

IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

# La institución escolar en tiempos de incertidumbre.

Graciela Giangiacomo.

Cita:

Graciela Giangiacomo (2011). *La institución escolar en tiempos de incertidumbre*. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/362>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **IX JORNADAS de SOCIOLOGIA de la UBA**

### **TITULO DE LA PONENCIA: LA INSTITUCIÓN ESCOLAR EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE**

**Autor:** Graciela Giangiacomo

**Institución:** UBA / UNLa

**E-mail:** [fliatlattanzi06@arnet.com.ar](mailto:fliatlattanzi06@arnet.com.ar) / [ggiang@unla.edu.ar](mailto:ggiang@unla.edu.ar)

#### **Resumen**

Este trabajo articula algunas de las perspectivas de la teoría de la organización con las características de las instituciones educativas, teniendo en cuenta que existen características regionales y nacionales y que actualmente se encuentran inmersas en un contexto turbulento producto de las nuevas condiciones por las que atraviesan. Por tanto, nos parece pertinente establecer las posibilidades y limitaciones que las distintas perspectivas brindan para analizar las instituciones dedicadas a la instrucción. Asimismo nos interesa articular estas perspectivas con algunas consideraciones sobre aspectos de la gestión de las políticas públicas focalizándonos en el proceso de descentralización educativa llevado a cabo en la Argentina durante la etapa de los 90.

El marco en el que inscribimos este trabajo es el de la crisis que atraviesa la institución escolar particularmente en sus niveles primario y medio. Esta crisis se desenvuelve en el contexto de mutación del estado de bienestar a un estado neoliberal y en el pasaje de un modelo de estado educador al de uno evaluador.

La crisis económica se proyecta al campo escolar ahondando las asimetrías educativas tanto a nivel de clases sociales, como a las diferencias regionales. La institución escolar se hace cargo de áreas que ha dejado vacante el estado, atendiendo múltiples demandas. A ello se agrega la masificación de la escolaridad pero con desigualdad en la calidad de los aprendizajes. La educación pierde su carácter homogeneizador y ya no es visualizada como vehiculizadora de ascenso social.

Estas situaciones generan altos niveles de insatisfacción y pérdida de legitimidad así como deterioro del prestigio y la autoridad docente, ante instituciones que no pueden dar respuestas a estos nuevos y diversos requerimientos, ancladas como están en un modelo pensado para otro paradigma.

**Palabras clave:** teoría organizacional, neoliberalismo, descentralización, fragmentación, políticas públicas.

## 1. Las Teorías de la Organización y la Institución Escolar

La teoría de la burocracia de Weber ha sido considerada durante gran parte del siglo XX un marco conceptual de vital importancia para comprender las organizaciones. Inscripta en el proceso de intelectualización y racionalización crecientes, la burocratización de las grandes organizaciones sociales y políticas constituye una dimensión sustantiva para el análisis del surgimiento y constitución de los sistemas y organizaciones educativas.

Asociada a la dominación legal, la administración burocrática descansa sobre el supuesto de que todo derecho “pactado u otorgado” puede ser estatuido de modo racional, que dicho derecho es un conjunto de reglas abstractas, que quien está en posición de ordenar lo hace en función del derecho estatuido y que la obediencia es igualmente impersonal, sólo se obedece al derecho.

El proceso de burocratización creciente en los modernos estados democráticos occidentales mantiene una estrecha correspondencia con el desarrollo y expansión de los sistemas educativos. Desarrollo que también implica la centralización y monopolio en manos del estado de decisiones que hacen al campo de la educación.

Las escuelas han sido normalmente definidas como las instituciones encargadas de la distribución de los saberes socialmente significativos. El Estado moderno asume entonces el rol de concentrar el monopolio de la selección y distribución de dichos saberes. Racionalización, democratización, burocratización y escolarización masiva son entonces procesos fuertemente entrelazados e interdependientes.

El carácter de inevitabilidad de la expansión de este modo de organización se explica a partir de su “superioridad técnica” sobre cualquier otro tipo de organización. Superioridad que permite equiparlo con una máquina en función de *“la rapidez, la precisión, la univocidad, la continuidad, la discreción y el ahorro que supone en relación a fricciones y costos objetivos y personales”*.<sup>1</sup> La economía capitalista moderna demanda tramitaciones adecuadas a estas características. Precisión, velocidad y posibilidad de reacción frente a situaciones dadas convierten a la organización burocrática en el modelo más apto para dar cuenta del sustrato administrativo del proceso de producción capitalista.

Fundamentalmente afirma Weber, su superioridad radica en que posibilita al máximo el principio de división del trabajo *“según puntos de vista objetivos, distribuyendo los trabajos especiales entre los funcionarios especializados... resolución objetiva significa en primer lugar sin acepción de personas, según regla previsible”*<sup>2</sup>

El burócrata se deshumaniza, su acción se rige según la virtud del desapasionamiento, sin consideraciones de amor, odio y de todos los elementos sensibles puramente personales o irracionales que se sustraen al cálculo. A mayor complejidad administrativa, menor es la incidencia que

adquieren las características situacionales o personales. Por otra parte la estructura burocrática supone la instalación de un proceso de concentración por parte de las jerarquías de los medios materiales y administrativos.

El poder del aparato burocrático consiste en el conocimiento específico acerca de normas y procedimientos administrativos que regulan las relaciones en el estado y entre los individuos y el estado. El manejo de los saberes mencionados constituye una herramienta fundamental en el desarrollo de mecanismos de perpetuación y afianzamiento en el poder. Este monopolio de saber especializado tensiona inclusive las relaciones entre el nivel político y el técnico, generando niveles de dependencia "técnica" o experta como condición para la toma de decisiones.

No obstante el honor del funcionario *"descansa en su habilidad para ejecutar cuidadosamente la orden de las autoridades superiores, exactamente como si la orden estuviera de acuerdo con sus propias convicciones. Esto es válido inclusive si la orden le parece errónea y si, a pesar de las réplicas del funcionario, la autoridad insiste en ella. Sin esta disciplina moral y autonegación en el más alto sentido todo el aparato se desplomaría."*<sup>3</sup>

El enfoque instrumental de las organizaciones que las concibe como aparatos mecánicos diseñados desde afuera para lograr ciertos objetivos, tiene también en Taylor un exponente con su teoría de la gerencia científica.

Taylor plantea el análisis científico de las actividades desempeñadas por los trabajadores con el propósito de encontrar los mecanismos capaces de lograr mayor producción con el menor insumo de recursos y energía. Las actividades tanto de los gerentes como de los trabajadores deben estar racionalizadas y sujetas a métodos científicos.

*...será evidente que los resultados exitosos provendrán básicamente de 1) la sustitución de los juicios individuales del trabajador por criterios científicos; 2) la selección y el desarrollo científico de los operarios, después que cada hombre haya sido estudiado, enseñado y entrenado y hasta se podría decir ensayado, en vez de dejar que los trabajadores se seleccionen y desarrollen a sí mismos en forma azarosa; y 3) la cooperación estrecha de la gerencia con el trabajador, de manera que puedan hacer juntos la tarea de acuerdo con la leyes científicas que han sido desarrolladas, en vez de dejar la solución de cada problema en manos del trabajador individual"*<sup>4</sup>.

Tanto en el enfoque de Weber como en el de Taylor las organizaciones están regidas por una concepción de racionalidad en donde el individuo conociendo sus objetivos está en condiciones de manipularlos. Las organizaciones basadas en supuestos racionales están estructuradas para cumplir funciones previamente establecidas.

March y Simon van justamente a cuestionar esta racionalidad señalando que los individuos tienen capacidades cognitivas limitadas. Plantean que una dificultad con los modelos descriptos es el de suponer para la toma de decisiones que:

- 1) Todas las alternativas de selección son “dadas”.
- 2) Que todas las consecuencias unidas a cada alternativa se conocen (en uno de los tres sentidos que corresponden a la certeza, el riesgo y la incertidumbre, respectivamente).
- 3) Que el hombre racional tiene una ordenación de comparaciones completa (o función cardinal) para todos los grupos posibles de consecuencias<sup>5</sup>.

Simon propone un modelo de “hombre administrativo” en reemplazo del “hombre económico” motivado exclusivamente por la maximización de su propio interés y completamente informado. Mientras que el “hombre económico” maximiza al seleccionar el mejor curso de acción de todas las opciones posibles, el “hombre administrativo” centra sus esfuerzos por acercarse a una decisión que sea suficientemente satisfactoria, ya que en los comportamientos de los individuos existen elementos no racionales, hay límites a la racionalidad humana.

En palabras de Simon

- 1) La racionalidad requiere un conocimiento completo y anticipación de las consecuencias de cada elección. De hecho, el conocimiento de las consecuencias es siempre fragmentario.
- 2) En tanto estas consecuencias son futuras, la imaginación debe suplir la falta de experiencia para valorarlas. Pero esos valores sólo pueden ser imperfectamente anticipados.
- 3) La racionalidad requiere una elección entre todas las posibles conductas. En realidad sólo unas pocas de esas conductas posibles son apenas imaginadas<sup>6</sup>.

Simon al plantear que en las organizaciones se colocan elementos subjetivos, introduce en ellas la incertidumbre y, por lo tanto, ya no es posible la planificación exhaustiva. En este sentido realiza una distinción señalando que las decisiones pueden ser programadas o no programadas.

Las primeras propias de las organizaciones mecanicistas se basan en acciones repetitivas que no generan la necesidad de nuevas decisiones, desarrollándose procedimientos de rutinización y control. Las decisiones no programadas emergen ante situaciones nuevas, no estructuradas y a las cuales no se encuentra respuesta en la historia organizacional.

La institución escolar está hoy inmersa en nuevas condiciones a las cuales le resulta difícil dar respuesta. La configuración bajo la cual se estructuró el sistema (el modelo sarmientino) que, más allá de cambios coyunturales sigue en las formas teniendo vigencia, no puede contener el nuevo contexto. Analicemos las características de este modelo.

Las mismas formas de racionalización que organizaron el gobierno y las prácticas de los negocios eficiencia, coherencia de procedimientos y organización jerárquica, conformaron el eje estructurador de la progresiva institucionalización de los sistemas educativos en las modernas democracias occidentales durante el siglo XIX.

La administración escolar tomó el control de la organización, primero al establecer mecanismos estandarizados de contratación y salarios, y posteriormente en la definición del curriculum. Se conformaron asimismo determinadas pautas de interacción entre los estudiantes, los profesores y el saber.

*“Las ciencias pedagógicas definían la enseñanza como la orientación jerárquica de la información y la organización de la clase escolar como la planificación discreta de las clases independientes”.*<sup>7</sup>

La idea de progreso se torna esencial para el pensamiento pedagógico. El saber pedagógico, el sistema de clases, los cursos, el curriculum y los métodos de enseñanza proporcionan los mecanismos que ordenan un sistema jerárquico, sucesivo y progresivo. En el caso de la carrera docente se impone asimismo una gradual diferenciación entre el carácter fundamentalmente moral de la enseñanza y el carácter científico. El proceso de diferenciación alcanza también a la especialización de los saberes.

Si originalmente la valía del maestro o profesor se centraba fundamentalmente en sus características o virtudes personales y morales, en el carácter cuasi religioso de su tarea (la enseñanza como apostolado o sacerdocio), se impone gradualmente la idea de la organización y la carrera.

*“En principio los procedimientos de formación exigían una conjunción institucional del objeto moral y la ciencia,...más tarde establecieron una jerarquía entre el conocimiento de los expertos y profesores de clase”.*<sup>8</sup>

La diferenciación se extiende a casi todas las dimensiones de la práctica docente, entre moral y ciencia, entre saber global y disciplinas específicas, entre saber educativo y práctica docente (teoría y práctica), y más recientemente como progresiva imposición de la división entre gestión educativa (dirección – principal) y ejercicio de la docencia (agente).

En este sentido opera la progresiva concentración de los medios de producción (conocimiento), como la concentración de los medios administrativos (sistema, escalafón, ingreso y remuneración de la docencia) característicos de la organización burocrática.

La masividad de la escolarización responde a la necesidad de garantizar el desarrollo de esa racionalidad en todos los niveles y sectores sociales. Se expresa de alguna manera en la idea de que pueden crearse instituciones en las que todos los ciudadanos sean tratados de forma objetiva y equitativa, más allá de toda consideración a circunstancias personales La educación se impone

como la gran igualadora y ordenadora de la sociedad y la masividad constituye, en este caso, el necesario desarrollo cuantitativo del aparato burocrático.

En el marco de las políticas de construcción del estado moderno los sistemas educativos operan como garantes de una subjetividad legitimadora de la idea de progreso, de racionalidad, de secularidad y de ciencia como horizontes posibles y deseables. Desde una perspectiva crítica puede decirse que operan además como agentes disciplinadores y socializadores de la masa de asalariados que alimenta el desarrollo de la industria capitalista moderna.

Desde el punto de vista cuantitativo, la necesaria constitución de grandes estructuras administrativas que garantizan el ingreso masivo en el sistema genera las condiciones para la aparición de burocracias educativas, cuya cúspide jerárquica se ubica en el estado.

Las características de las organizaciones burocráticas, según el tipo ideal construido por Weber son las siguientes:

1. Se rigen por el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas mediante leyes o disposiciones,
2. Se organizan con una firme distribución de funciones o actividades metódicas, así como de los medios coactivos que le son asignados.
3. Tienen una estructura de poder o estructura jerárquica determinada de un modo fijo y bien delimitado.
4. La selección de funcionarios se hace en base a aptitudes necesarias para el cumplimiento de las tareas que demanda el rol,
5. Se rigen por un sistema de jerarquía funcional y la tramitación sigue circuitos predeterminados,
6. Se basa en documentos escritos, expedientes, toda actuación es registrada a través de documentos.
7. Implica la separación entre la esfera oficial y la esfera privada de cada agente,
8. Supone un aprendizaje profesional de variada intensidad,
9. Constituye la actividad principal en la vida del funcionario, no se desarrolla como actividad marginal, a diferencia de los antiguos funcionarios de las sociedades premodernas.
10. Mantiene y desarrolla un cúmulo de saberes que le son propios y que son susceptibles de aprendizaje, por quienes ingresan al circuito escalafonario.
11. Es una profesión. La exigencia de conocimientos que requieren de una intensa actividad de aprendizaje durante cierto tiempo, así como de pruebas de admisión para el ingreso al cargo, convierten necesariamente al mismo en la actividad fundamental de los individuos. Por otra parte, el empleado debe fidelidad al cargo, es decir fidelidad a una finalidad objetiva.
12. El funcionario goza o pretende gozar de una cierta estimación social,
13. Los agentes son nombrados por autoridad superior.
14. Los cargos son remunerados mediante salarios fijos.
15. Cada cargo está ubicado en un escalafón, lo que genera expectativas de ascenso y circulación en el mismo de cumplirse los requisitos formales

para ello.

16. Y finalmente se espera una cierta perpetuidad en el ejercicio del funcionariado, siempre y cuando no medie suceso que ponga en cuestión la idoneidad del funcionario.

Un primer análisis sobre la estructura de los sistemas educativos, parecería dar cuenta de la similitud que existe entre estos y las características delineadas por Weber en su “tipo ideal”.

Las regulaciones que organizan las condiciones de ingreso, permanencia y ascenso en el escalafón de los docentes y directivos, son casi textualmente estos 16 principios. En ese sentido el sistema educativo constituye un modelo ciertamente cercano al constructor ideal de organización burocrática.

Tiene claramente establecida una jerarquía organizativa que se inicia de abajo hacia la cúspide (con variaciones locales) en 1) Docentes de aula, 2) Secretarios de escuela, 3) Vice-directores, 4) Directores, 5) Rectores, 6) Supervisores, 7) Supervisores de Distrito o Región, 8) Supervisor Jefe, 9) Director de Área, 10) Director General, 11) Subsecretario, 12) Secretario, 13) Ministro. Salvo raras excepciones a los 8 primeros cargos se accede vía ascenso en el escalafón. Los restantes cargos son considerados políticos, es decir cambian regularmente con los cambios de gestión política en el ejecutivo. La organización de los sistemas puede abarcar áreas geográficas muy extensas. Quienes ingresan en la docencia a través de otros circuitos, como por ejemplo, profesional o idónea, nunca pueden formar parte de los circuitos escalafonarios “oficiales”, y deben resignarse a alcanzar los cargos que son rechazados por docentes “legítimos”.

Misiones, funciones y atribuciones de cada segmento están claramente determinadas a través de estatutos, resoluciones y disposiciones internas, algunas de las cuales (el estatuto del docente es de 1958) son de antigua data.

Planes y programas institucionales deben ser aprobados por el inmediato superior quien emite la autorización correspondiente. Todo trámite o actuación, sea solicitud de licencia, programas anuales, plan de clase, actividades diarias, notas, exámenes, sanciones a alumnos o profesores, es realizada por escrito y recorre el espinel completo hasta su resolución en las instancias más altas del sistema.

Las actuaciones son primordialmente formales, y casi nunca abarcan lo sustantivo del proceso de enseñanza – aprendizaje. Se supervisan papeles no clases. Las calificaciones y evaluaciones de los docentes son rituales, y se fundamentan en cuestiones como asistencia, espíritu de colaboración, títulos obtenidos etc.

El ingreso a la docencia implica una carrera para toda la vida, son extraordinarios los casos en que se expulsa a un docente de su cargo. En la mayoría de los casos se procede a su reubicación (tareas pasivas) aún cuando por causas físicas o psíquicas se constata la imposibilidad permanente del ejercicio de la docencia.

Las remuneraciones están sujetas a un estricto sistema que toma en consideración antigüedad, títulos, presentismo, zona de desempeño. Los medios de producción, recursos didácticos, infraestructura así como los sistemas administrativos están en manos de las autoridades del sistema, en el caso de las escuelas públicas y en manos de los empleadores en el caso de las escuelas privadas.

También como en el caso del tipo ideal de burocracia, el sistema en sus distintos niveles carece de responsabilidad por los resultados alcanzados por su desempeño, y asume exclusivamente la responsabilidad de la corrección procedimental. Por otra parte la responsabilidad sustantiva cae frecuentemente en los niveles políticos de gestión, a pesar del poder real de resolución que la "línea" o estructura burocrática mantiene en el gobierno del sistema. Con esto se alude fundamentalmente a que, frecuentemente, rige la lógica propia del sistema por sobre la lógica de relación extrasistémica. El sistema se defiende a sí mismo, y genera las condiciones para su propia perpetuación.

Este sistema estructurado sobre principios fuertemente burocráticos produce sin embargo, en la práctica organizaciones que llegan a ser consideradas como de articulación imprecisa. ¿En qué sentido podemos considerar a las escuelas dotadas de este tipo de organización, en contraposición a la organización eficaz?

March y Olsen plantean un modelo de anarquía organizada o cubo de basura para poder estudiar aquellas organizaciones en donde no existen o puedan ser débiles los fundamentos para realizar elecciones racionales en sentido clásico.

*"Estas organizaciones se caracterizan por sus preferencias problemáticas, lo que supone que sus objetivos están mal definidos o son imprecisos, afiliación fluida (a causa de las exigencias conflictivas respecto al tiempo de permanencia sus miembros) y una tecnología poco clara"*<sup>9</sup>

Si las teorías clásicas hablan de individuos perfectamente informados que toman decisiones totalmente racionales, March y Olsen plantean modificaciones señalando que el contexto en el que accionan los individuos suele ser ambiguo. Al igual que Simon parten de una racionalidad limitada, pero estos autores la extienden también a los que ejercen funciones de liderazgo. Desde esta perspectiva los actores, incluyendo a aquellos que ejercen funciones directivas, se mueven en un escenario azaroso con elementos cambiantes en el tiempo (de ahí el concepto de "cubo de basura") sin poder llegar establecerse generalizaciones. Esta limitación de la racionalidad produce desorden que conlleva a la vez transformaciones, nuevos ordenamientos en la organización imposibles de anticipar.

La caracterización de la institución escolar como anarquía organizada puede encontrarse en sus propias características: cuentan con una población cautiva, su producción es intangible y susceptible de definiciones varias, es difícil encontrar opiniones coincidentes acerca de sus objetivos últimos, su tecnología es por lo menos difusa, es punto de convergencia de demandas sociales

múltiples y en ocasiones contradictorias, mezcla dimensiones de coerción estatutaria, autoridad burocrática y fundamentalmente, coinciden todos los autores, en reconocer márgenes de autonomía casi inatacables en el interior de las aulas.

La racionalidad impersonal en estricto sentido weberiano pareciera impregnar el funcionamiento de la dimensión administrativa de la institución, y detenerse en la puerta del aula en donde los profesores se manejan con sus propias reglas personalizadas y flexibles.

La interacción entre estas dos esferas, la administrativa y la profesional, no es necesariamente armónica, pues si bien se utilizan mutuamente pueden entrar en conflicto en áreas de decisión difusas o no específicamente adjudicadas a ninguna de las dos. Sin embargo podría pensarse que los docentes valoran un cierto grado de control burocrático que opere para su propia protección, aunque ello entre en conflicto ocasionalmente con su autonomía profesional.

Otro enfoque a considerar sobre el modelo organizacional es el nuevo institucionalismo que enfatiza las relaciones entre las organizaciones y sus ambientes.

*“Las organizaciones no son tanto el producto de un diseño como de las interacciones que se dan en su seno. Son descritas como escenarios o arenas para la interacción social, lugares donde los individuos y los grupos se modifican unos a otros. Las organizaciones desde este punto de vista, no pueden ser explicadas a partir de sus objetivos. Son más bien sus objetivos los que deben ser explicados en términos de las interacciones humanas de las que emergen.”<sup>10</sup>*

Por tanto cuando una organización es considerada como instrumento racional las acciones de los actores son explicadas en función de los rasgos organizacionales. Cuando el énfasis se coloca en las interacciones son los objetivos, el diseño y la estructura organizativa los que deben ser explicados en relación a la conducta de los miembros.

El análisis institucional rechaza la concepción de estudiar la conducta organizacional como suma de las acciones individuales planteando en cambio la organización como totalidad. La comprensión de fortalezas y debilidades de una organización adquiere sentido en tanto se comprende como éstas se fueron conformando. En este sentido la escuela institucional aporta una dimensión histórica al estudio de las organizaciones como también el análisis del contexto en la constitución de las mismas.

Meyer y Rowan, exponentes de esta corriente señalan que las reglas institucionalizadas van conformando la estructura de la organización a través de la adopción de mitos racionalizados, legitimados socialmente, que con el tiempo institucionalizan la estructura organizacional y su desempeño. El principal supuesto es que cuanto más modernizada esté la sociedad más mitos racionalizados rondarán en el ambiente, así como que, en la medida que estén institucionalizados, más organizaciones formales habrá.

Los autores sostienen que las estructuras formales de muchas organizaciones reflejan los mitos de sus ambientes institucionales más que las demandas de sus actividades de trabajo, estableciéndose una brecha entre ambos componentes. La legitimación y estabilidad de la organización pueden, por tanto, sostenerse de forma independiente a su eficiencia.

Las escuelas existen en cuantas organizaciones no por el hecho de estar integradas en un sentido estructural, sino porque encarnan determinados mitos legitimadores que se expresan en forma ceremonial y ritualizada. La imagen pública de la escuela y su propia conformación legal y burocrática no emergen del control y coordinación de sus actividades rutinarias sino que son *“manifestaciones de poderosas reglas institucionales, las cuales funcionan como mitos sumamente racionalizados que son obligatorios para determinadas organizaciones”*<sup>11</sup>

Estos mitos se consolidan a partir de la ejecución de ritos de control que en definitiva no tienen relación directa con lo que en realidad sucede en las aulas. . Ahora bien esto tiene sus ventajas ya que permite a las escuelas adquirir o mantener prestigio, legitimidad y confianza .aunque sus resultados no sean posibles de evaluar en los mismos términos que los del sector productivo. La organización escolar puede ser un “mito”, pero permite que alumnos y docentes “hagan su trabajo”.

Estas apreciaciones se sustentan en tanto las escuelas puedan mantener la apariencia de que los mitos verdaderamente funcionan. En ocasiones, sin embargo tal como lo señalan Meyer y Rowan, las organizaciones mantienen una sujeción rígida a los requerimientos ceremoniales a costa de aislarse de su contexto externo. Claro que con ello los mitos que sostienen la organización pierden legitimidad social. En gran parte esto sucede actualmente en las escuelas que se ven deslegitimadas, en tanto se apoyan en las ceremonias pero sin poder establecer vínculos efectivos con el afuera ni contener las demandas del mismo.

Di Maggio y Powell (1999) también desde el nuevo institucionalismo se interesan por los efectos del ambiente en la estructura organizacional haciendo hincapié en los sistemas culturales que le son impuestos o que son adoptados por las organizaciones. Consideran que, si bien el proceso de burocratización, se ha ampliado desde los trabajos iniciales de Weber, se han ido modificando sin embargo las causas que lo producen. Señalan que el mismo es resultado de mecanismos que hacen a las organizaciones más semejantes aunque no necesariamente más eficientes. A medida que un campo organizacional<sup>12</sup> se va conformando las nuevas organizaciones se moldean de acuerdo a las ya reconocidas

*“.....los campos organizacionales altamente estructurados proporcionan un contexto en que los esfuerzos individuales por tratar racionalmente con la incertidumbre y las limitaciones a menudo conducen, en conjunto, a la homogeneidad de estructura, cultura y producción”*.<sup>13</sup>

Los autores plantean como rasgo distintivo de la estructura organizacional al isomorfismo que es un proceso de homogeneización que reviste las formas de isomorfismo competitivo (competencia en el mercado por recursos, clientes, etc.) e isomorfismo institucional (competencia por influencia política y búsqueda de legitimidad). Este último formato es particularmente útil para comprender como las organizaciones se hacen cada vez más homogéneas a través de compartir mitos y ceremonias que garanticen la legitimidad y donde, frente a esta necesidad, la eficiencia resulta menos relevante.

Di Maggio y Powell identifican asimismo tres mecanismos a través de los cuales se produce el cambio institucional<sup>14</sup>: *coercitivo* (por presiones que sobre las organizaciones ejercen otras de las cuales dependen y también por presiones ligadas a la necesidad de legitimidad- respuesta a las expectativas de la sociedad-), *mimético*(resultado de respuestas estándares- imitativas- a la incertidumbre, por lo cual las instituciones, como vimos, tienden a constituirse siguiendo el modelo de otras), *normativo* (asociado a la profesionalización, establecimiento de las condiciones que caracterizan y otorgan legitimidad a la actividad profesional).

Es interesante analizar como estos mecanismos impactan en la organización escolar sobre todo en épocas de profundos cambios. En los `90 en nuestro país esta lógica coercitiva se despliega a través de las políticas de reforma del sistema educativo orientada por la ideología neoliberal y materializada en la Ley de Transferencia de Servicios Educativos y en la Ley Federal de Educación en el contexto de reforma del estado. Desde un modelo de “arriba hacia abajo” estos cambios fueron impulsados por una implementación de corte burocrático y sin consenso que no sirvió tampoco para dotar a la institución de una nueva legitimidad.

Por otra parte cabría también problematizar y complejizar la concepción de homogeneidad en épocas de turbulencia. Hoy el sistema escolar aparece como profundamente desigual y fragmentado. En todo caso el proceso mimético se produce en algunas escuelas de elite que tienden a asemejarse en función de obtener legitimidad incorporando nuevos y distintos mitos y ceremonias, cuestión ésta que otras instituciones no están en condiciones de poder realizar.

Los aspectos ligados a la profesionalización atraviesan también acentuados cambios. Los maestros de la vieja escuela normalista se percibían como un colectivo con una tradición que garantizaba una identidad y valores en común. Hoy se ha roto con este perfil homogéneo entre los docentes y aunque trabajan en lo mismo, son distintos. Los Institutos de Formación Docente se armaron desde una lógica más profesional, pero frente a la pérdida de vigencia del modelo del maestro como garante del conocimiento, no lograron incorporar otro que otorgue una nueva identidad profesional acorde a los tiempos.

El papel de la institucionalización en la persistencia cultural y las resistencias a las tentativas de cambio son también foco de interés para la perspectiva que considera a las organizaciones como campos de interacción humana. Zucker (1999) enmarca la persistencia cultural en: 1) el proceso de transmisión de una generación a otra; 2) la conservación de la cultura transmitida; 3) la resistencia

a las tentativa de cambio una vez que se dio la conservación. Estos tres aspectos de la persistencia cultural se encuentran afectados en forma directa por la institucionalización, entendiéndolo por ella *“el proceso por el cual los actores individuales transmiten lo que socialmente se define como real y, al mismo tiempo, en cualquier punto del proceso el significado de un acto se puede definir, más o menos, como una parte dada por hecho de esta realidad social”*<sup>15</sup>. El supuesto es que a mayor grado de institucionalización, menor es la necesidad de control social y mayor la resistencia al cambio.

Argyris y Schön desde la concepción que percibe también a las organizaciones como escenarios de interacción social, las plantean como *“contextos donde las reglas sociales y los modelos individuales de aprendizaje interactúan facilitando ciertas clases de aprendizaje e inhibiendo otras”*<sup>16</sup>. Lo que mantiene la identidad de la organización es una “teoría del hacer”, una determinada manera de encarar las cosas, “una teoría de la acción” no necesariamente verbalizada por los actores. La teoría de la acción se modifica a través del aprendizaje concebido como una corrección de la misma, ya que el error se detecta cuando la teoría en uso de la organización produce algo distinto a lo esperado.

El eje argumentativo de los autores gira en clasificar al aprendizaje bajo dos formas: “circuito simple” y “circuito doble”. El primero conecta la detección de errores con cambios de estrategias de acción, manteniéndose constantes las normas construidas dentro de la teoría en uso. El segundo, liga la detección del error tanto en las estrategias de acción como en las normas a través de las cuales la acción es evaluada pudiéndose también dar un cambio en la manera en que la organización percibe el contexto externo. El supuesto es que las organizaciones tienden a operar dentro de un “sistema de aprendizaje limitado”, lo que impide el aprendizaje de circuito doble o sea un aprendizaje que cuestione el concepto mismo de error y su forma de evaluarlo. En estas condiciones cuando se descubren errores, inconsistencias, ambigüedades los actores reaccionan reforzándolos para protegerse a sí mismos.

Los argumentos de Zucker y de Argyris y Schön nos llevan a reflexionar sobre las “resistencias al cambio” y el “aprendizaje limitado” de la organización escolar. Como vimos la escuela se mantiene aferrada a sus rituales pero vaciados de legitimidad. Tampoco puede modificar su “teoría de la acción”. La organización se cristaliza, asume el formato que Bauman describe como de “instituciones zombis”, “muertas y todavía vivas”. Se proyecta sobre sí misma reforzando sus debilidades y resistiendo el cambio, articulando sólo estrategias fragmentadas pero sin poder reformular las normas construidas aunque las mismas ya no den cuenta de las nuevas realidades.

La crisis del sistema escolar la podemos también analizar como crisis de la razón. Crisis de la racionalidad instrumental que generó una vida institucional rígida, poco abierta a las diferencias y reforzadora de saberes instituidos que llevaron a empobrecer y cristalizar la dinámica organizacional. Pero el cuestionamiento a esta racionalidad no puede llevarnos en términos de Martínez Noriega a “desterrar la razón”. Hacerlo implica pensar las organizaciones desde lo contingente, desde lo fragmentario, interpretarlas como construcciones en permanente reelaboración.

*...”Si el enfoque racionalista se centra en el diseño, el cuestionamiento lo hace ver como un texto que es leído por los miembros de la organización reinterpretándolo, rescribiéndolo, es una transformación en permanente flujo, como si el lector abandonara al autor, sujeto hasta ayer de la racionalidad: la estructura no es más que una cristalización arbitraria y siempre superada, pues no hay definición que perdure”.<sup>17</sup>*

¿Cómo instalar entonces referencias que superen estos enfoques y promover desde un nuevo eje el rescate de la razón, otros rituales, otros patrones normativos y por tanto otras lógicas de convivencia, que si bien no estén exentas de tensiones, lleven a la organización escolar a asumir el protagonismo que la nueva realidad le demanda?

Hacemos nuestros los planteos de Martínez Nogueira centrados en la necesidad de restituir en la razón su dimensión valorativa ausente tanto en los enfoques prescriptivos como en los posmodernos. Recuperar este sentido ético implica construir organizaciones que superen el reduccionismo que remite sólo a prescripciones, mandatos y recomendaciones, pero es superar también el relativismo axiológico. Es fundamentalmente construir desde una actitud dialógica, en sintonía con la razón comunicativa de la que habla Habermas, fundada en la argumentación deliberativa y en el consenso.

## **2. Modelos de Gestión Educativa y Procesos de Descentralización**

Los modelos de gestión educativa pueden ser considerados en consonancia con dos visiones distintas de los contextos tanto interno como externo, en los cuales operan las organizaciones. En referencia a ello Casassus (2000) señala la existencia de una visión paradigmática de tipo A (técnico linear racionalista) y otra de tipo B (emotiva no linear holística).

La primera representa un universo estable, los supuestos sobre los actores son su carácter totalmente racional y predecible y en cuanto al contexto lo consideran invariante signado por la rigidez de las leyes que lo gobiernan. La lógica implícita en esta perspectiva es que, una vez conocidos los fines, los recursos con los que cuenta la organización (los medios) se disponen de tal forma que el comportamiento y los resultados son absolutamente predecibles. Este enfoque considera que la organización puede conocer y controlar todas las variables que influyen en su comportamiento diseñando un enlace perfecto entre fines y medios, en donde el cambio es acumulativo en torno a ciertos objetivos preestablecidos. Desde el punto de vista de la gestión este paradigma se articula con la “gestión por resultados”, basándose en indicadores de rendimiento, estándares, del “dar cuenta” de lo producido (accountability) criterios a partir de los cuales se realizan los procesos de reasignación de recursos. Esta visión encuadra en el modelo económico de comportamiento organizacional y se ensambla con una concepción normativa y verticalista del sistema educativo.

La visión paradigmática de tipo B corresponde a un contexto inestable, los

supuestos sobre los actores son los de una racionalidad acotada y no previsible y los referidos al contexto puntualizan su carácter complejo y cambiante. Esta perspectiva incorpora la diversidad focalizándose en los procesos y en la calidad de las interacciones. La organización es influida por el medio ambiente y a su vez influye sobre él. Se caracteriza por estar integrada por partes diferenciadas y relacionadas entre sí, que funcionan vinculándose unas con otras, con la finalidad de alcanzar objetivos propios tanto de la organización, de sus integrantes, así como del o los sistemas mayores en que la organización participa. El cambio aparece como turbulento y cualitativo funcionando la organización dentro de un estado de “equilibrio dinámico”.

En un entorno turbulento y cambiante las destrezas requeridas para operar en él son las relacionadas con el autoconocimiento, la creatividad y las capacidades de análisis, comunicación, autoevaluación y adaptación. Esta visión se encuadra con los modelos que consideran a la organización escolar como campos de interacción humana con un modelo de organización más flexiblemente ajustado, más descentralizado y horizontal que se adapte a contextos cambiantes e indeterminados donde se hacen necesarios ajustes constantes mediante la innovación para reequilibrar la relación de la organización con el ambiente externo.

Visiones paradigmáticas según los tipos A y B de modelos de gestión educativa

<b>Tipo A</b>	<b>Tipo B</b>
<i>Determinado</i>	<i>Indeterminado</i>
<i>Seguro</i>	<i>Incierto</i>
<i>Rígido</i>	<i>Flexible</i>
<i>Arriba</i>	<i>Abajo</i>
<i>Homogéneo</i>	<i>Diverso</i>
<i>Unidimensional</i>	<i>Multidimensional</i>

### 3.1 La descentralización educativa en la Argentina de los `90

El proceso de descentralización educativa se inscribe en el contexto de los '90 caracterizado por la reforma del estado donde la necesidad de ajuste fiscal se presentó como un motor de importantes cambios en la implementación de las políticas públicas.

En lo educativo operó una estrategia dirigida a redefinir y reducir la intervención económica del estado nacional que, si bien no supuso la retirada del mismo implicó una transferencia de funciones a los estados subnacionales.

Transformaciones en las estructuras de los sistemas educativos, descentralización de los gobiernos y de las administraciones de la educación y sistemas de evaluación de la calidad de los aprendizajes formaron parte de la reforma de la época. El estado tomó las características de estado evaluador

alejándose de las formas tradicionales de control remitiéndose a la racionalización y redistribución de funciones entre el centro gubernamental y la periferia institucional, promoviendo la garantía pública, el rendir cuentas (accountability) por lo producido.

De esta manera el estado nacional modificó sus tradicionales funciones no gestionando ni financiando directamente las instituciones educativas. En diciembre de 1991 se sancionó la Ley de Transferencia de Servicios Educativos.<sup>18</sup> Un año después la Ley Federal de Educación estableció las nuevas atribuciones del estado: 1) la organización de los contenidos básicos comunes, 2) la evaluación de los resultados del sistema educativo nacional, 3) la implementación de programas compensatorios, 4) la capacitación docente. A través de ellas el estado nacional retuvo en la esfera educativa una importante intervención. Autores como Casassus (2000) o Rodrigo (2006) consideran que el desarrollo del proceso, si bien significó una ruptura con la tradicional manera de organizar la educación argentina, condujo en realidad a una recentralización y redefinición de funciones como también de los contenidos del poder regulatorio del estado central.

Por otra parte la Ley de Transferencia no previó la adjudicación de recursos específicos para la atención de los nuevos servicios educativos. De esta manera muchas provincias absorbieron el traspaso inmerso en una profunda crisis fiscal, lo que redundó en la declinación de la calidad educativa y en el mantenimiento o profundización de la desigualdad de los resultados educacionales ya que las provincias menos desarrolladas cuentan con menores recursos financieros, técnicos y humanos para invertir en educación.

*“...bajo el manto de la descentralización, los gobiernos subnacionales han ido asumiendo crecientes responsabilidades, generándose nuevos problemas institucionales de significación, con negociaciones políticas y técnicas constantes. Si bien la implementación es responsabilidad asociada, los compromisos asumidos no brindan certeza sobre las contribuciones efectivas”<sup>19</sup>.*

Por otra parte es difícil encajar la política de descentralización dentro de tipologías en “estado puro” que den cuenta del modelo de gestión y organización. Si bien participa de ciertas características que hacen al modelo burocrático – tecnocrático en cuanto a su sentido verticalista con escasa interacción entre los niveles macro y micro, no es menos cierto que careció de una “elevada programabilidad” y de la incorporación de la dimensión de incertidumbre en su diseño, ya que fue una política iniciada con poco estudio previo y con una mínima planificación. Como afirma Rodrigo *“la velocidad con la que se tomó la decisión impidió la sistematización y la gradualidad que todo proceso descentralizador debe contener y en esta línea puede afirmarse que operó como una pesada carga financiera para la mayoría de las provincias del país”<sup>20</sup>.*

Es de señalar además, que la descentralización en su concepción apuntaba a la desburocratización y aumento de la autonomía de las instituciones y los docentes. En la práctica sin embargo, al contrario de lo que se previó, el

crecimiento de las burocracias locales superó ampliamente la racionalización de personal operada a nivel de la administración central. Tampoco parecería que el proceso de transferencia se haya convertido en una herramienta de descentralización efectiva y de acceso a mayores niveles de autonomía por parte de las instituciones educativas. Bajo este contexto:

*“Los resultados alcanzados pueden diferir así notablemente de los planteados en los objetivos explícitos, las consecuencias no deseadas escapar al control de los participantes y la incertidumbre sobre los impactos desbordar las capacidades analíticas”<sup>21</sup>.*

En un proceso de estas características el nivel de participación de los actores destinatarios de las políticas quedó acotado. El nivel provincial se abocó al procesamiento de las “urgencias” que generó la gestión directa del sistema educativo en un contexto de ajuste financiero, mientras que el nivel nacional se reservó la definición de las políticas educativas construidas en una permanente negociación con los organismos internacionales a través de una estructura burocrática de alta calificación técnica<sup>22</sup>

Es necesario recordar, tal como lo señala Martínez Nogueira, que de las tres modalidades de participación: informativa, consultiva y de decisión, sólo esta última implica transferir efectivamente poder y capacidad resolutoria. Asimismo la participación alcanza una dimensión verdaderamente democrática cuando los actores intervienen plenamente en todas las instancias del proceso (formulación de diagnósticos – objetivos – diseño – programación – asignación de recursos – ejecución – monitoreo y evaluación), lo que lleva implícito el desarrollo de las propias capacidades.

Si bien como señaláramos en el párrafo anterior en este escenario la participación estuvo lejos de acercarse a una concepción verdaderamente democrática es necesario analizar la función que cumplió el Consejo Federal de Cultura y Educación<sup>23</sup>, ámbito en que quedó materializada la capacidad de la gestión para tratar de encauzar los conflictos posibilitando la coordinación horizontal entre los actores subnacionales, más que la articulación entre el estado central y las provincias. A través de ese organismo las jurisdicciones locales lograron en cierta medida poner un freno a las políticas provenientes del centro abriéndose un espacio de discusión y negociación.

En este sentido queremos resaltar que todo proceso descentralizador para que adquiera un carácter verdaderamente democrático y transformador debe poner énfasis en la necesidad de los actores desarrollen, en un marco de participación, consenso y equidad, nuevas capacidades hasta entonces ausentes o monopolizadas por otras instancias. Con respecto al nivel central, específicamente en lo que atañe a la instancia ministerial, su rol debe enfocarse en 1) resguardar la unidad del sistema en función de su integración, 2) asegurar la calidad respetando la diversidad, 3) fortalecer la equidad y generar políticas compensatorias a fin de que, como señaláramos anteriormente, la descentralización no profundice la desigualdad entre las distintas jurisdicciones.

Por otra parte como bien plantea Filmus (1997) es necesario concitar el apoyo del conjunto de los sectores de la sociedad. Por un lado los actores de las comunidades locales a quienes es necesario incorporar a fin de que tengan protagonismo en el hecho educativo. Por otro los propios docentes ya que toda transformación está destinada a quedar en la normativa y en los papeles si los docentes no se integran reflexiva y activamente a este proceso.

### **3. Consideraciones Finales.**

La crisis educativa que planteáramos al comienzo de este trabajo patentiza la diferencia entre lo que debería ser y efectivamente son los resultados educativos.

Una sociedad que durante largo tiempo se concibió sobre un modelo predecible y estable donde bastaba adquirir los conocimientos necesarios para desenvolverse en este marco, conocimientos por otra parte "para toda la vida", hoy muestra su carácter rígido y obsoleto. La gran organización que devino en burocracia requiere actualmente una conversión. Es necesario bucear en otras formas que permitan enfrentar los cambios de manera más flexible.

Los modelos que analizamos, alternativos al burocrático tradicional incorporan la incertidumbre al contexto organizacional y posibilitan otras opciones que, en entornos turbulentos, signados por cambios veloces e imprevisibles se imponen como más adecuados. Por otra parte debemos tener en cuenta como rasgo característico y diferenciador el carácter intangible de los resultados educativos ya que la naturaleza cualitativa de los mismos genera problemas cuando se trata de buscar "medidas" para probar su eficacia o eficiencia.

Un modelo organizacional más flexible y horizontal que estimule la participación en todas sus instancias y otorgue capacidad decisoria y resolutoria, es el que debería servir de sustento a toda propuesta de descentralización educativa.

Enfatizamos la necesidad de que los propios docentes se incorporen activa y concientemente a un proceso de cambio para evitar que éste se desarrolle de "arriba hacia abajo" entendiendo que dicho proceso de cambio no es neutro ni meramente técnico o ajeno a intereses y compromisos. Por otra parte toda transformación democrática conlleva modificaciones en las relaciones de poder, esto supone conflictos, lo que no es necesariamente sinónimo de ingobernabilidad.

Asimismo toda organización tiene un núcleo (core) que es lo que le otorga identidad, permanencia y legitimidad. Las instituciones tienden a preservar este núcleo ya que el mismo contribuye a reducir la vulnerabilidad institucional, pero es un factor que puede también mantener cristalizada, rigidizada a la organización. Por tanto hay que rescatar de este "core" el aspecto valórico donde se encuentran las preguntas relativas al sentido de la gestión educativa y otorgarle a ello nuevos significados acordes a los tiempos. Reflexionar sobre esta cuestión en función de un proceso transformador se torna hoy una tarea ineludible.

## Notas

---

- <sup>1</sup> Weber, M (1977) *Economía y Sociedad*, México, FCE, pág 731
- 2 .Ibidem. pág. 732.
- 3 Weber, M. (1991) *Ciencia y Política* Centro Editor de América Latina. Bs. As, pág. 92.
- 4 Taylor, F. ,(1967) *Principios de la Administración científica*, El Ateneo, Bs. As., pág.. 114.
- 5 March, J., y Simon, (1961) H. *Teoría de la Organización*, Ariel, Barcelona., pág.. 152.
- 6 Simon, H.( 1957), *El Comportamiento Administrativo*, Aguilar, Bs. As., pág.. 81.
- 7 Popkewitz, T.( 1997),*Sociología Política de las Reformas Educativas*, Morata, Madrid, pág. 76.
- 8 Ibidem pág. 79.
- 9 Tyler, W. (1999),*Organización Escolar.*,Morata, Madrid , pág. 83.
- 10 Gore, E y Dunlap, D. (2006), *Aprendizaje y Organización* .,Granica Bs As., pág. 67.
- 11.Meyer,J y Rowan,B (1999) Organizaciones Institucionalizadas .La estructura Formal como Mito y Ceremonia en Powell y DiMaggio(comp.)*El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, México, FCE, pág 82.
- 12 Los autores entienden por campo organizacional a aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen un área reconocida de la vida institucional.
- 13 Di Maggio y Powell (1999) ,Retorno a la Jaula de Hierro: El Isomorfismo Institucional y la Racionalidad Colectiva en los Campos Organizacionales en Powell y DiMaggio (comp.), *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, México, FCE, pag. 105.
- 14 Los autores definen el cambio institucional como cambio en la estructura formal, la cultura organizacional y las metas programa o misión.
- 15 Zucker, L.(1999) El papel de la Institucionalización en la persistencia cultural en Powell, W y Di Maggio, P (comp.), *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* , pág. 129.
- 16 Gore, E y Dunlap, D. (2006), *Aprendizaje y Organización* ., Granica, Bs. As., pág.95.
- 17 Martínez Nogueira, R.(s/f) La Teoría de la Organización y el Destronamiento de la Razón. Mimeo, pag.4
- 18 Mediante esta Ley se transfieren a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires las escuelas de nivel medio que dependían del Ministerio de Educación Nacional, la gestión de los servicios educativos de enseñanza privada dependientes de la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada y las instituciones pertenecientes al Consejo Nacional de Educación Técnica. También se transfirieron por decreto del Poder Ejecutivo Nacional las escuelas normales dedicadas a la formación de los docentes. Por su parte las escuelas primarias fueron transferidas a las provincias en 1978 durante la gestión del gobierno militar
- 19 Martínez Nogueira, R. (1998).Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. Documento de trabajo . INDES Washington D.C. pág 4.
- 20 Rodrigo, L. (2006) "La Política de Descentralización Educativa en la Argentina de los 90" en *Revista Complutense de Educación*. Volumen 17 N° 1 Universidad Complutense de Madrid.,pág. 99.
21. Martínez Nogueira, R (1998) Los Proyectos Sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Documento de trabajo N° 24, CEPAL., pág. 6.
- <sup>22</sup> Senen González, S.(2001). Argentina: Centro y Periferias en la Reforma Educativa. Macroproyectos y Micropolítica (1993-1999), Ponencia presentada en la Reunión de LASA.
- 23 El Consejo Federal de Cultura y Educación es el órgano responsable de planificar, coordinar, asesorar y acordar los aspectos de la política cultural y educativa. Se encuentra integrado por los ministros o secretarios de educación de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, presidido por el ministro de educación de la nación.

## Bibliografía

- Bauman, Z. (2003) *Modernidad Líquida*, Bs. As., F.C.E.
- Casassus, J. (1994) “Reforma del Estado. Tendencia hacia la Centralización y la Descentralización”, en *Revista Latinoamericana de Innovación Educativa* Año V N° 16.
- Casassus, J (2000) Problemas de la Gestión Educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B) UNESCO.
- Di Maggio, P. y Powell, W. (1991) Retorno a La Jaula de Hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales, en Powell y Di Maggio (comp.) *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, México, F.C.E.
- Filmus, D. (1997) La Descentralización Educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto. Ponencia presentada en el Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación. CLAD. S. José de Costa Rica.
- Gore, E. y Dunlap, D. (2006) *Aprendizaje y Organización*, Bs. As. Granica
- March, J y Simon, H (1961) *Teoría de la Organización*, Barcelona, Ariel
- Martínez Nogueira, R.(s/f) La Teoría de la Organización y el Destronamiento de la Razón (mimeo)
- Martínez Nogueira, R (1998) Los Proyectos Sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Documento de trabajo N° 24, CEPAL.
- .Martínez Nogueira, R Desafíos Estratégicos en la Implementación de Programas Sociales: provisión, participación y coordinación. Documento de trabajo. INDES, Washington, D.C.
- Meyer, J y Rowan, B (1991) Organizaciones Institucionalizadas: Estructura Formal como Mito y Ceremonia en Powell y DiMaggio (comp) *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, México, FCE
- Popkewitz, T. (1997) *Sociología Política de las Reformas Educativas*, Madrid Morata.
- Rodrigo, L. (2006) “La Política de Descentralización Educativa en la Argentina de los 90.” en *Revista Complutense de Educación*. Volumen 17 N° 1 Universidad Complutense de Madrid.
- Simon, H (1957) *El Comportamiento Administrativo*, Bs. As, Aguilar

- Senen González, S.(2001). Argentina: Centro y Periferias en la Reforma Educativa. Macroproyectos y micropolítica (1993-1999), Ponencia presentada en la Reunión de LASA.
- Taylor, F.(1967). *Principios de la Administración Científica*. Bs As, El Ateneo.
- Tyler, W.( 1996) *Organización Escolar*. Madrid. Morata.
- Weber, M. (1977). *Economía y Sociedad*. México. F: C :E.
- Weber, M. (1991). *Ciencia y Política*. Bs. As. CEAL.
- Zucker, L( 1999).El Papel de la Institucionalización en la Persistencia Cultural en Powell y Di Maggio *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, México, FCE.