamericano a los valores culturales y patrones institucionales de la sociedad latinoamericana. La creciente conciencia sobre la necesidad de la adecuación política y cultural de la teoría administrativa consolidaría el camino para una nueva etapa en la evolución del pensamiento administrativo, basado en las contribuciones conceptuales y analíticas de las ciencias sociales aplicadas de origen latinoamericano.

Una reacción más reciente al enfoque tecnocrático de la administración de la educación en Latinoamérica se revela en la perspectiva fenomenológica que concibe la gestión educativa como acto pedagógico<sup>31</sup> en vez de definirla como acto empresarial o práctica comercial. Los protagonistas de la perspectiva pedagógica defienden la tesis de la especificidad de la administración de la educación como campo profesional de estudio. En ese sentido, conciben la gestión educativa a partir de una aproximación directa al fenómeno educativo, con el objetivo de interpretarlo tal como se presenta en la vida real. Su compromiso esencial es con el logro eficaz de los objetivos intrínsecos del sistema educativo y de sus escuelas y universidades. La orientación fenomenológica del enfoque pedagógico de gestión educativa ha tenido gran influencia en América Latina pero, al lado de sus logros intrínsecamente educativos, no ha podido hacerle frente a problemas estructurales de gran escala que afectan a la educación contemporánea. La conciencia de este hecho vino a destacar la necesidad de elaborar un enfoque más comprensivo y contextual para estudiar y ejercer la administración de la educación, como se verá más adelante.

### **ENFOQUE DESARROLLISTA**

En la fase de reconstrucción económica de la post-guerra, el movimiento administrativo dominante es el de la administración para el desarrollo.<sup>32</sup> El enfoque desarrollista de administración surge en los Estados Unidos de América en el contexto de la teoría política comparada y está asociado, desde el inicio, con el de la administración pública comparada. El enfoque desarrollista de administración es el resultado de un conjunto de factores, entre los cuales se destacan la exposición internacional de los investigadores y ejecutivos norteamericanos durante la Segunda Guerra Mundial y la necesidad de organizar y administrar los servicios de asistencia técnica y ayuda financiera en la etapa de la post-guerra, especialmente los programas del Plan Marshall en Europa y los de la Alianza para el Progreso en las Américas. El estudio de la administración para el desarrollo se consolida en las universidades norteamericanas como un campo

especializado de la administración pública comparada y se populariza en las asociaciones científicas y profesionales, como la Asociación Americana de Ciencias Políticas y la Sociedad Americana de Administración Pública.

Los protagonistas de la construcción desarrollista de administración concentran su atención en los requerimientos organizacionales y administrativos para lograr los objetivos del desarrollo nacional en aquellos países en donde la consecución de dichos objetivos implica grandes transformaciones económicas y sociales. Argumentando que los modelos tradicionales de administración son limitados e inadecuados para el estudio y la práctica de la administración pública en los países pobres, los desarrollistas proponen la adopción de una perspectiva de administración dedicada específicamente a la gestión de los programas de desarrollo y al estudio de los métodos utilizados por los gobiernos para implementar políticas y planes concebidos para lograr sus objetivos económicos y sociales. Inicialmente, el enfoque desarrollista era, predominantemente, normativo y prescriptivo, estando comprometido tanto con la elaboración como con la implementación de las metas económicas y sociales del desarrollo. Estudios posteriores adoptan una orientación más "empírica, nomotética y ecológica".<sup>33</sup>

En América Latina, el enfoque desarrollista de administración fue utilizado, predominantemente, por los autores extranjeros y sus seguidores nacionales en sus esfuerzos descriptivos y prescriptivos relacionados con la modernización de la administración pública. En realidad, a la luz del optimismo de la era de reconstrucción económica de la post-guerra, la concepción de un Estado modernizador era un ingrediente fundamental de los programas de las agencias extranjeras de asistencia técnica y ayuda financiera.<sup>34</sup> Sin embargo, muchas veces, la implementación de dichos programas de modernización se vio dificultada por su falta de racionalidad económica y efectividad política y por su reducida atención a los factores culturales de la sociedad latinoamericana.

En el campo de la gestión educativa de América Latina, el enfoque desarrollista de administración coincide con el "paradigma economicista" identificado por Tedesco<sup>35</sup> en su análisis crítico del desarrollo de la investigación educativa de Latinoamérica y con la etapa de la "educación para el crecimiento económico" que Braslavsky<sup>36</sup> señala en su revisión de los modelos educativos adoptados a lo largo de la historia latinoamericana. Este enfoque, a su vez, se inserta en el poderoso movimiento internacional de la "economía de la educación" y sus campos correlatos, como la formación de recursos humanos para el desarrollo, la teoría del capital humano, la inversión en el ser humano y sus tasas de retorno individual y social.<sup>37</sup> A la luz de la lógica económica que caracteriza esos movimientos, surge el planeamiento de la educación, fuertemente impulsado por las agencias de asistencia técnica y financiera de los países desarrollados, por los organismos

intergubernamentales de cooperación intelectual y por las organizaciones internacionales de crédito. En ese contexto, la OEA y la UNESCO organizan en 1958, en la ciudad de Washington, la histórica reunión fundacional del planeamiento integral de la educación. En 1962, los Ministros de Educación y de Planificación Nacional del Continente, en reunión conjunta realizada en Santiago, bajo el patrocinio de la UNESCO, la OEA y la CEPAL, consagran, a nivel político, el papel de la educación como factor de desarrollo económico, como instrumento de progreso técnico y como medio de selección y ascenso social. También en los años sesenta, prestigiosas universidades norteamericanas, como Harvard y Stanford entre otras, crean centros y programas de educación y desarrollo e inician la formación de selectos grupos de planificadores y administradores de la educación para el desarrollo. En Santiago y otras ciudades de Latinoamérica, la CEPAL, el ILPES, la UNESCO y la OEA dan inicio a programas sistemáticos de formación de especialistas en planeamiento y administración para el desarrollo educativo. Tuvieron particular impacto y efecto multiplicador los cursos de la UNESCO y su Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) y los proyectos multinacionales de administración y planeamiento de la educación organizados por el Programa Regional de Desarrollo Educativo (PREDE) de la OEA en cooperación con selectas universidades en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Panamá, Perú, México, Venezuela y Estados Unidos. Simultáneamente, en los Ministerios de Educación de los países latinoamericanos se establecen oficinas de planeamiento educativo y formación de recursos humanos para el desarrollo. Los Ministerios de Economía o de Planificación Nacional inauguran la fase de los planes trienales, quinquenales y decenales de desarrollo económico y, dentro de ellos, conciben los respectivos planes sectoriales de desarrollo educativo.

Esos hechos reflejan la convicción generalizada de que la educación es el factor más importante de desarrollo nacional, el propio "motor del crecimiento económico."<sup>38</sup> Por esa razón, los servicios educativos eran minuciosamente planificados en función de los requerimientos de mano de obra para atender a las necesidades de la industrialización que avanzaba de manera irreversible en los países de América Latina. En términos de preparación de la gente para la vida en sociedad, se concebía la educación en función del mercado de trabajo que requería individuos eficientes y económicamente productivos. En realidad, la productividad y la eficiencia eran preocupaciones centrales de los adeptos del desarrollismo pedagógico que encuentran en la tecnología el nuevo instrumento modernizador de la educación y la sociedad. América Latina vive un período de gran optimismo pedagógico. Las estadísticas revelan que, en esa época, hubo un enorme crecimiento cuantitativo de los sistemas educativos en términos de escuelas, colegios, universidades, matrículas, graduados y de recursos públicos para la educación.



Sin embargo, en la década de los años setenta los hechos demostrarían, con creciente pesimismo, que la inversión en la educación latinoamericana no pagó los dividendos esperados en términos de crecimiento económico y progreso tecnológico. El fracaso fue aún más desolador en términos de desarrollo humano, de calidad de vida y de equidad social. El optimismo pedagógico de las décadas anteriores entró en crisis.<sup>39</sup> En las palabras de Tedesco, "el sistema educativo ha dejado de ser concebido como palanca y motor de cambio, y el optimismo pedagógico que concebía a la educación y al maestro como fuentes de progreso se ha transformado en pesimismo y desilusión."<sup>40</sup> Se imponía así la necesidad de reevaluar el papel y la relevancia de la educación y la gestión educativa en América Latina. Las evaluaciones críticas revelan que, entre otras conclusiones, el valor económico es una dimensión importante pero no suficiente de la gestión educativa. Otras consideraciones y disciplinas de las ciencias sociales son imprescindibles para evaluar y orientar el ejercicio de la administración pública, la educación y la gestión educativa, como se verá a continuación.

## **ENFOQUE SOCIOLÓGICO**

Mientras se agota el enfoque desarrollista de administración pública y de gestión educativa de los autores extranjeros, se afirman los estudiosos latinoamericanos que ensayan un enfoque sociológico, concebido sobre la base de la intersección de contribuciones conceptuales y analíticas de las ciencias sociales aplicadas. Preocupados con la adecuación política y cultural de los conocimientos científicos y tecnológicos en la educación y la administración, los estudiosos latinoamericanos muestran especial interés por la utilización de cuadros teóricos y metodológicos de origen latinoamericano. En ese sentido, el esfuerzo teórico endógeno más relevante y definitorio del pensamiento crítico latinoamericano fue la teoría de la dependencia, enraizada en el estructuralismo cepalino protagonizado por Prebisch<sup>41</sup> en la economía y por Cardoso<sup>42</sup> en la sociología. En la educación, el protagonista más influyente del pensamiento crítico latinoamericano de la época fue Freire.<sup>43</sup> La contribución pedagógica más afinada con los postulados de la teoría de la dependencia se encuentra en la obra póstuma de Berger, Educación y dependencia.<sup>44</sup> La teoría de la dependencia representa una contribución históricamente importante. Sin embargo, como resultado del esfuerzo de superación intelectual de sus protagonistas e intérpretes en el contexto de la nueva realidad internacional, el estructuralismo cepalino ha dado lugar a renovadas propuestas intelectuales con vistas a enfrentar los nuevos desafíos de la moderna sociedad global.

De acuerdo con los protagonistas del pensamiento crítico latinoamericano, la administración pública y la gestión educativa desempeñan una función esencialmente política, sociológica y antropológica.<sup>45</sup> Consecuentemente, para los

autores de esa etapa, el resultado de la administración se debe, primordialmente, a factores políticos, sociológicos y antropológicos y sólo secundariamente a la influencia de variables jurídicas y técnicas. En ese sentido, Mello e Souza señala que "la aplicación de la administración científica a la administración pública en los países en desarrollo se ha visto perjudicada principalmente por problemas que no son de índole técnica... (ya que) el principal foco de resistencia es sociopolítico y producto de las características estructurales de las sociedades subdesarrolladas."<sup>46</sup>

Para los pensadores de la construcción sociológica, como Guerreiro Ramos y Mello e Souza, la inadecuación política y cultural de las teorías organizacionales y administrativas es una hipótesis explicativa de los fracasos de los movimientos reformistas que se han observado durante muchas décadas en la administración pública latinoamericana. Dichos movimientos reformistas no alcanzaron los resultados esperados, debido, en gran medida, a que los conocimientos y las tecnologías adoptadas no guardaban relación con las necesidades administrativas y con la propia ecología del desarrollo latinoamericano. Los nuevos escritores defienden la tesis de que el sistema administrativo latinoamericano es paternalista y dependiente del ambiente sociopolítico. Si para la ética de los escritores de las etapas anteriores ese sistema paternalista es patológico, los estudiosos de la etapa sociológica postulan que el sistema sólo se vuelve patológico cuando se lo juzga con una escala de valores tomada de otra realidad. En ese sentido, los nuevos pensadores enfrentan el desafío de concebir perspectivas de administración basadas en los valores culturales y políticos de la sociedad latinoamericana y de sus instituciones sociales. Sin embargo, el desafío no radica en el rechazo de los valores jurídicos, de la racionalidad técnica, del humanismo psicológico y del valor económico de los enfoques anteriores, sino más bien en la superación de los problemas que existen en el contexto sociopolítico más amplio.

También en los medios educativos de Latinoamérica, mientras se cuestionan las posibilidades del desarrollismo pedagógico, educadores de vanguardia ensayan un enfoque sociológico, de carácter interdisciplinario, para el estudio y la práctica de la administración de la educación. En ese sentido, ya en 1963 Lourenço Filho<sup>47</sup> opinaba que no basta el conocimiento de las disciplinas pedagógicas para el estudio y el ejercicio de la administración escolar, argumentando que, ante la complejidad de los sistemas de enseñanza, la teoría educativa debería desarrollarse en un amplia "dominio interdisciplinar." En la misma línea, Mascaro,<sup>48</sup> al referirse a la grave debilidad de la administración escolar en América Latina, sugería partir de un "análisis crítico de naturaleza histórico-sociológica" para buscar las explicaciones de sus causas y, sobre esa base, elaborar soluciones para los problemas organizacionales y administrativos en los sistemas educativos latinoamericanos. Con una perspectiva más comprensiva e ideológicamente explícita del quehacer educativo, surge en esa época la contribución protagónica

de Freire que, en cierta medida, reconstruye en la teoría pedagógica las relaciones de dominación y los ideales de liberación que la teoría de la dependencia postula en el ámbito de las relaciones económicas y políticas internacionales. Más allá de la importancia de éstas y otras contribuciones individuales, es importante examinar los factores y la coyuntura histórica en que ha evolucionado en los años sesenta y setenta el enfoque sociológico en el estudio de la administración de la educación. Tres factores han sido particularmente importantes: la acción de las asociaciones profesionales de educadores; el desarrollo de los estudios de post-gradó en educación; y los aportes de la cooperación internacional.

Durante los años sesenta y setenta, se observa un esfuerzo significativo de organización de los educadores a través de la creación y consolidación de asociaciones de profesionales e instituciones en distintas áreas del conocimiento pedagógico. En el campo específico de la gestión educativa, se han creado asociaciones profesionales y académicas en distintos países de América Latina y del Caribe. En ese contexto, se destaca el protagonismo de la Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) del Brasil, fundada en 1961 en San Pablo.<sup>49</sup> Las publicaciones de ANPAE y sus Congresos Nacionales han desempeñado un papel importante en el desarrollo y la difusión del pensamiento administrativo en la educación brasileña. El Noveno Congreso Nacional, realizado en 1978 en Curitiba, fue un marco histórico en el estudio de la administración de la educación en el contexto de las ciencias sociales. Fue en esa ocasión que el tema de la especificidad de la gestión educativa fue reiterado con mayor claridad. Como cierre de ese período, se funda la Sociedad Interamericana de Administración de la Educación,<sup>50</sup> en ocasión del Primer Congreso Interamericano de Administración de la Educación, realizado en 1979 en Brasilia, bajo el auspicio de ANPAE, de la OEA y del Consejo Universitario de Administración de la Educación (UCEA) de los Estados Unidos, con el objetivo de estudiar la relación entre política y gestión educativa en el contexto más amplio de las ciencias sociales.

Uno de los cambios importantes en la educación latinoamericana desde la década de los años sesenta es el desarrollo de los cursos de postgrado en educación, particularmente en el campo del planeamiento y la gestión educativa, como resultado de esfuerzos nacionales y de la cooperación técnica internacional. Los trabajos más significativos fueron desarrollados por las universidades e instituciones nacionales de investigación y educación superior de los países de la región. Los esfuerzos nacionales fueron apoyados y complementados, desde los años sesenta hasta el presente, por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), especialmente su Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) y su Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE); por la Organización de los

Estados Americanos (OEA) y su Programa Regional de Desarrollo Educativo; por la Organización de los Estados Iberoamericanos de Educación, Ciencia y Cultura (OEI); y por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Esas organizaciones mantienen Oficinas Regionales y/o Representaciones Nacionales en los distintos países del Hemisferio, que han facilitado el desarrollo de extensas redes de instituciones y profesionales en el campo de la educación y la gestión educativa. El esfuerzo analítico desarrollado en los programas de postgrado en educación y en otras actividades académicas de las universidades latinoamericanas, llevadas a cabo en colaboración con los programas de cooperación internacional, han desempeñado un papel decisivo en el cambio del tradicional carácter normativo, que ha caracterizado históricamente la educación latinoamericana, para arribar a un enfoque más sociológico. La investigación científica y la formación de personal especializado en el campo de la gestión educativa han sido preocupaciones prioritarias, tanto en los esfuerzos nacionales como en los programas de cooperación técnica internacional.

Durante toda la etapa sociológica, los protagonistas del enfoque de ciencia social aplicada a los estudios de administración de la educación procuran responder a las exigencias y peculiaridades económicas, políticas y culturales de América Latina. Para lograr ese objetivo, en las últimas décadas, se observa un creciente esfuerzo por consolidar una concepción de gestión educativa a partir de la perspectiva económica, política y cultural de América Latina en el contexto de las nuevas relaciones de interdependencia internacional que caracterizan la década de transición hacia el siglo XXI. Sin embargo, debido a la intensa circulación internacional del conocimiento científico y tecnológico resultante de la revolución de los medios electrónicos de comunicación, la bibliografía producida en los países desarrollados se mantiene como una fuente importante en la investigación y la práctica educativa en América Latina. Las evidencias actuales sugieren que la circulación internacional del conocimiento se intensificará cada vez más en nuestra aldea global, cada vez más aldea y más global.

### **CONCLUSIÓN: CONSTRUYENDO NUEVOS CAMINOS**

Frente a la complejidad de las bases epistemológicas de la administración contemporánea, no es tarea fácil hacer un relevamiento teórico de sus desarrollos recientes y formular nuevas perspectivas para el futuro. Esta tarea, además del análisis de la experiencia acumulada históricamente, requiere un estudio detallado de las condiciones y necesidades del presente y un cuidadoso trabajo prospectivo sobre las posibilidades y demandas futuras. En ese contexto, las observaciones de la presente conclusión son apenas un enunciado preliminar de tendencias en la teoría organizacional y administrativa en la educación latinoamericana que se analizarán más exhaustivamente en los próximos capítulos.

La primera preocupación es hacer una lectura crítica de la historia del pensamiento administrativo en América Latina para facilitar la comprensión del estado actual del conocimiento y sus perspectivas futuras. Hace más de dos décadas, Nascimento afirmaba que la teoría administrativa del siglo XX había evolucionado "de una visión ejecutoria hacia una visión decisoria, de una concepción de ingeniería humana hacia una concepción de ciencia social aplicada, y de un abordaje de sistema cerrado hacia un abordaje de sistema abierto."<sup>51</sup> Esos tres ejes analíticos del fenómeno administrativo ponen de relieve dos criterios que definen la administración tradicional: la eficiencia y la eficacia. Según el autor, la eficiencia, como criterio de desempeño interno orientado hacia procesos e instrumentos racionales y técnicos, caracteriza el enfoque ejecutorio, la concepción de ingeniería humana y el abordaje de sistema cerrado. En cambio, la eficacia, como criterio de desempeño orientado hacia el logro de objetivos y metas sociales, caracteriza el enfoque decisorio, la concepción de ciencia social aplicada y el abordaje de sistema abierto.

En las últimas décadas, se han escrito nuevos capítulos sobre la construcción del conocimiento en la administración pública y la gestión educativa que destacan la creciente importancia de los factores externos de carácter económico, político y cultural en el funcionamiento de las organizaciones contemporáneas. Esos capítulos registran nuevas perspectivas teóricas de administración y nuevos criterios orientadores para evaluar el desempeño administrativo en las empresas, las organizaciones públicas y las escuelas y universidades. Junto a la productividad y la racionalidad administrativa medidas según los criterios técnicos de eficiencia y eficacia, surgen los conceptos superadores de efectividad y relevancia como criterios de desempeño político y cultural de la administración. Asimismo, a la luz de los ideales de libertad subjetiva y democracia participativa del mundo actual, se desarrollan los conceptos de identidad y equidad como valores centrales de la administración pública y la gestión educativa tanto a nivel nacional como en el ámbito de las relaciones internacionales.

El concepto de efectividad va más allá de los criterios técnicos de eficiencia y eficacia y se preocupa con la consecución de objetivos más amplios de naturaleza política y social. El concepto de relevancia, definido en función de los ideales de desarrollo humano y calidad de vida, se impone como criterio clave de la administración moderna y supera la capacidad heurística y praxiológica de los criterios administrativos tradicionales y las limitaciones de los enfoques econocráticos desprovistos de valores éticos y de perspectiva cultural.<sup>52</sup> La relevancia, como criterio de desempeño administrativo definido intencionalmente por la ciudadanía de acuerdo con sus percepciones e interpretaciones de los valores culturales, es un concepto estrechamente vinculado con los valores de identidad y equidad, que exigen del investigador y del administrador, más allá del dominio

técnico, un compromiso ético definido con la promoción de la calidad de vida humana colectiva. Dicho compromiso se destaca en recientes esfuerzos teóricos para definir una metodología relevante para el estudio de la administración pública,<sup>53</sup> para concebir nuevas perspectivas de gerencia social a la luz del concepto de desarrollo humano<sup>54</sup> y para formular propuestas de formación y perfeccionamiento de administradores escolares a la luz de una perspectiva multidimensional y multicultural de gestión educativa.<sup>55</sup>

Los conceptos de calidad de vida y desarrollo humano, de efectividad política y relevancia cultural, de identidad subjetiva y equidad social se afirman como valores fundamentales en el estudio y la práctica de la administración de la educación en América Latina, como se verá en los próximos capítulos. La importancia de dichos conceptos se destaca, de manera explícita o implícita y con distintas percepciones e interpretaciones en estudios recientes de gestión educativa en Latinoamérica.<sup>56</sup> En ese sentido, la consolidación de perspectivas políticamente efectivas y culturalmente relevantes de gestión educativa, capaces de promover la identidad y la equidad en la educación latinoamericana y de atender eficiente y eficazmente a las necesidades reales de sus instituciones y sistemas educativos constituye un desafío intelectual de grandes proporciones. De nuestra capacidad para enfrentar correctamente ese desafío depende, en gran medida, la orientación que ha de seguir el estudio y el ejercicio de la administración de la educación latinoamericana en la transición hacia el nuevo milenio.

## **NOTAS Y REFERENCIAS**

1. Algunos desarrollos conceptuales y analíticos presentados en este ensayo fueron publicados originalmente en Brasil por Benno Sander, *Administração da educação no Brasil: evolução do conhecimento*, Fortaleza, Edições Universidade Federal do Ceará/Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), 1982. La publicación original de 1982 se refiere exclusivamente al estudio de la construcción del conocimiento en el campo de la administración de la educación en el Brasil.
2. Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa," *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1er semestre de 1976, pp. 173-93.
3. Gino Germani, *Política y sociedad en una época en transición*, Buenos Aires, Paidós, 1962.

4. Anibal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina," Santiago de Chile, pp. 97-128.
5. Alberto Guerreiro Ramos, en su sociología de la administración pública, estudia la evolución del pensamiento administrativo según tres modelos subsiguientes: jurídico, técnico y sociológico. Véase Alberto Guerreiro Ramos, Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho, Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1950.
6. Germán W. Rama, "Educación, imágenes y estilos de desarrollo," Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina, Buenos Aires, Editora Kapelusz, 1984.
7. Gregorio Weinberg, Modelos educativos en la historia de América Latina, Buenos Aires, Editora Kapelusz, 1984.
8. M. B. Lourenço Filho, Organização e administração escolar, San Pablo, Edição Melhoramentos, 1963, p. 271.
9. Leonel Franca, O método pedagógico dos Jesuítas, Río de Janeiro, Agir, 1952.
10. Jean Baptiste de La Salle, La conduite des écoles chrétiennes, 1720; W. J. Battersby, De La Salle: pioneer of modern education, 1949.
11. Para una visión de la influencia del positivismo en la formación de las instituciones políticas y culturales en Brasil a partir del protagonismo inicial de Miguel Lemos, Raimundo Teixeira Mendes, Luis Pereira Barreto y Benjamin Costant, véase Silvio Romero, O evolucionismo e o positivismo no Brasil, Río de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 1895; Fernando de Azevedo, A cultura brasileira, Río de Janeiro, Serviço Gráfico do IBGE, 1943. Para un examen de la influencia del positivismo en la política y la educación mexicana desde el trabajo inicial de Justo Sierra y José Yvo Limantour, véase Leopoldo Zea, Del liberalismo a la revolución en la educación mexicana, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos sobre la Revolución Mexicana, 1956. Los más destacados pensadores positivistas en la filosofía y la política chilena fueron los hermanos Juan Enrique Lagarrigue y Jorge Lagarrigue. Para examinar la influencia positivista en la Argentina, véase Ricaurte Soler, El positivismo argentino, Paraná, Imprenta Nacional, 1958; Juan Carlos Tedesco, "El positivismo pedagógico argentino," Revista de Ciencias de la Educación, Buenos Aires, n° 9, 1973.
12. Henri Fayol, Administration industrielle et générale, París, Dunod, 1916.

13. Frederick W. Taylor, Principles of scientific management, Nueva York, Harper and Row Publishers, 1911.

14. Max Weber, The theory of social and economic organization, Nueva York, The Free Press, 1947. (Original alemán publicado en 1921)

15. Anísio S. Teixeira, Educação pública, sua organização e administração, 1935. Ver también su artículo "A administração pública brasileira e a educação," Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Río de Janeiro, INEP, Vol. XXV, nº 61, enero-marzo, 1956. La vasta obra del influyente pensador brasileño revela un alejamiento creciente del pragmatismo norteamericano hacia una orientación sociopolítica más comprensiva. Para un análisis de la influencia de Anísio S. Teixeira en la educación brasileña, véase Fátima Cunha Ferreira Pinto, Filosofia da Escola Nova: do ato político ao ato pedagógico, Río de Janeiro, Tempo Brasileiro/UFF, 1986.

16. José Querino Ribeiro, Fayolismo na administração das escolas públicas, San Pablo, 1938.

17. Antônio Carneiro Leão, Introdução à administração escolar, San Pablo, Edição Melhoramentos, 1939; M. B. Lourenço Filho, Organização e administração escolar, San Pablo, Edição Melhoramentos, 1963.

18. Los principales ensayos de Mary Parker Follet fueron editados, después de su muerte, por Henry C. Metcalf y Lindall Urwick, en Dynamic administration: the collected papers of Mary Follet, Nueva York, Harper and Row Publishers, 1942.

19. Elton Mayo, The human problem of an industrial civilization, Nueva York, McMillan Book Company, 1933; Fritz J. Roethlisberger y William J. Dickson, Management and the worker, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1939.

20. Herbert A. Simon, Administrative behavior, Nueva York, McMillan Book Company, 1945.

21. Chester I. Barnard, The functions of the executive, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1938.

22. Johann H. Pestalozzi, Wie Gertrud ihre Kinder lehrt, 1801.

23. Friedrich Froebel, Die Menschenerziehung, 1826.



24. Émile Durkheim, *Education and sociology*, Glencoe, Ill., The Free Press, 1956; Émile Durkheim *The rules of the sociological method*, Chicago, The University of Chicago Press, 1938.
25. Talcott Parsons, *The social system*, Nueva York, The Free Press, 1949; Daniel Katz y Robert Kahn, *The social psychology of organizations*, Nueva York, John Wiley and Sons, Inc., 1966; Jacob W. Getzels y E. G. Guba, "Social behavior and administrative process," *School Review*, n° 65, 1957, pp. 432-441; J. W. Getzels, J. M. Lipham y J. W. Campbell, *Educational administration as a social process*, Nueva York, Harper and Row Publishers, 1968.
26. Myrtes Alonso, *O papel do diretor na administração escolar*, San Pablo, Difel/Educ, 1976.
27. Philip Coombs, *A crise mundial da educação*, San Pablo, Perspectiva, 1976.
28. Existe una extensa bibliografía pedagógica sobre la crítica de la teoría de los sistemas en educación. Véase, por ejemplo, Dermeval Saviani, *Educação brasileira: estrutura e sistema*, San Pablo, Saraiva, 1973; Benno Sander, *Sistemas na educação brasileira: solução ou falácia*, San Pablo, Saraiva, 1985.
29. Para un análisis de la aplicación de los conceptos del enfoque de desarrollo organizacional a la administración pública, ver Bianor Scelza Cavalcanti, "DO: considerações sobre objetivos, valores e processos," *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, Vol. XIII, n° 2, abril-junio, 1979, pp. 49-84.
30. Eurico Carvalho da Cunha, "Desenvolvimento organizacional no contexto brasileiro," *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, Vol. XIII, n° 2, abril-junio, 1979, p. 98.
31. Antonio Muniz de Rezende, José Camilo dos Santos Filho y Maria Lúcia Rocha Duarte Carvalho, "Administração universitária como ato pedagógico," *Educação Brasileira*, Brasília, DF, Vol. I, n° 2, 1978, pp. 15-58.
32. Las fuentes bibliográficas más comprensivas sobre el tema son de Ferrel Heady y Sybil Stokes, *Comparative public administration: a selective annotated bibliography*, Ann Arbor, Michigan, The University of Michigan Institute of Public Administration, 1960; Allan A. Spitz y Edward W. Weidner, *Development administration: an annotated bibliography*, Honolulu, East-West Center Press, 1963.

33. Fred W. Riggs, "Trends in the comparative study of public administration," *International Review of Administrative Science*, n° 1, 1962, p. 15. En esa época, Riggs desempeñó un papel protagónico en la concepción y el desarrollo de la administración pública comparada. Su obra más influyente en los Estados Unidos y con amplia repercusión en otras partes del mundo fue *Administration in developing countries: the theory of prismatic society*, Boston, Mass., Houghton Mifflin Company, 1964. Para una revisión de la influencia de Riggs en la gestión educativa de América Latina, véase Benno Sander, David Kline y Russell G. Davis, *Formalismo educacional en los países en desarrollo*, Washington, DC, Organización de los Estados Americanos, Programa Regional de Desarrollo Educativo, 1974; Benno Sander, *Educação brasileira: valores formais e valores reais*, São Paulo, Pioneira/MEC, 1977.

34. Para un análisis de la utilización del modelo de modernización dependiente, véase Bernardo Kliksberg, *Administración, subdesarrollo y estrangulamiento tecnológico*, Buenos Aires, Paidós, 1973; Rodolfo Stavenhagen, *Sociología y subdesarrollo*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1973; Carlos Pallán Figueroa, *Bases para la administración de la educación superior en América Latina: el caso de México*, México, DF, INAP, 1978; Carlos Pallán Figueroa, *La enseñanza de la administración pública y el ejercicio profesional*, México, Universidad Nacional Autónoma, Colección Pensamiento Universitario, 1992.

35. Juan Carlos Tedesco, *El desafío educativo: calidad y democracia*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987, pp. 13-24.

36. Cecilia Braslavsky, "Un desafío fundamental de la educación latinoamericana en los próximos 25 años: construir su sentido," *La Educación*, Washington, DC, Año XXXI, no. 101, 1987, pp. 69-82.

37. Entre los trabajos sobre economía de la educación y capital humano en América Latina, véase Martin Carnoy "Rates of return to schooling in Latin America," *Journal of Human Resources*, Vol. II, n° 3, 1967; A. Harberger y M. Selowsky, *Key factors in the economic growth of Chile*, Mimeo, Trabajo presentado a la Conferencia "The next decade of Latin American development," Cornell University, 1966; M. Urrutia Montoya, "Distribución de la educación y distribución del ingreso en Colombia," *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México, n° 1, 1972; J. Lobo, "Educación y distribución del ingreso en Venezuela," *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México, n° 1, 1972; Ricardo Carciofi, *Acerca del debate sobre educación y empleo en América Latina*, Buenos Aires, Proyecto DEALC, Fichas/10, 1980; Claudio de Moura Castro, "Investment in education in Brazil: a study of two industrial communities," Tesis de doctorado para la Universidad de Vanderbilt, 1970; Samuel Levy, "An economic analysis of

investment in education in the State of São Paulo," Instituto de Estatísticas Econômicas, Universidade de São Paulo, 1969; Carlos Langoni, "A study in economic growth: the Brazilian case," Tesis de doctorado para la Universidad de Chicago, 1970.

38. Véase Ricardo Nassif, "Las tendencias pedagógicas en América Latina, 1960-1980," en Germán W. Rama, coord. *Mudanças educacionais na América Latina*, Fortaleza, Ceará, Edições Universidade Federal do Ceará, 1983, pp. 122-168.

39. Para una discusión de los factores que ponen en cuestión las concepciones optimistas de la educación latinoamericana, véase Daniel Filmus, *Para qué sirve la escuela*, Buenos Aires, Tesis-Grupo Editorial Norma, 1993, pp. 67-72. Véase también Juan Carlos Tedesco, "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina," en Germán W. Rama, coord., *Mudanças educacionais na América Latina*, Fortaleza, Ceará, Edições Universidade Federal do Ceará, 1983, pp. 85-86.

40. Juan Carlos Tedesco, "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina," en Germán W. Rama, coord., *Mudanças educacionais na América Latina*, Fortaleza, Ceará, Edições Universidade Federal do Ceará, 1983, pp. 85-86.

41. Raúl Prebisch, *Transformação e desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1973.

42. Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*, Río de Janeiro, Editora Zahar, 1970.

43. Paulo Freire, *Pedagogia do oprimido*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1977; P. Freire, *Educação como prática da liberdade*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

44. Manfredo Berger, *Educação e dependência*, San Pablo, Difel, 1980.

45. Entre los protagonistas del enfoque sociológico se destacan, entre otros, Alberto Guerreiro Ramos, "Fundamentos sociológicos da administração pública," *Jornal do Brasil*, 11 de noviembre de 1956, Parte II, Sección 2, p. 8; Celso Furtado, "Political obstacles to economic growth in Brazil," *International Affairs*, n° 41, abril, 1965; Rogério Feital Pinto, *Ecología política del BNDE: un estudio de política, desarrollo y administración pública*, Washington, DC, Organización de Estados Americanos, Departamento de Asuntos Económicos, 1969; Nelson de Mello e Souza (con la colaboración de Breno Genari), "Public administration and economic development," in Robert T. Daland, ed., *Perspectives*

of Brazilian public administration, Los Angeles, University of Southern California, 1963, Vol. I, pp. 145-149; Jorge Katz, Bernardo Kliksberg, Alejandro Carrillo Castro, Tomás Vasconi y otros, Estado y tecnología administrativa en América Latina, Caracas, Monte Ávila Editores, 1977.

46. Nelson de Mello e Souza, Op. cit., pp. 148-149.

47. M. B. Lourenço Filho, Organização e administração escolar, San Pablo, Edição Melhoramentos, 1963.

48. Carlos Corrêa Mascaro, Administração escolar na América Latina, Salvador, Bahia, ANPAE, 1968.

49. La Asociación Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE) fue fundada en febrero de 1961 en la Universidade de São Paulo como resultado del Primer Congreso Brasileño de Administración Escolar. Su primer Presidente fue Antonio Pithon Pinto, Profesor Titular de la Universidade Federal de Bahia.

50. La Sociedad Interamericana de Administración de la Educación fue fundada en diciembre de 1979 en el Plenario del Congreso Nacional de Brasil, por decisión de representantes de 20 países del Continente. Su Presidente Fundador fue Benno Sander, Profesor Titular de la Universidade de Brasília y de la Universidade Federal Fluminense en Río de Janeiro.

51. Kleber Tatinge do Nascimento, "A revolução conceptual da administração: implicações para a formulação dos papéis e funções de um executivo," Revista de Administração Pública, Río de Janeiro, Vol. VI, nº 2, abril-junio, 1972, pp. 5-52.

52. Véase Paulo Roberto Motta, "Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca de relevância," Revista de Administração Pública, Vol. III, nº 3, julio-septiembre, 1972, p. 47.

53. Paulo Reis Vieira y Anna Maria Campos, "Em busca de uma metodologia de pesquisa relevante para a administração pública," Revista de Administração Pública, Río de Janeiro, Vol. XIV, nº 3, julio-septiembre, 1980, pp. 101-110. Ver también Anna Maria Campos, "Em busca de novos caminhos para a teoria de organização," Revista de Administração Pública, Río de Janeiro, Vol. XV, nº 1, enero-marzo, 1981, pp. 104-123.

54. Bernardo Kliksberg, ed., Pobreza: un tema impostergable, México, DF, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 91-108 y 353-368.

55. Benno Sander, "Administração da educação no Brasil: é hora da relevância," *Educação Brasileira*, Brasília, Año 4, no. 9, 2o. semestre, 1982; Benno Sander y Thomas Wiggins, "Cultural context of administrative theory: in consideration of a multidimensional paradigm," *Educational Administration Quarterly*, Vol 21, no. 1, Invierno, 1985, pp. 95-117; Colleen A. Capper, ed., *Educational administration in a pluralistic society*, Albany, NY, The State University of New York Press, 1993. Ver especialmente los capítulos de Collen Capper, Benno Sander y William D. Greenfield.

56. Para una revisión de los principales estudios, véase Benno Sander, *Educación, administración y calidad de vida*, Buenos Aires, Ediciones Santillana, 1990.