



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
Sede Regional Buenos Aires

## **¿Conviene descentralizar la administración docente? Quizás sí, quizás no<sup>1</sup>**

**Alejandro Morduchowicz<sup>2</sup>**

Buenos Aires, Agosto de 2008

---

<sup>1</sup> Síntesis de un trabajo originariamente preparado para el Grupo de Trabajo sobre Descentralización y Autonomía del PREAL. Santiago de Chile.

<sup>2</sup> Agradezco los valiosos comentarios de Aída Arango y Margarita Peña a una versión preliminar de este trabajo. La responsabilidad por los posibles errores es enteramente mía.

## ¿Conviene descentralizar la administración docente? Quizás sí, quizás no

Alejandro Morduchowicz

### Resumen

Las cuestiones administrativas forman parte de algunos de los temas más descuidados en los análisis sobre descentralización educativa. A su vez, dentro de ellos, los referidos a la administración docente y las particularidades que asume en sus diversos contextos, han sido prácticamente omitidos. Sin embargo, su gestión comprende entre el 80% y el 90% de los presupuestos educativos. Este trabajo repasa las principales características del ciclo de los recursos humanos en el sector en contextos de centralización y a partir de recientes experiencias de descentralización en la región. Así, entre otros aspectos, se discuten el reclutamiento, el seguimiento y la evaluación docente.

### Introducción

Pocos se animarían a dudar de la tendencia descentralizadora que protagonizó la región en los últimos lustros. Hace tan solo alrededor de veinticinco años, se podía hablar, mayoritariamente, de estructuras centralizadas en la educación latinoamericana. Actualmente, la taxonomía se ha ampliado y las variantes dentro de cada categoría son diversas.

Por solo nombrar algunas de las características más sobresalientes de la nueva configuración, cabe señalar, en primer lugar, que países que antes tenían estructuras políticas federales de gobierno pero una prestación principalmente centralizada de la educación, extendieron la forma federativa al sector y, en la actualidad, sus provincias o Estados son los responsables de ella. En segundo lugar, algunos países con sistemas centralizados de gobierno han delegado la prestación del servicio a todos sus municipios o departamentos y solo algunos otros se han hecho cargo de la educación. Finalmente, también hay países en los que conviven escuelas estatales dependientes del centro en forma directa y otras cuya gestión ha sido delegada a comunidades locales en las que no solo el municipio o distrito tiene a su cargo el servicio sino que las familias participan, de un modo u otro, de algunas decisiones.

Una de las dimensiones menos abordadas de la descentralización educativa es su faz administrativa propiamente dicha. Salvo cuando se mencionan los límites impuestos por las capacidades institucionales de los ministerios y secretarías de educación, las referencias a ese aspecto son, más bien, escasas, por no decir inexistentes. Además, esas capacidades tampoco se analizan ni se describen mayormente. En general, lo máximo que se hace es aludir a ellas o a los obstáculos que imponen a veces, pero no más.

Si se atiende al presupuesto que *manejan*, los ministerios de educación se encuentran entre las organizaciones más grandes de sus respectivos Estados. No obstante, la gestión de ese presupuesto es muy poco flexible, ya que una gran proporción –en general, alrededor del 90%– se encuentra asignada o comprometida, mucho antes de ser gastada, al pago de salarios docentes. Paralelamente, la mayor parte de los recursos humanos que se administran –esos mismos docentes– se desempeñan con un significativo grado de autonomía en sus escuelas y aulas. Sin embargo, los ministerios de educación son

responsables de la eficiencia y eficacia del uso de los recursos que se les destina (Sack y Saïdi, 1997).

Si bien las restricciones presupuestarias y legales –y no solo ellas– les fijan límites en la definición de políticas salariales y de reclutamiento de los docentes, estas macro-instituciones gozan de cierta libertad para administrar y proponer normas y regulaciones. Éstas, a su vez, configuran una estructura de incentivos implícitos o, no pocas veces, explícitos para el ejercicio profesional.

Más aun, suele considerarse que la administración docente constituye una de las variables que inciden sobre los resultados educativos (Uribe, 2000). En este sentido, la forma centralizada o descentralizada de la gestión no debería ser inocua.

En términos generales, en lo que atañe a este trabajo, según cuáles de las decisiones relevantes se transfieran en cada área, se puede afirmar que la administración docente de un sistema educativo se encuentra más o menos centralizada. Sin embargo, aun cuando algunas acciones pueden ser descentralizadas y otras no, Winkler y Cohen (2005) dudan respecto del grado de intensidad de la descentralización de un sistema o de una reforma que no incluya medidas sobre la administración docente que, como se dijo, constituye el destino principal de los presupuestos educativos. La cuestión no es menor pues, a riesgo de adelantar conclusiones, las experiencias de descentralización educativa en América Latina no pueden jactarse de haber impulsado procesos similares en la administración docente.

En grandes líneas, la política y administración de personal se pueden visualizar a través de cinco procesos generales: a) provisión; b) aplicación; c) desarrollo; d) mantenimiento; y e) seguimiento y control. Estos procesos constituyen el núcleo de la política de recursos humanos y pueden verse como parte de un ciclo (Chiavenato, 1999).

El principal objetivo de la **provisión** es determinar quién trabajará en la organización. Algunas de las actividades que comprende se refieren a la definición de los distintos puestos necesarios, dónde reclutar a las personas adecuadas para cubrirlos, los criterios de selección e incorporación y los requisitos para ocupar el cargo en cuestión. En lo que respecta a la **aplicación**, su objetivo es establecer qué harán las personas a contratar. Las actividades alcanzadas por esta instancia son, entre otras, la estipulación de los criterios de distribución del personal dentro de la organización, el diseño del plan de carrera y la evaluación asociada a la misma. Por su parte, el **desarrollo** comprende la preparación para el trabajo que desempeña el personal y se vincula, principalmente, con la formación y la capacitación. El **mantenimiento** atañe a las definiciones sobre la retención del personal. Esencialmente, se refiere a las cuestiones sobre la remuneración, motivación, condiciones físicas de trabajo y relaciones con los sindicatos. Por último, el **seguimiento y control** tiene por objetivo conocer quiénes son y qué hacen las personas que se desempeñan en la organización. La principal actividad que se realiza en esta dimensión es el desarrollo de un sistema de información sobre el personal.

A continuación se discuten algunos rasgos de esos procesos y sus respectivas actividades en los sistemas educativos de la región. Para ello, el criterio adoptado fue el de ilustrar el modo en que estos rasgos se manifiestan en las diferentes fases del ciclo de recursos humanos en las formas centralizadas de administración y en las que, aun habiendo descentralizado sus sistemas, continúan siendo centralizadas o revisten esa

característica. En cuanto a las administraciones descentralizadas, el eje ha sido considerar a los países que emprendieron reformas más radicales y presentar sus rasgos esenciales.

La primera parte de este trabajo repasa las características de la normativa docente. En la segunda sección se discuten algunos aspectos de las formas organizacionales descentralizadas. En la tercera, se analizan los rasgos esenciales y los problemas de las administraciones centralizadas de personal. Por último, la cuarta parte recorre algunas de las experiencias de descentralización de la administración docente en los sistemas de gestión basados en la escuela.

## **I. La normativa de la administración docente**

En su faz práctica, uno de los motivos de la centralización es la creencia de que un órgano central puede hacer mejor las cosas. La administración docente posee una normativa de cuya aplicación *neutral* surge que los resultados deben ser aceptados por las diferentes partes: la administración central, la escuela y todos los actores del sistema. Esa convicción se presenta de modo tal que tradicionalmente se ha visualizado que ninguna de ellas puede hacerlo mejor. Simultáneamente, las desventajas de la eventual discrecionalidad de la decisión son tales que la norma se presenta como el mejor árbitro.

En la región, las formas centralizadas, y aun la mayor parte de las *descentralizadas*, se encuentran acompañadas de estatutos o normas que regulan, entre otras cosas, el ingreso, permanencia, ascenso y retiro de los docentes en el sistema educativo (además de deberes, derechos, etc.). No solo eso, también el salario está predeterminado por escalas rígidas que comprenden a todos los agentes del sistema estatal.

En tal sentido, cabe recordar que el desarrollo de los Estados Nacionales determinó su mayor presencia en la regulación de los límites y las incumbencias de diferentes trabajos mediante un conjunto de disposiciones. Si esto es válido para cualquier profesión, es especialmente significativo para aquellas que se desempeñan en la esfera misma del Estado y que involucran un tema de tanto interés público como la educación.

De esta manera, cumpliendo la doble función de garante de este servicio para la sociedad y de empleador de los docentes, se fue generando, paulatinamente, una trama normativa que abarca a quienes ejercen esa labor en el ámbito público.

Poco a poco se fue desarrollando un proceso de conformación de los docentes como categoría social y una delimitación del campo profesional particular. Proceso que, desplegado dentro del ámbito de la educación, no siguió un curso lineal y homogéneo sino que, por el contrario, estuvo sujeto a la resolución de conflictos y luchas entre los intereses de los actores sociales involucrados (v.g., según el caso, el Estado, las asociaciones profesionales y gremiales, la Iglesia, sectores privados).

En lo que atañe a los docentes, la disputa se centró, entre otros aspectos, en la obtención de autonomía e independencia respecto de las influencias e injerencias de los otros actores sociales en el ingreso, permanencia, ascenso y retiro en el sistema educativo. En este sentido, el logro de un estatuto y demás normas que reglamenten estos y otros aspectos de la carrera magisterial ha sido, históricamente, una de sus mayores aspiraciones.

Esa profusión de regulaciones significó que, aunque parezca contradictorio, en la administración docente haya muy pocas dimensiones donde se tomen decisiones centralizadas, independientemente de si el centro de decisión está en el gobierno nacional o en los gobiernos subnacionales, que en estos casos actúan como *nuevos centros*. Se acata –o no– una norma, pero esto no significa que en la cúspide de la escala jerárquica se adopten cursos de acción (al menos, respecto de no pocas de las actividades del ciclo de recursos humanos). La norma impone reglas de juego que no siempre el funcionario tiene la posibilidad de modificar. En el mejor de los casos, puede proponer cambios e interpretarlos y esto, muchas veces, no sin conflictos o controversias. Por eso, es posible encontrar procedimientos que prevén hasta el más mínimo detalle lo cual genera, a su vez, un monopolio del conocimiento por parte de los agentes; sobre todo, de los más antiguos.

Pero estos rasgos no son exclusivos de las administraciones educativas, más bien, son moneda corriente en el sector público en general. Así, “la gestión de personal obedece a criterios completamente independientes de la evolución de las tareas a efectuar. La lógica de la organización está muy por encima de la lógica de la misión. Lo importante no es observar la evolución del mundo de alrededor y adaptarse, sino preservar la igualdad entre los individuos y la impersonalidad de las reglas que rigen la carrera, condiciones indispensables para salvaguardar la unidad y la identidad del grupo” (Dupuy y Thoenig, 1993).

## **II. Las formas organizacionales descentralizadas**

En no pocas dimensiones de los cinco ciclos la caracterización de las políticas de recursos humanos como acciones centralizadas podría conducir a equívocos. Si se considera que, en última instancia, lo que distingue a una u otra forma es el poder de decisión, encontraremos que en más de una de las actividades de una administración centralizada, la única decisión es sobre la ejecución o no de alguna de ellas.

El caso emblemático es el de la contratación del personal. Aquí, son los concursos quienes *neutralmente* –en realidad, conforme el procedimiento estipulado por la norma vigente– *deciden* o seleccionan al docente del establecimiento escolar. El margen de decisión permite la postergación o la realización del concurso (y, a veces, tampoco eso). En otras palabras, si el proceso de decisión se caracteriza por el análisis y elección de alternativas, debe relativizarse la idea de centralización en, por ejemplo, un proceso como el ingreso a la docencia por concursos, listados de orden de mérito, etc. o la movilidad de docentes entre escuelas.

En sentido contrario, la aplicación del concepto de descentralización en el ámbito de la administración docente parecería menos problemático. Porque si, invariablemente, en la centralización educativa latinoamericana la formalización es absoluta, en la descentralización se presentan casos de alta y baja formalización. O, mejor dicho, de reglas que delegan poder de decisión en dimensiones que, por definición, las estructuras centralizadas no permiten (si lo hicieran, devendrían automáticamente en descentralizadas). En efecto, como tantos otros procesos, el de descentralización puede ser analizado desde diversos enfoques. Para iluminar el concepto, Rivas (1996) propone su indagación a partir de tres dimensiones: a) como diseño institucional del aparato administrativo; b) como política pública; y c) como proceso sociopolítico. Este trabajo enfocará, principalmente, la primera de ellas.

El grado de centralización o descentralización del diseño institucional con que opera una organización se puede analizar desde dos perspectivas (Mintzberg, 1997). La primera es la vertical. En tal sentido, como se sabe, la actividad organizativa implica un gran número de decisiones. Se puede enumerar una serie de ellas y determinar en qué nivel jerárquico se toman. Esto permite dar una idea del grado de descentralización vertical del organismo, es decir, la dispersión del poder hacia abajo por la cadena de autoridad de línea, o delegación.

Si bien la toma de decisiones ha sido identificada tradicionalmente como la elección entre alternativas, el proceso involucra, en realidad, una serie de pasos (Arango 1998): primero, recabar información y transmitirla al que debe tomar la decisión; segundo, procesar esa información; tercero, elegir entre alternativas posibles; cuarto, obtener la autorización para hacer, cuando este resorte está en manos de algún otro miembro de la organización y quinto, hacer lo que de hecho se hace.

Aunque puede acordarse que lo que importa no es el análisis de las decisiones sino el control sobre las acciones, la concepción habitual de lo que implica la toma de decisiones es la tercera etapa. Esto no obsta para que deba indagarse, también, qué control ejerce la autoridad central cuando delega (si es que debe ejercer algún control) ya que, en la práctica, lo que se controla no es la decisión sino sus efectos (Mintzberg, 1997). No se nos escapa que, en última instancia, cuando el proceso se mira en su totalidad, se comprende que el decisor pierde poder en la medida en que no controla todos los pasos y, en consecuencia, el proceso de toma de decisiones se hace, en los hechos, más descentralizado.

Este trabajo se interesa, principalmente, por la fase en la que se autoriza la toma de decisiones en la administración del personal docente. Esta es una dimensión que suele omitirse en los análisis de descentralización educativa que, por lo general, sólo abordan las esferas comunitaria y escolar propiamente dichas. Sin embargo, el contexto administrativo puede colaborar u obstaculizar la eficacia de la descentralización; de ahí proviene, ni más ni menos, su importancia. Para ello se verán las normas y prácticas vigentes en los diferentes sistemas educativos acerca de la delegación de funciones referidas a la administración y, específicamente, las vinculadas con la docencia.

La segunda perspectiva de análisis es la descentralización territorial. En este caso se trata de detectar las diversas instancias que operan en los distintos niveles y el tipo de decisiones en las que tienen competencia. Esta dimensión de la descentralización revista, también, una forma y un contenido que pueden llevar a equívocos en su caracterización. Como se sabe, bien se puede dar el caso de organismos con delegaciones geográficamente distribuidas que, no obstante, toman decisiones centralizadamente.

Por eso, las experiencias mixtas –en las que unos aspectos se descentralizan y otros no– pueden conducir a situaciones en las que, incluso con una distribución clara de roles y funciones, cada parte se desentiende o no se encuentra motivada para desarrollar determinada acción porque supone que la responsabilidad le corresponde a la otra o que los límites fijados por la normativa le impiden accionar como se esperaría frente a un problema.

Así, por ejemplo, Gaynor (1998) comenta el caso de Colombia durante la década de 1990 donde parte de la administración y supervisión pedagógica de los docentes de las

escuelas estatales fue transferida a los municipios y departamentos pero la determinación del salario, la selección, la asignación y transferencia de los docentes continuaron en manos del Ministerio Central. La autora señala que, frente a problemas de disciplina, de mal desempeño, etc., los gobiernos locales, o no tenían los instrumentos, o el proceso de separación del cargo era tan costoso en términos de esfuerzo que, directamente, no tenían incentivos para iniciar los trámites correspondientes. Como resultado de ello, las autoridades locales colocaban el problema de la administración en el nivel superior de gobierno.

En la práctica, no hay formas puras sino híbridas que combinan las decisiones descentralizadas con un el grado de coordinación que debe existir entre las distintas instancias de gobierno de la educación. Esto se debe a que la centralización y la descentralización no son categorías absolutas y sería extraño encontrar algún sistema completamente centralizado o descentralizado. En verdad, son extremos de un continuo (Mintzberg, 1997). En parte, esto explica que a veces haya tanta falta de acuerdo sobre la caracterización de un sistema educativo. De modo más cauteloso, si se sigue la literatura sobre el tema, de algunos de ellos solo podemos decir que están más o menos centralizados o más o menos descentralizados.

Hanson (1997) recomienda formas mixtas de descentralización en el que la autoridad central retiene responsabilidades y coordina las acciones con los órganos o niveles de gobierno descentralizados. Tal sería el caso de varias reformas llevadas a cabo en los últimos años en la región, en las que la administración central continuaba fijando o implementando, según el caso, estándares de aprendizaje, capacitación específica y programas compensatorios. Mintzberg (1997) denomina a estos procesos de descentralización selectiva.

De este modo, se pueden observar descentralizaciones parciales que combinan diversas dimensiones. En el sector público, la descentralización se refiere a cambios en el nivel de gobierno u organización gubernamental que toma o ejecuta las decisiones. Cuando ello sucede, las decisiones se trasladan hacia otros niveles u organizaciones que pueden encontrarse en diferentes zonas geográficas y, por lo tanto, se encuentran más cerca del lugar de prestación del servicio. En los sistemas educativos, Mc Ginn y Welsh (1999) identifican cuatro tipos de autoridades o niveles involucrados en su eventual descentralización: a) el gobierno central; b) el provincial, estatal o regional; c) el municipal o distrital y, c) las escuelas.

A su vez, de acuerdo a la clasificación realizada por di Gropello (2004), podemos distinguir tres niveles de descentralización en América Latina: a) el modelo basado en los “gobiernos subnacionales” en el que se coloca a un actor político intermedio en el centro del proceso de descentralización (Argentina, México, Brasil, Chile); b) el modelo basado en la “responsabilidad compartida a nivel subnacional” donde la principal responsabilidad por la prestación del servicio educativo se sitúa en actores políticos diferentes (Colombia, hasta 2001-2002 y Bolivia); y c) el modelo basado en la autonomización de las escuelas que, como su nombre lo indica, las ubica en el centro del proceso de descentralización (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Mina Gerais, en Brasil).

Ahora bien, según lo expuesto, una administración docente centralizada debería caracterizarse por la definir y ejecutar los procesos referidos a la administración del personal a nivel central (gobiernos nacionales), mientras que en una administración

descentralizada dichos procesos deberían realizarse en niveles inferiores (gobiernos subnacionales, locales o en la misma escuela). Así, como a los efectos de la prestación real del servicio, el hecho de que las decisiones se tomen a nivel nacional, provincial o local no afecta a la participación de los involucrados directamente en el proceso educativo (docentes, padres, alumnos). A los efectos de este trabajo se considerarán como experiencias de administración docente descentralizadas, a aquellas en las que exista algún tipo de participación de, al menos, un actor de la comunidad educativa en la toma de decisiones.

Según este estudio, los dos primeros modelos de descentralización sugeridos por di Gropello presentan administraciones de personal de tipo *centralizado* –aun cuando la responsabilidad la detenten gobiernos subnacionales o sea compartida con aquellos por el nivel central–. En lo que sigue, se describen algunas características comunes a las administraciones centralizadas de personal, independientemente del nivel de gobierno que las tenga a su cargo. Al finalizar este análisis, en la cuarta parte, se expondrán algunos ejemplos de procesos descentralizados basados en la escuela.

### **III. La administración docente de tipo centralizado**

En los procesos de administración centralizada de personal, en la mayoría de los países analizados, se identificaron, entre otros, los siguientes denominadores comunes: a) hay una norma (Estatuto del Docente) nacional o provincial que regula la actividad de los docentes; b) los docentes deben reunir los requisitos establecidos por el gobierno nacional o regional para ejercer la docencia; c) existe una carrera que estipula el ingreso, permanencia, ascenso y retiro de los docentes; y d) las escalas salariales son uniformes y se encuentran fijadas por el centro.

Esta alta centralización y formalización no solo no constituyen obstáculos para el desarrollo de los sistemas educativos sino que suponen varios aspectos positivos para los distintos actores. Estas ventajas, todavía presentes, contribuirían a explicar su vigencia en la actualidad. Veamos algunas de ellas:

En primer lugar, la regulación de la contratación de los docentes y la forma de administrar los recursos humanos en la escuela se podrían ver, también, como extensiones de la fuerte regulación de todas las dimensiones de la organización escolar que sustentó, históricamente, la organización de los sistemas educativos (Sander, 1996). Así, la fuerte prescripción normativa de estos aspectos estaría señalando que la escuela, aquí también, es un lugar de aplicación y ejecución. Es decir, no es concebida como un espacio de decisiones que, por lo demás, también están restringidas para el aparato central de gobierno de la educación. Por ejemplo, la selección de personal docente se hace bajo procedimientos preestablecidos en los que, se supone, no hay espacio para la discreción. Esto constituyó, en su momento, un gran avance por parte de los estatutos docentes. En otras palabras, la administración de los recursos humanos se lleva a cabo bajo parámetros neutros en los que existen reglas de juego que limitan y protegen a todos los actores: a los de la administración central y a los de las escuelas.

Una segunda ventaja que presentan los sistemas centralizados de administración docente reside en que, frente a eventuales conflictos con el personal, la norma ofrece el marco de seguridad del que carece el director que forma parte de un sistema, pero cuyo aislamiento le niega la contención que brindan las jerarquías en las grandes organizaciones.

En tercer lugar, al menos en teoría, la energía en la mediación de conflictos se reduce a su mínima expresión. A diferencia de los modelos racionales en los que “la información y la maximización del valor dictan la elección” de la mejor alternativa (Pfeffer, 1993), en los burocrático-legales prácticamente no hay necesidad de tiempo y esfuerzos en la búsqueda de información y alternativas para determinado curso de acción. En algunos procesos de la administración docente, ese esfuerzo ha sido reducido casi a cero; por ejemplo, en la titularización de la docencia, es decir, en la etapa de provisión, ascensos, movilidad y distribución de personal.

Esto no quiere decir que los procesos no lleven tiempo –a veces demandan meses– sino que, como la administración es un órgano de ejecución, se limitan la arbitrariedad. Además, la sujeción a las reglas garantiza o, al menos establece, las condiciones necesarias para asegurar el igual trato a todos los docentes. Por lo demás, desde un punto de vista operativo, cuando las acciones son repetitivas, estandarizadas, “es muy fácil que el seguimiento de las reglas se convierta en un hábito automático e, incluso, una necesidad” (Mayntz, 1993).

En cuarto lugar, e interrelacionado con los puntos anteriores, la norma genera las condiciones necesarias para limitar la corrupción y la discrecionalidad. Ello no significa, como se sabe, que estos actos no tengan lugar, pero la inexistencia de normas los tornaría efectivamente impunes. Por supuesto, esto es extensible a contextos de descentralización. La fijación de estándares mínimos para el ejercicio de la docencia, por ejemplo, siempre es deseable. Pero en la forma centralizada o, mejor dicho, en los modelos formalizados o regulados, constituye un mero acto de control administrativo. Las diversas –y, a veces, incluso, excesivas– instancias burocráticas que deben intervenir y, por lo tanto, la gran cantidad de agentes involucrados en esos procesos limitan significativamente la violación de la normativa.

No obstante los logros y ventajas que supuso en su momento la administración docente centralizada, esta forma organizacional ha ido complejizándose, deteriorándose y mostrando serias limitaciones para la prosecución de los objetivos de eficiencia, equidad y calidad. En un contexto en que la descentralización educativa constituye una tendencia firme en la región, resulta oportuno analizar algunos de esos obstáculos y el modo en que algunos sistemas educativos latinoamericanos los han ido sorteando. A ello se destina el resto del trabajo.

### **Características y problemas del ciclo**

Hasta hace unos lustros, la tradición teórica de las ciencias de la administración explicaba la existencia de las organizaciones burocráticas sobre la base de los siguientes supuestos: a) las tareas que allí se desarrollan no pueden ser divididas de modo tal que esas actividades se realicen por fuera de la organización para ser contratadas en el mercado (indivisibilidades tecnológicas); b) la comunión de objetivos de su personal; y c) su eficiencia relativa respecto de otros tipos de organización. Recientemente, se han refutado o descartado esos factores, señalando que la vigencia de esas formas organizativas se debe a su superioridad respecto del mercado (Ouchi, 1993). En otras palabras, si fuera más eficiente que las actividades de una organización se lleven a cabo como transacciones mercantiles, rápidamente el mercado se haría cargo de ellas. Como se ve, el enfoque de los *costos de transacción* –tal, su denominación– hace abstracción del poder y la autoridad, haciendo que la eficiencia económica sea el criterio rector del análisis.

Así, las ventajas relativas de las organizaciones burocráticas residen en que: a) facilitan la toma de decisiones adaptables y consecutivas atenuando la racionalidad limitada que impide la realización de contratos *perfectos*; b) promueven expectativas convergentes, disminuyendo la incertidumbre; c) simplifican el monitoreo y permiten el diseño y aplicación de sistemas de incentivos para fortalecer los intereses de la organización, reduciendo las posibilidades de comportamiento oportunista; y d) favorecen la generación de un ambiente de trabajo en el que, además de los objetivos propios de la organización, se contemplen los intereses no pecuniarios y los valores de las personas (Williamson, 1991).

En particular, entre los distintos atributos que cuentan las organizaciones jerárquicas, el correspondiente a la toma de decisiones las torna, en algunos casos, muy convenientes. Por ejemplo, en condiciones de incertidumbre, resulta difícil para los actores anticipar todas las contingencias que puedan surgir durante la ejecución de un contrato y, sobre esa base, trazar un esquema que contemple las soluciones para cada uno de esos hechos. En otras palabras, no todo lo que sí sería relevante en una transacción mercantil tiene que estar previsto de antemano en una organización burocrática. Es decir, queda abierta la posibilidad para que ocurran imprevistos, renegociaciones y regateos. Estos son elementos que no siempre están presentes en un sistema de mercado. En el marco de una organización, deja de ser necesario adelantarse a las circunstancias: se permite que los acontecimientos ocurran y que la atención se circunscriba exclusivamente a los resultados presentes y no a todos los posibles.

Por eso, las burocracias permiten lidiar con los imprevistos originados en la imposibilidad de contar con contratos perfectos (de otro modo, como se dijo, las actividades se harían, muy probablemente, dentro del mercado). A estos efectos, en general, cuentan con sistemas de autoridad en los que alguien tiene el derecho de adoptar decisiones e imponerlas a otros como hechos consumados. En este sentido, una gran ventaja de las jerarquías es la posibilidad de realizar contratos incompletos. Probablemente, las relaciones de empleo sean los contratos incompletos más importantes. En este tipo de situaciones, el trabajador acepta las condiciones de someterse a una autoridad, al control, a cambios de tareas, etc.

Dicho de otro modo, las jerarquías permiten reducir drásticamente los costos de transacción en la medida en que con un solo contrato es posible sustituir y delegar en una persona la responsabilidad sobre los resultados en cuestión. En este sentido, son más económicas las burocracias que la interacción con cada una de las diferentes personas encargadas de la provisión del bien o servicio. En las organizaciones, tanto cuando el vínculo se encuentra formalizado por normas, como cuando se basa en relaciones de autoridad debidas a la propiedad o a la delegación de ese poder por parte de los propietarios, el trabajo de los superiores jerárquicos se encuentra facilitado ya que no deben darse instrucciones todo el tiempo (Mayntz, 1993).

Sin embargo, la percepción de que las organizaciones también enfrentan problemas, siendo que no operan en forma aceptada, y que, de modo similar al mercado, también *fallan*, lleva a los analistas a interrogarse sobre los motivos de su existencia.

En efecto, las organizaciones jerárquicas –privadas o públicas– no están exentas de problemas. Por el contrario, están sujetas a la actuación de una serie de factores que pueden provocar el deterioro en sus ventajas relativas y el surgimiento de deseconomías a medida que se extienden progresivamente la integración e internalización de actividades y el tamaño de la organización.

Las organizaciones burocráticas –especialmente, las más grandes– muestran deficiencias en términos de control y problemas de motivación, tanto para los participantes de menor nivel como para aquellos que tienen el máximo grado de responsabilidad. Por último, los esquemas de remuneraciones y ascensos propios de las jerarquías pueden limitar los incentivos a un buen desempeño y provocar efectos disuasivos para individuos con iniciativa que, de otra manera, estarían dispuestos a trabajar en la organización. Estos problemas –y las críticas que se derivan de ellos– se acentuarían en las organizaciones estatales ya que, por su carácter de públicas, deben garantizar determinados derechos a sus empleados –condiciones de trabajo, promoción, salario, estabilidad, etc. – que restringen la motivación y la superación personal (Mayntz 1993), lo cual estaría negando la supuesta ventaja de la flexibilidad de los contratos imperfectos de las organizaciones jerárquicas.

Las actividades de la administración de estas organizaciones suponen: a) una mayor predictibilidad y, por lo tanto, b) menor incertidumbre; c) un alto índice de estandarización; d) posibilidades de coordinación entre áreas más o menos *objetivables*, etc. No obstante, más allá de los motivos que pudieran originarla, la tendencia a la centralización –incluso en aspectos menores, sin importancia– es elevada.

No es infrecuente observar que en las administraciones educativas se verifican una serie de tendencias que contribuyen: a) a la deformación en las decisiones; b) a la proliferación de nuevos roles que responden más a demandas o presiones de subgrupos dentro de la organización que al cumplimiento de las metas (con un aumento asociado en los costos de supervisión); y c) al mantenimiento de actividades, procesos o proyectos que ya no sirven a los fines de la organización y que, por lo tanto, son obsoletos o improductivos. En estas tendencias entran en juego comportamientos estratégicos que se revelan en esfuerzos por parte de uno o varios miembros de la organización por manipular el sistema con el objetivo de promover sus intereses individuales y de grupo.

No son pocas las administraciones educativas en las que, en la práctica, no hay delegación o, cuando la hay, es escasa. Esta ausencia de delegación estaría señalando que, o no se puede *lograr* (con monitoreo, incentivos o algún otro mecanismo), o se desconoce cómo hacer que el personal elegido para desempeñar sus funciones actúe en concordancia con los intereses de la organización (suponiendo que los de la jerarquía sean iguales a los de la organización). De este modo, se pierden parte de las ventajas de las burocracias y permanecen, principalmente, sus inconvenientes (tanto organizacionales como económicos). Veamos algunos de los aspectos señalados con mayor detalle:

#### *La ineficiencia administrativa*

Suele perderse de vista que parte de los procesos administrativos incide en las condiciones laborales en las que se desenvuelven los docentes. En particular, los que se llevan a cabo en los ministerios de educación no resultan neutrales a estos efectos: así, la fluidez de los circuitos, la cantidad de dependencias por las que transita un trámite, la demora en la resolución de problemas, etc. son aspectos que influyen en la vida cotidiana de los recursos humanos de la organización de que se trata. O, si se quiere, desde otra perspectiva, impactan en su eficiencia temporal. Y en la medida que distraen recursos para destinarlos a la resolución de conflictos y cuestiones innecesarias –o que no agregan valor–, los procesos ya no son solo ineficientes sino que, al no cumplir sus

objetivos a término, se tornan ineficaces. No pocos de estos problemas se deben a un déficit en la capacidad institucional y a débiles o, directamente, inexistentes, sistemas de información que limitan seriamente la posibilidad de una gestión eficiente, aun en contextos de transferencia de decisiones.

La mayoría de las actividades que entraña la administración docente son rutinas que se repiten anualmente y, por lo tanto, predecibles. Sin embargo, salvo casos excepcionales, la capacidad de previsión de dificultades es mínima, por no decir inexistente. En no pocos procesos se verifican políticas de *caso por caso*. La falta de planificación impide la utilización de modalidades estandarizables, generándose tramitaciones puntuales y urgentes que requieren respuestas particulares y presionan sobre los sistemas.

La ausencia generalizada de indicadores relativos a los procesos posiblemente se vincula a la percepción de que las posibles mejoras provendrán de la aplicación de una mayor cantidad de recursos (más personal, más equipamiento, más dinero). A veces se ha podido apreciar que los responsables de coordinar procesos y tramitaciones no consideran prioritario contar con este tipo de información para la gestión, incluso cuando perciben que el proceso es ineficiente. Quizás, esto se deba a que los mismos niveles jerárquicos están notoriamente involucrados en lo operativo.

Es posible argumentar que si el responsable de la gestión de un proceso dado conoce claramente sus objetivos y tiene identificados los obstáculos que impiden su consecución en forma eficiente y eficaz, no necesita analizar permanentemente indicadores: seguramente, implementará acciones de mejora, disponga o no de mediciones exhaustivas. El extremo opuesto sería aquel en que el responsable de coordinar un proceso no conoce claramente sus objetivos, o se limita a permitir que el proceso transcurra independientemente del tiempo que demande, y de los costos y dificultades que genere a los clientes o la organización. En este caso, los indicadores (por numerosos que sean) no revelarán mágicamente lo que se desconoce, por lo tanto resultarán, nuevamente, inútiles.

Ahora bien, limitar las consideraciones sobre la necesidad de contar con información para la gestión a los casos extremos propuestos no parece de gran utilidad práctica. Es probable que el coordinador *promedio* de los procesos conozca sus objetivos, perciba que es ineficiente o que no se alcanzan los resultados esperados, pero detecte solo parcialmente las causas que conducen a ello. En este caso, un adecuado conjunto de indicadores relativos al proceso (tiempos que demandan las distintas etapas, causas de sus eventuales retrasos, evolución de reclamos interpuestos por los clientes, mediciones de costos, etc.) puede contribuir a una mejor gestión.

En un contexto caracterizado por la ausencia de una visión global, los procesos y tramitaciones, en general, carecen de una planificación adecuada y se llevan a cabo sin prever las posibles dificultades que puedan surgir durante su transcurso. Además, suelen no estar orientados a la satisfacción de los clientes o beneficiarios, mientras que los tiempos que demandan en la práctica, en varios casos, exceden cualquier previsión razonable. Pese a que existe una percepción generalizada sobre la ineficiencia de los procesos, prácticamente no existen planes de mejora y, cuando existen, son difusos.

Las debilidades en la gestión de los diversos circuitos administrativos no impiden que estos, finalmente, se cumplan. En este sentido, más que con objetivos, las distintas áreas de la organización se manejan con un *no pasarse de la raya*: las designaciones de

docentes deben realizarse, los alumnos deben tener algún maestro al frente del aula, los salarios no pueden dejar de pagarse, las escuelas no pueden quedarse sin luz, etc.

Sin embargo, todas esas falencias generan costos tanto para los destinatarios de los procesos –especialmente, en términos de tiempo– como para la propia organización. Además, están los costos monetarios, multiplicación de esfuerzos, costos de oportunidad derivados de la asignación de recursos humanos a actividades no sustantivas, etc.

El hecho de que en la mayor parte de las áreas no se haya trabajado para lograr mejoras en la eficacia y eficiencia de los procesos y tramitaciones en los que intervienen responde, probablemente, a una visión inercial de la organización: las cosas se hacen y continuarán haciéndose así porque siempre se han hecho de esta manera. Por eso, quizás, no se perciben –y, en consecuencia, no se discuten– posibles alternativas de acción.

#### *La provisión de personal*

En los sistemas educativos públicos se han hecho evidentes las diferencias de información entre los actores locales y el nivel central. Éste nunca estaría bien informado acerca de las necesidades y las capacidades de los actores locales, lo que derivaría en una asignación ineficiente o en un desperdicio de recursos.

En efecto, no es inusual que las administraciones educativas centrales –especialmente las que tienen a su cargo sistemas educativos de gran tamaño– cuenten con poca información o con información distorsionada acerca de lo que ocurre tanto en el nivel local como en las propias escuelas. Por ejemplo, es común que en la relación entre el nivel central y las dependencias o delegaciones ministeriales locales se verifiquen una serie de problemas al respecto: superposición de múltiples canales de ida y vuelta de la información, desconocimiento por parte del nivel central de quiénes son y qué actividades realizan los agentes locales, dificultades para monitorear sus acciones, etc. También es cierto que el sistema de educación pública no siempre ofrece información ni señales sobre la calidad de las escuelas, la evolución de su desempeño, quiénes son los docentes, etc.

La literatura dedicada al tema suele diferenciar dos grandes vertientes de aplicación del problema planteado por la existencia de información asimétrica. Es decir, por la incertidumbre acerca de si la forma en que los agentes situados en un rango menor en la estructura organizacional adoptan sus decisiones y realizan las acciones, es coincidente con los intereses de la organización.

Una de estas corrientes se vincula a la escasez de información que tiene el empleador o superior jerárquico acerca del tipo o características del agente en cuestión. Esto se aplica a situaciones muy disímiles. Por ejemplo, en el ámbito de las organizaciones, este hecho se asocia inmediatamente al desconocimiento por parte de los empleadores de las características de los potenciales empleados y, por ende, a la incertidumbre sobre si resultarán o no adecuados para un trabajo dado. En este tipo de situaciones, el elemento común es la necesidad de seleccionar el tipo de agente adecuado.

#### *La definición de los puestos*

La selección es el proceso por el cual se busca hacer coincidir las necesidades a cubrir con la oferta disponible de recursos humanos para ocupar el puesto en cuestión. La búsqueda de personal puede hacerse tanto dentro de la propia organización como fuera de ella. En la mayor parte de las organizaciones el reclutamiento es una acción subjetiva (según el tipo de organización, se realizan entrevistas personales, grupales, se toman pruebas técnicas, tests psicológicos, etc.). Dentro de las actividades de las políticas de recursos humanos, se la considera una tarea estratégica en la medida que su objetivo es hallar la mejor persona para cubrir el puesto en cuestión.

En los sistemas educativos de América Latina, el proceso de provisión está legalmente determinado por los estatutos del docente, reglamentos y normas equivalentes. De modo weberiano, estas definiciones se establecen *de manera fija e impersonal*.

En general, los países disponen de una mecánica centralmente pautada que, sobre la base de criterios físicos y pedagógicos, permite la apertura y desdoblamiento de cursos (mínimos y máximos de alumnos); faculta a un establecimiento para tener determinados tipos de cargos; determina a partir de qué magnitud una escuela puede considerarse de una u otra categoría; etc. Estas normas –o usos y costumbres, cuando aquellas no existen– se utilizan como fundamento para la aprobación del equipo docente de las escuelas.

Las cantidades y combinaciones definidas constituyen estándares que deben ser respetados y aplicados, al menos en teoría, en forma pareja y similar (esto es, ante similar cantidad de alumnos, los recursos humanos asignados a las escuelas no deben presentar dispersiones *significativas*). Así, implícitamente, las pautas sobre organización establecidas por las normas vigentes definen una tecnología dada de producción del servicio educativo.

A su vez, los distintos tipos de cargos a ser cubiertos según las pautas de organización escolar suelen estar definidos por los respectivos estatutos del docente o normas afines. No hay uniformidad en la región: hay casos en los que la tipología de puestos es mínima y hay sistemas en los que se han podido contabilizar hasta trescientos tipos de cargos diferentes. Es decir, en unos casos se peca por defecto y en otros por exceso.

Si bien es cierto que no es posible referirse a un tipo ideal ni de carrera docente ni de organización escolar, ambos extremos estarían siendo disfuncionales. Por un lado, apenas se puede aludir a la existencia de una carrera docente. Esto, naturalmente, atenta contra el desarrollo profesional y la superación personal. No es que ella no exista, pero depende exclusivamente del docente y el sistema no estaría actuando para promoverla.

En cuanto a la profusión de cargos, cabe recordar que, inicialmente, el sistema educativo sólo requería del docente su formación de grado. Luego se fueron identificando nuevas necesidades y, en lugar de formar y complementar sus conocimientos, se fueron contratando especialistas de distintas disciplinas para cumplir cada nueva función emergente (coordinadores, preceptores, bibliotecarios, etc.). De este modo, se segmentó el trabajo institucional: cada problema debe ser atendido por el profesional empleado a esos efectos y, supuestamente –porque esto tampoco es así– deja de ser competencia del docente al frente del aula.

Cuando existe, esta diversidad y cantidad de cargos se encuentra a contramano de las tendencias recientes de las organizaciones modernas que ya no contratan individuos

expertos en una sola área, sino personas con capacidad de integrarse a equipos de trabajo flexibles que puedan adaptarse a cambios y, por lo tanto, deben poseer aptitudes para poder desarrollar distintos tipos de tareas. En otras palabras, en la actualidad cada vez más se requiere que el personal de una organización contribuya de diferentes formas sin por ello tener que contratar y crear cargos *ad hoc*. De hecho, algunas de las actividades para las que se contrata nuevo personal ya son desarrolladas por los docentes que muestran una capacidad de adaptación a nuevas necesidades que, sin embargo, no son reconocidas ni institucional ni monetariamente.

#### *La cobertura de esos puestos*

En la mayoría de los países, la contratación la realiza una instancia superior a la escuela, de acuerdo a criterios de selección preestablecidos por la normativa vigente. Básicamente, los cargos disponibles se cubren por dos vías: a) la transferencia de docentes entre escuelas; y b) la incorporación de nuevos docentes al sistema. Es decir, como en la mayor parte de las organizaciones, los puestos sin ocupar pueden ser cubiertos interna o externamente. Los docentes pueden ser designados a una escuela diferente a la asignada en primera instancia por dos razones: por pedido del propio docente, siempre y cuando exista una vacante, o por necesidades de la demanda educativa (Chile, Colombia, México).

Por lo general, el aspirante a movimiento o transferencia entre escuelas debe especificar cuál es el establecimiento en el que aspira desempeñarse. También tiene la opción de agregar otras escuelas de su preferencia. El traslado efectivo de un postulante a la escuela que desea dependerá: a) de las vacantes que hubiera disponibles y, b) de la comparación de los antecedentes de todos los aspirantes que hubieran preferido como destino la misma escuela.

En cuanto a la titularización, se realiza a través de los mecanismos de *evaluación* dispuestos por los estatutos y normas afines. Entre otros, los elementos que se consideran para listar el orden de mérito son, en general: formación, antecedentes, calificación y antigüedad. Tomando como base ese ordenamiento, y en función de las vacantes que previamente se hubiera dispuesto cubrir con titularizaciones, se procede a designar a los docentes que tomarán posesión del cargo.

Las normas establecen claramente la formación exigida (es decir, el título habilitante) y demás requisitos para cubrir los distintos puestos. Lamentablemente, no siempre es posible encontrar a los docentes calificados para esos cargos (sobre todo, en áreas rurales); ya sea por falta de oferta de la formación requerida, por el poco interés de algunos docentes de ejercer en determinadas escuelas y zonas, por ausencia de estímulos adecuados, etc. En esos casos, se permite la contratación de idóneos no titulados (con los consiguientes perjuicios para la calidad educativa).

Como otras tantas dimensiones de la administración de recursos humanos en el sector público, estas formas de reclutamiento apuntan a garantizar la igualdad de derechos para el ingreso a la organización (Zan, 1993). En tal sentido, dos de los aspectos que diferencian a la administración privada de la pública en esta materia son la despreocupación por este principio y la existencia de requisitos informales para que tenga lugar la contratación por parte de la primera. De este modo, en tanto un método de contratación estaría intentando imprimir un vínculo pseudo-equitativo, el otro, estaría haciendo hincapié en la eficiencia.

Esto no significa que uno sea ineficiente y el otro injusto. Se trata, más bien, de criterios dominantes en el momento de la incorporación de nuevo personal en la organización. En el caso particular de la educación, los requisitos formales para el ingreso de nuevos docentes apuntarían, precisamente, a satisfacer la dimensión de la eficiencia. Pero parecería que la igualdad de oportunidades sería el principio dominante o, si se quiere, que se resguarda con mayor *convicción*.

Así, en el ingreso por oposición de antecedentes de las administraciones centralizadas, no se utilizan técnicas de medición, entrevistas, etc. ni otros tipos de métodos. El proceso se limita a verificar que se cumplan los requisitos formales abstrayéndose de si el candidato sabrá hacer lo que debe. Las condiciones necesarias –medidas a través de esos requisitos– son las que priman y, en el caso del ingreso a la docencia, devienen en suficientes.

Estas cuestiones dieron lugar a algunas de las críticas más fuertes que se le han hecho a esta fase del ciclo de la administración docente en la región. Sólo una de las partes tiene *libertad* de optar: el docente. Aunque ello no siempre es así -sobre todo entre los aspirantes más jóvenes cuyos antecedentes, aún insuficientes, limitan el acceso a las escuelas de su preferencia-, la posibilidad existe. Por el contrario, el personal directivo y la propia comunidad están imposibilitados, al menos normativamente, de decidir sobre la conformación del equipo profesional del establecimiento.

Esto tiene implicancias tanto para la macro como para la micro-administración. Para la primera, salvo casos aislados, el sistema no puede asignar a los docentes donde más los necesita o resultan convenientes. En cuanto a la segunda, la escuela o, si se quiere, el director, no puede seleccionar a los integrantes de su organización y conformar, de ese modo, su equipo institucional. Naturalmente, esto permite a no pocos de ellos, desresponsabilizarse de los resultados de los establecimientos a su cargo.

El resultado final puede derivar en la peor de las combinaciones: la ineficiencia, con consecuencias desfavorables en la equidad. La primera, por la mala asignación de los recursos humanos y la segunda, por el impacto negativo que ello puede implicar en los alumnos.

#### *El desarrollo profesional*

Las administraciones educativas deben sumar al problema de los bajos salarios de docentes y administrativos un conjunto de normas uniformes y obsoletas que, por ejemplo, establecen aumentos salariales principalmente en función de la antigüedad en un cargo dado; dificultan (cuando no impiden) la reasignación del personal conforme las necesidades del sistema y de la organización que lo conduce, y obstaculizan el establecimiento de un sistema que premie el buen desempeño.

En efecto, las escuelas forman parte de organizaciones en las que: a) la antigüedad todavía es uno de los principales *incentivos*; b) los ascensos significan el abandono del trabajo que se venía desarrollando y, además, c) los que ocupan puestos superiores en la escala jerárquica se encuentran condicionados a que se produzca su retiro.

Suele señalarse que el sistema educativo no alienta a los mejores docentes a su continuo perfeccionamiento y superación; los ingresantes tienen el mismo trabajo y carga laboral que docentes con treinta años de experiencia; solo permite que el docente ascienda a otros puestos que lo alejan del aula; el modo de acceso a un cargo superior fomenta el

credencialismo y la sola acumulación de años y, para un mismo cargo docente, la única diferencia en la remuneración es la antigüedad.

Así, en general, la estructura actual remunera trabajos bien definidos pero no prevé mecanismos de promoción dentro del mismo cargo: el ascenso implica la realización de tareas diferentes a las que se venían desarrollando en un cargo distinto cuya estructura salarial está vinculada a su especificidad.

En otras palabras, no se considera la posibilidad de hacer carrera dentro de una misma función para alentar la permanencia en sus cargos a los docentes que quieren continuar desarrollando esas tareas sin tener que aspirar a otros puestos para obtener una mayor remuneración. En los hechos, esto implica que la carrera docente no provee oportunidades a quienes quieren alcanzar una distinción profesional y su correspondiente reconocimiento salarial, a menos que abandonen sus actividades frente al curso por una posición administrativa, directiva o de supervisión.

Esto puede verificarse aun cuando el docente quisiera mantenerse frente al aula donde, quizás, se siente más cómodo y estima que es el trabajo para el que se ha preparado. Claramente, este es un caso en que no se beneficia ni el docente, ni el sector educativo ni, por lo tanto, la sociedad.

Por otra parte, el modo de acceso a un cargo superior fomenta el credencialismo y la acumulación de años. El incentivo implícito es la obtención de puntos. En esto, el docente no es el único responsable por el contenido de la capacitación y formación que recibe, sino la macro-administración del sistema que avala y fomenta esos cursos, seminarios y antecedentes culturales (muchas veces, de dudosa validez o pertinencia) al aceptarlos y otorgarles puntaje.

Este fenómeno, evidenciado en los últimos años, lejos de estimular un mejor desarrollo profesional, promueve la necesidad de realizar la mayor cantidad de cursos y carreras cortas posibles con el fin de acrecentar el puntaje que engrosará los antecedentes. Estos cursos o carreras se eligen, en muchos casos, sin evaluar la formación académica que ofrecen ni la capacidad de aportar al docente mejores condiciones profesionales para asumir el cargo al que aspira. Generalmente se prioriza, en el momento de la elección, el curso que otorga más puntos para poder conseguir el ascenso deseado.

Tampoco se incentiva el estudio y el desarrollo profesional continuo. En general, en los sistemas educativos no se contemplan alicientes monetarios explícitos e inmediatos para que los docentes se perfeccionen o, en términos más generales, intenten superarse a sí mismos. En no pocos casos, los cursos, la capacitación, etc. solo son funcionales como antecedentes para ascender en la escala jerárquica. Si, por ejemplo, al docente no le interesa el ejercicio de tareas de dirección, no hay ningún mecanismo –insistimos, monetario– que lo induzca a continuar progresando. Naturalmente, ello no significa que cada curso, cada acción deban ser remuneradas, pero en la actualidad se asiste al fenómeno inverso en el que una mayor formación o capacitación, en lo inmediato, no se traduce en un mayor pago para el docente ni en un reconocimiento por parte de la administración.

### *Las estructuras salariales*

En general, una de las características más extendidas de las estructuras salariales docentes de la región es que las escalas vigentes son fijadas centralmente por cada nivel gubernamental en el que se descentralizó. Sin embargo, en la mayoría de los casos, se establecen de acuerdo a criterios del gobierno central (excepciones importantes son Argentina y Brasil). Dichas estructuras pagan igual por diferentes esfuerzos y aptitudes. Esta afirmación, por lo evidente, no merece mayores explicaciones: el régimen de remuneraciones actual no distingue buenos de malos o mediocres desempeños docentes. Esta es una de las principales objeciones a la estructura de pagos en el sector educativo.

Como se dijo, dentro del mismo cargo, el único componente salarial diferenciador es la antigüedad. Este componente –que, en los hechos, parece recompensar más la fidelidad al sector que la experiencia– ha recibido numerosas y demoledoras críticas. No obstante, la dificultad de encontrar un mejor sustituto ha hecho que continúe vigente en la mayor parte de los sistemas educativos.

Sin embargo, si las viejas carreras profesionales y estructuras salariales docentes todavía se encuentran vigentes se debe, en gran medida, a la dificultad de encontrar mecanismos sustitutos que contengan sus ventajas. De ellas se puede señalar que: a) son objetivas y, por lo tanto, no están sujetas a discrecionalidad por parte de ninguna autoridad; b) el salario es predecible, ya que desde el ingreso a la carrera se puede conocer lo que se va a percibir en el futuro; c) su administración y comprensión por parte de los docentes es fácil; y d) reducen o eliminan la competencia entre docentes (aunque, es cierto, tampoco proveen mecanismos que favorezcan la cooperación entre ellos).

Ahora bien, si las escalas salariales presentan algunos aspectos positivos, sus desventajas no son menores. Aun más, su importancia es tal que la corriente generada a favor de su transformación tiene su origen, precisamente, en ellas. Algunas de las más relevantes se refieren a que docentes mediocres tienen la misma remuneración que otros con mejor calificación, preparación y compromiso con su trabajo; docentes con títulos vinculados a la docencia de mayor graduación que la magisterial reciben el mismo pago que aquellos que no continúan estudios superiores; docentes con mayor experiencia no son aprovechados ni remunerados en trabajos más desafiantes y difíciles de llevar a cabo por docentes menos preparados o con menos antigüedad; el régimen de compensaciones se encuentra desvinculado de las actividades desarrolladas en las escuelas y la escala salarial vigente paga igual por diferentes esfuerzos y aptitudes.

### *Una digresión: la evaluación, una actividad descentralizada en medio de la centralización*

Más arriba se había señalado la existencia de problemas de información asimétrica. La otra manifestación de ese problema se origina en que las jerarquías desconocen si los agentes y niveles inferiores actúan de acuerdo con los intereses de las organizaciones. En teoría, el empleador o el superior jerárquico siempre (aunque en diferente medida según las características del trabajo encomendado) es capaz de observar el resultado de la acción del agente o del órgano responsable de determinado proceso (piezas fabricadas, productos vendidos, etc.). Sin embargo, en la práctica, puede desconocer o no ser capaz de observar su acción o, aun observándola, puede no contar con otro tipo de información sobre el resultado de la operación y que, en cambio, la otra parte sí tiene.

Quizás, la evaluación docente sea uno de los puntos más importantes y controvertidos de la política de recursos humanos. No obstante, es una práctica muy extendida en todos los niveles y modalidades del sistema educativo. Más aun, probablemente sea la única actividad, de las múltiples de los cinco procesos del ciclo de la administración de personal que, históricamente, incluso en contextos de fuerte centralización, ha sido plenamente descentralizada a nivel escolar.

Podría alegarse que la evaluación docente ha sido incompleta en la medida que no estuvo acompañada de mecanismos de rendición de cuentas a la comunidad (Uribe, 2000). Pero, como se sabe, la participación de los padres u otros actores en la evaluación es una discusión, todavía, irresuelta. El hecho de que sean los docentes mismos quienes controlen el ejercicio, la calificación y la ética del trabajo ha sido una prerrogativa tradicionalmente defendida por los propios docentes que sostienen que esta es una característica de toda profesión: el control es realizado por los propios colegas.

En todos los sistemas educativos han existido y existen diversas formas de evaluación de la práctica profesional docente y de aquellos aspectos que se creen relacionados con ella. Así, se los evalúa con el fin de conceder méritos o incentivos, de promocionarlos para un cargo dentro del escalafón jerárquico de la carrera profesional o para establecer un sistema de ponderación salarial. Sin embargo, no es frecuente encontrar, entre los objetivos, propuestas para mejorar el desarrollo profesional (Schulmeyer, 2002).

En general, dentro de la escuela, esa potestad la detentan los directores y, fuera de ella, cuando intervienen, los supervisores. La evaluación suele sustentarse en un instrumento formal. Las herramientas utilizadas pueden ser la cobertura de formularios estándares (cuyos ítems pueden ser el ausentismo, la conducta, la puntualidad, etc.), la observación de clases o anotaciones de concepto. Estas no tienen mucha legitimidad ya que, prácticamente, no se registran antecedentes de docentes que hubieran recibido calificaciones por debajo de la excelencia.

Por eso, existe una percepción generalizada sobre la insuficiencia de los instrumentos aplicados –cuando se aplican– para la evaluación docente durante su ejercicio profesional. En general, son subjetivas y su modalidad de aplicación las torna meros requisitos formales. Así, se configura el entramado de una simulación: se hace *como si* se evaluara. En otras palabras, es una práctica repetitiva, no sujeta a crítica que, en donde existe, se ha transformado en un trámite más con pérdida de sentido. En tal sentido, la calificación se ha desarrollado de modo tal que “ha llegado a ser un derecho, no una recompensa o una sanción” (Dupuy y Thoenig, 1993). Por eso, tal como están dadas las cosas, una buena calificación dice poco o nada del verdadero desempeño docente.

Por lo demás, la supervisión, que debería cumplir un rol protagónico en la evaluación e identificación de necesidades de desarrollo profesional, tradicionalmente –y esto, cuando lo hace– se dedica más a vigilar y a controlar el cumplimiento de la normativa que a apoyar el ejercicio profesional (Uribe, 2000).

Una visión pesimista podría interpretar esto como una manifestación de la ineficacia de la evaluación docente descentralizada. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, posiblemente, sea la ausencia de estándares sobre lo que se estima un buen desempeño profesional o su pobre definición, lo que contribuye a su futilidad. Con más razón si se

tiene en cuenta que la evaluación, a veces, es considerada como antecedente para los ascensos en las carreras magisteriales de la región.

Es interesante destacar que la evaluación es la única dimensión subjetiva en un ámbito donde, en general, las variables consideradas son objetivas. Si se la contrasta, por ejemplo, con la *antigüedad*, criterio neutral si los hay, ambas se revelan como dos dimensiones totalmente contrapuestas: la primera es subjetiva en tanto la segunda refleja el impersonalismo de la norma. Sin embargo, el modo de organización imperante ha impreso a la primera las características de la segunda: objetivando características subjetivas. Posiblemente, haya algo de inevitable en todo esto: es el único medio de las jerarquías inmediatas para eludir el conflicto en un contexto aislado de la administración central y de incertidumbre sobre su eventual apoyo.

#### **IV. Las formas descentralizadas basadas en la escuela**

La descentralización depende del grado de autoridad y, por lo tanto, del poder que se resigna. Hay distintas dimensiones de la descentralización. En los sistemas educativos, en los extremos, los *sujetos* pueden ser los niveles de gobierno o las escuelas mismas (Peña, 2004). Que sea uno u otro, o sus respectivas variantes, obedece a distintos objetivos. Por lo tanto, si bien la delegación puede referirse a las mismas decisiones, la forma y sus consecuencias son diferentes. Winkler y Gershberg (2000) señalan que cuando la descentralización delega funciones a un nivel de gobierno inferior, en general, el proceso forma parte de una estrategia de orden general de reforma del sector público con motivaciones de diversa índole. Por su parte, cuando el sujeto es el establecimiento escolar, en general, la razón esgrimida es la preocupación por su nivel de desempeño.

En los últimos lustros, en algunos países de la región se han llevado a cabo procesos de descentralización de la gestión basada en las escuelas. La descentralización no implica solamente “la transferencia de un conjunto de competencias y recursos” sino que supone la existencia de un “sujeto capaz de asumir la gestión de intereses colectivos” (Borja, 1988). Complementariamente, Arocena (1989) señala que “la hipótesis de una descentralización viable reposa totalmente sobre la existencia de actores que la hagan no solamente posible y efectiva, sino necesaria”.

Existe un amplio consenso social sobre la conveniencia de las prácticas participativas. El área educativa no constituye una excepción. Por un lado, existen expectativas muy favorables sobre los posibles resultados del ejercicio de la participación, que permitirían superar las deficiencias de un modelo educativo basado en la planificación centralizada y en el papel decisivo de la autoridad.

Además, se considera que la participación asume especial importancia en los procesos de innovación, no solo por la consideración ética de que cualquier propuesta que pretenda constituirse en un aporte para el cambio debe contemplar los intereses y necesidades de los directamente afectados por ella, sino también por una consideración utilitaria, ya que la posibilidad de concreción de la innovación será mayor en la medida en que se contemplen mecanismos de participación (Arango, 1998).

Ahora bien, los estudios sobre gestión participativa no suelen focalizar su atención en la política de recursos humanos. Dado que se trata de experiencias de reciente data (no sólo en la región), se dispone de escasa información sobre estas cuestiones. Por eso, en lo que se refiere a los efectos, todavía, los analistas deben moverse dentro del plano de

las hipótesis. Como suele suceder, son totalmente contrapuestas. Así, es posible especular que el desempeño docente podría mejorar o empeorar, entre otros factores, según el diseño de la reforma, el contexto en el que se desenvuelve, el tipo de vínculo con la comunidad, su capacidad para incidir en la gestión escolar y la fortaleza o no de las asociaciones magisteriales (Vegas y Umansky, 2005).

Esas hipótesis, naturalmente, deberán verificarse cuando la mayor disponibilidad de información lo permita. Mientras tanto, a tono con el resto del trabajo, se presentan los rasgos principales de las diferentes actividades de los procesos del ciclo de recursos humanos en algunos de esos sistemas.

### **Características generales**

Los antecedentes que se comentan en este apartado tuvieron lugar en países de América Central: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Se trata de países relativamente pequeños, pobres, con grandes desigualdades en la distribución del ingreso entre sus habitantes y con una significativa población en zonas rurales. Asimismo, algunos de ellos comparten, además, la característica de haber tenido gobiernos débiles y enfrentado guerras civiles o convulsiones políticas.

Un caso emblemático de esto último es el de la educación salvadoreña que ha dado un verdadero giro desde hace unos años a esta parte: la cobertura se encontraba entre las más bajas de la región, era ineficiente y no constituía un tema de interés público, limitándose a las luchas entre el gobierno y los gremios. El largo conflicto bélico y la escasez de recursos destinados al sector dejaron un espacio vacío que fue ocupado por algunas poblaciones campesinas. De este modo, surgieron escuelas en zonas rurales, administradas por los integrantes de las comunidades locales; escuelas que luego fueron apoyadas por el Gobierno y reconocidas como Escuelas EDUCO (Educación con la Participación de la Comunidad), con amplios márgenes de decisión a nivel escolar.

Con excepción de Nicaragua, los programas que brindaron mayor autonomía a las escuelas se desarrollaron en zonas rurales, más bien pobres, donde la oferta educativa era escasa. En aquel país, este tipo de política se implementó originalmente en escuelas de nivel medio, urbanas, con gran cantidad de alumnos. Con posterioridad se extendió al resto de las escuelas de nivel primario y establecimientos rurales.

En general, se establecen determinados requisitos para que la autogestión se implemente en esas zonas. Así, por ejemplo, en Honduras debe haber, al menos, veinticinco niños en edad escolar o preescolar y sin escuelas en un radio de tres kilómetros. La Secretaría de Educación selecciona las comunidades de acuerdo al mapa de la extrema pobreza y envía a los promotores del Programa Hondureño de Escuelas Comunitarias (PROHECO) para informar a la comunidad las condiciones en las que se implementa. Si los padres están de acuerdo, forman una Asociación Educativa Comunitaria (AECO), que recibe capacitación de la Secretaría de Educación, para la contratación y el pago de los maestros. Una vez puesto en marcha el proyecto, la Secretaría de Educación continúa supervisando y capacitando a los docentes y a la Asociación.

En algunas experiencias, estos programas permiten un alcance incluso mayor. Así, en Guatemala cuyo mínimo para permitir el funcionamiento de modelo descentralizado es de veinte niños, cuando una comunidad quiere implementar el programa, se puede asociar a otra comunidad relativamente cercana para poner en marcha el Proyecto del

Maestro Itinerante. Una de las comunidades asume el rol de Comité Educativo de Autogestión (COEDUCA) y se acuerda una normativa para la contratación del docente, de acuerdo a las características del trabajo a realizar. Aquel deber ser bilingüe q'eqchi - español y maestro graduado en educación primaria.

### **La administración docente**

La comunidad educativa (directores, docentes, padres y alumnos) participa en los procesos de administración escolar a través de Consejos o Asociaciones. Si bien estos actores llevan a cabo solo algunas de las actividades de la administración de personal, estas son estratégicas para la política de recursos humanos: su principal responsabilidad es la de seleccionar, contratar y supervisar a los docentes.

Así, por ejemplo, en El Salvador, la Junta Directiva realiza la contratación con la orientación y de acuerdo a las normas fijadas por el Ministerio de Educación. Una de ellas establece que los docentes deben tener título, estar desempleados y residir o estar dispuestos a vivir en la zona en la que se encuentra la escuela (Meza, 1997).

A diferencia de los docentes que trabajan en escuelas tradicionales –dependientes directamente del Estado central–, los que se desempeñan en las de EDUCO no tienen estabilidad en el cargo (sus contratos se renuevan anualmente), no se encuentran agremiados en el Sindicato magisterial ni tienen otros beneficios sociales (licencia por maternidad, seguro médico, pensiones).

El objetivo de esta forma de administración era incrementar la asistencia de los docentes. Estudios preliminares señalan que esto habría sido logrado (Meza, 2001). No obstante, dadas las características del régimen laboral comentado, no debería extrañar que quienes trabajan en este programa, lo visualicen como una opción temporaria frente a la ausencia de oportunidades de empleo en las escuelas tradicionales (Gaynor, 1998).

En general, cuando la cantidad de alumnos es menor a la prescripta, se cancela el contrato del docente. Al menos en teoría, esto los obliga a que sus prácticas se orienten a la captación y retención de alumnos. En el mejor de los casos, se promueve un buen desempeño de sus funciones pedagógicas. Pero, en el peor, las demandas de padres y alumnos, sin una evaluación real de las circunstancias en que ellas tienen lugar, pueden llegar a promover la desatención de la tarea educativa. Dicho de otro modo, los vínculos que se establecen dentro de la comunidad educativa, podrían llegar a dificultar la objetividad necesaria para el cumplimiento de los roles docentes dentro del ámbito escolar.

Las remuneraciones son fijadas y pagadas por los Ministerios de Educación. Pero, más allá de esto, las posibilidades de niveles salariales son tantas como las experiencias. Así, en El Salvador, los niveles salariales son iguales a los de las escuelas tradicionales; en Nicaragua, como se verá más adelante, pueden ser más altos, y en Guatemala y Honduras son más bajos.

En particular, merecen destacarse estos dos últimos casos donde, si bien gran parte de los docentes no posee el título habilitante, se verifica un círculo vicioso. Como se podrá intuir, este tipo de diferenciación salarial no contribuye mucho a la mejora de la calidad de la educación. Como medida para la atracción y retención de buenos docentes –sobre todo en áreas en las que son más necesarios que en otras– no debe ser muy eficaz. En

este contexto, no es infrecuente que solo trabajen en este programa docentes desempleados o, directamente, sin experiencia ni la titulación requerida.

Por eso, en las comunidades en que debe contratarse a docentes no titulados, deben tenerse en cuenta los límites de la participación comunitaria en el proceso de provisión de recursos humanos. En algunos sistemas, como en Guatemala, se acepta que tengan sólo tercer grado de educación básica. En tal sentido, se corre el riesgo de que la escasa disponibilidad de aspirantes a cubrir puestos en las escuelas restrinja o anule, en la práctica, la *elección* del docente cuando no existe otra alternativa.

Una participación real, efectiva, en la fase de elección del personal docente –tanto en los sistemas centralizados como descentralizados– exigiría, como mínimo, la existencia de un número de docentes desocupados igual al total del cuerpo docente empleado, de modo que para cada cargo se puedan presentar, en promedio, no menos de dos postulantes, situación que, por otra parte, debería repetirse periódicamente.

La existencia de este hecho invalidaría su viabilidad por la paradoja de que, luego de la primera selección, se supone que los docentes que quedaron fuera del *mercado* serían los menos calificados, con lo cual un nuevo llamado a la cobertura de vacantes sería, al menos, poco promisorio en términos de la calidad de los nuevos recursos humanos que podría incorporar. Como se sabe, no existe mercado laboral alguno que funcione con un exceso de oferta de trabajo estructural de tal magnitud. De allí que algunos analistas se refieran a la necesidad y conveniencia de procurar el desarrollo profesional del cuerpo docente mediante un sistema de incentivos estandarizado que premie la capacitación, el perfeccionamiento, la experiencia, el desempeño, dentro de una carrera magisterial (distinto es el caso de los cargos directivos ya que los mismos docentes frente a alumnos constituyen los potenciales postulantes, es decir, no se requiere de un “ejército de desocupados” para que la selección sea legítimamente viable).

En síntesis, en lo que respecta a la administración docente, la principal innovación en estos países se refiere al proceso de provisión de recursos humanos. En principio, y esto no es poco, esta innovación debería dar respuesta a algunas de las objeciones que se le han hecho a las formas centralizadas de esa actividad.

Sin embargo, las definiciones estratégicas que rigen en los sistemas educativos donde se llevaron a cabo esas experiencias también están pautadas por decisiones y normas que se adoptan fuera del establecimiento escolar. Esto es extensivo a la administración docente para la que se han regulado, significativamente, diversas fases de su ciclo.

Si se analiza la participación lograda en los procesos de administración docente, podría decirse, en principio, que no alcanzó la categoría que Robirosa, Caldarelli y Lapalma (1990) considerarían como la más alta, es decir, aquella por la cual los participantes pueden decidir sobre *sus propios asuntos*, superando tanto el nivel informativo como la posibilidad de emitir opinión y hasta modificar las decisiones o acciones. Parece que la participación de la administración docente en las experiencias de gestión basadas en la escuela debería compararse no con la más alta, sino con la más alta autorizada y posible. Si la administración docente se limitara a *seleccionar* a la cuantitativa y cualitativamente limitada oferta, se estaría minando la propia idea de descentralización ya que, como se sabe, si no hay alternativa, no hay decisión.

En última instancia, al menos en lo que se refiere a la administración docente, el efecto final habrá sido la sustitución de las formas: se cambian los empleados de la burocracia por los integrantes de la comunidad. Naturalmente, no es lo mismo, porque las formas difieren; pero la sustancia, la libertad de elección, se encuentra limitada: en un caso por la norma, en el otro, por la disponibilidad de alternativas. Debe quedar claro que estas hipótesis no están rozando, siquiera en forma tangencial, la extensamente discutida capacidad comunitaria sino el simple problema práctico del menú de opciones que convertiría al proceso de elección en uno de convalidación. Por lo demás, sólo se está aludiendo a la instancia de la participación en la administración docente y no a las otras dimensiones de posible involucramiento comunitario en la arena educativa.

Por último, sobre la base de la experiencia recogida hasta ahora, además de los problemas planteados, hay quienes alertan sobre aspectos que deberán considerarse para que no se desvirtúen sus objetivos (ver, entre otros, López, 2005). Así, algunos de los eventuales problemas a tener en cuenta son que: a) el director u otros líderes comunitarios, no impulsen todas o la mayoría de las propuestas, limitando, cuando no apropiando, las posibilidades de participación real del resto de la comunidad y/o, b) esta última se encuentre limitada a la de aquellos con mayor influencia sobre el director o los líderes comunitarios. En el extremo Winkler y Gershberg, (2000) señalan que los supuestos beneficios de la mayor participación de las comunidades locales pueden verse neutralizados si hay una elite que se apropia de la potestad delegada, ya sea por debilidad o falta de capacidad de las primeras, por fortaleza de las segundas o una conjunción de ambas.

### **Comentarios finales**

La administración, en tanto disciplina, puede ser estudiada como discurso tanto teórico como práctico (Gartman, 1994). El hecho de que algunos aspectos de la legislación y demás normas sobre administración de recursos humanos sean considerados meramente instrumentales puede haber influido para que se los margine de la discusión conceptual. Esto relega a la disciplina a una práctica sin teoría. Posiblemente ello se deba, en parte, a que la administración –y la de los recursos humanos parecería que en forma especial– tiene altos componentes de disciplina aplicada. Pero si la administración es filosofía en acción, entonces se debe colegir que no es tan neutra como suele creerse.

No podría afirmarse con completa seguridad que exista un modelo de administración de recursos humanos superior a otro. Estos serían contingentes al tipo de organización de que se trate, al momento histórico al que se esté aludiendo, etc. En tal sentido, como en tantas otras dimensiones, lo que corresponde es contrastar ventajas de unos y otros modelos ya que no existiría un enfoque y diseño organizacional y administrativo óptimo sino que se debería averiguar cuál es el más apropiado para los objetivos planteados. Por eso, la pregunta sobre la conveniencia de descentralizar la administración del personal docente con que se inicia este trabajo, debe ser respondida atendiendo a las circunstancias de cada sistema educativo.

Tomemos, por ejemplo, la actividad de selección de los docentes dentro de la fase de provisión de los recursos humanos. En lo inmediato, se dispone de tres formas generales para hacerlo: a) un modo impersonal (vigente en los modelos centralizados); b) a través de los directivos del centro escolar; y c) por medio de la participación de la comunidad

de padres, docentes y alumnos. Más allá de las variantes posibles en cada caso y la normativa que las regule, no podría asegurarse que una forma es mejor que otra; al menos, sin ponerlas en un contexto histórico, social y cultural. Como se ha visto, para cada una de ellas se pueden encontrar argumentos tanto en uno como en otro sentido. De la mayor parte de los procesos del ciclo de recursos humanos podría decirse algo similar.

Las similitudes y los patrones comunes que se encuentran en la administración docente de la región –más allá de las diferencias locales impuestas más por la dinámica que por un diseño originario distintivo de los demás países– permitirían señalar que el estilo elegido para la administración docente es funcional o contingente a los sistemas educativos. Pero, del mismo modo que cuando se señala que un hecho o teoría es funcional a determinada situación, debe procederse con cautela ya que todo puede ser encuadrado dentro de un discurso de ese tipo y, por lo tanto, terminar no explicando nada.

En última instancia, lo que debe tenerse presente a la hora del diseño y análisis es si los medios con los que opera se adecuan a los objetivos que se espera alcanzar. Para analizar esa racionalidad, hay que estudiar la coherencia entre los instrumentos, los procedimientos, los métodos, etc. (Chiavenato, 1999). En otras palabras, las causas se deben corresponder con los fines. En tiempos recientes comenzó a hacerse hincapié en la dimensión de la eficacia; es decir, el grado de cumplimiento de los objetivos. En lo que se refiere a la dimensión de la administración de recursos humanos, se considera que se alcanza cuando, entre otras: a) hay capacidad para encontrar el personal adecuado; b) la satisfacción con el trabajo es alta; c) la rotación y ausentismo es baja; y d) hay capacidad para adaptarse al ambiente externo (Chiavenato, 1999).

En otras palabras, el objetivo de la administración de personal docente es tener profesionales calificados y motivados con la menor rotación posible. En los extremos, hay dos formas de administrarlos: centralizada o descentralizadamente. La predominante ha sido la primera y esto se vincula a la propia conformación histórica de los sistemas educativos. Pero lo que haría centralizada o no a una administración de personal no es el grado de formalización o el nivel de gobierno. En tal sentido, una administración se considera descentralizada si la organización en su mínima unidad tiene facultades de decisión sobre cómo llevar a cabo las tareas.

En función del análisis realizado, no se puede afirmar que en los países donde se descentralizó la educación, la administración docente haya seguido igual curso. Así, no se ha podido observar un proceso completo del ciclo de recursos humanos que haya estado en manos de la comunidad educativa en ninguna de las experiencias: ni en las que hubo transferencias de poder y establecimientos a gobiernos subnacionales, ni en aquellas cuya forma de gestión se basa en la escuela. Sin embargo, se ha podido apreciar que los distintos países están implementando modalidades de acción diferentes en distintas partes del ciclo.

## Bibliografía citada

- Arango, A. (1998): *La administración educativa bonaerense: retórica de la descentralización, práctica de lo posible*. Mimeo, Buenos Aires.
- Arocena, J. (1989): “Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria”. En *Cuadernos del CLAEH N° 51*. Montevideo.
- Borja, J. (1988): *Estado y Ciudad*. Editorial PPU. Barcelona.
- Chiavenato, I. (1999): *Administración de recursos humanos*. McGraw Hill, 5ª Ed., Colombia.
- di Gropello, E. (2004): *La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos*. Preal, en <http://www.preal.org/Documentos/DiGropello2030.pdf>
- Dupuy, F. y Thoenig, J.D. (1993): “Rigidez burocrática y flexibilidad administrativa”, en Ramió y Ballart, eds. (1993).
- Gartman, E. (1994): *La evolución de las ideologías gerenciales desde el siglo XIX hasta el presente*. Tesis doctoral. Mimeo. Buenos Aires.
- Gaynor, C. (1998): *Decentralization of education: teacher management*. The World Bank, Washington, D.C. en <http://www.preal.cl/GDyA/sitio/gmRH01.php>
- Hanson, M. (1997): *La descentralización educacional: problemas y desafíos*. PREAL. Serie Documentos N° 9. Santiago de Chile en <http://www.preal.cl>
- López, M. (2005): *Una revisión a la participación escolar en América Latina*. Grupo PREAL, sobre Descentralización y Autonomía Escolar, en <http://www.preal.org/GDyA/sitio/part03.php>
- Mayntz, R. (1993): “Sociología de la Administración Pública”, en Ramió y Ballart, eds. (1993).
- McGinn, N. y Welsh, T. (1999): “Decentralization of education: why, when, what and how?” *Fundamentals of Educational Planning N° 64*. UNESCO-IPE, París.
- Meza, D. (1997): *Descentralización educativa, organización y manejo de las escuelas a nivel local. El caso de El Salvador: EDUCO*. Informe N° 9. Grupo de Desarrollo Humano. América Latina y la Región del Caribe, en [http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fe12/0d3da3d07f366ab3852567ae005664b9/\\$FILE/09.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fe12/0d3da3d07f366ab3852567ae005664b9/$FILE/09.pdf)
- Meza, D. (2001): *El Salvador: El caso de EDUCO*. Taller Internacional sobre participación y empoderamiento para un desarrollo inclusivo. The World Bank Group. En <http://www.bancomundial.org/foros/meza.htm>
- Mintzberg, H. (1997): *Diseño de organizaciones eficientes*. Ed. El Ateneo, Buenos Aires.
- Ouchi, W. (1993): “El fracaso de la organización”, en Ramió y Ballart, eds. (1993).
- Peña, M. (2004): *Gestión descentralizada de la ecuación en América Latina: panorama general* PREAL en <http://www.preal.org/GDyA/sitio/concRES9.php>
- Pfeffer, J. (1993): “Comprensión del papel que juega el poder en la toma de decisiones”, en Ramió y Ballart, eds. (1993).
- Prats y Catalá, J. (1997): *Administración Pública para el desarrollo hoy*”. Conferencia Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado, Isla Margarita, Octubre 1997.
- Ramió, C. y Ballart, X. (1993): *Lecturas de Teoría de la Organización, Vol. II. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*. Serie Administración General, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, España.
- Rivas, G. (1996). *La Descentralización. Buscando una salida al laberinto analítico*. Mimeo. Buenos Aires.
- Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma A. (1990): *Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*. Unicef. Buenos Aires.
- Sack, R y Saïdi, M. (1997): “Functional analysis (management audits) of the organization of ministries of education”. *Fundamentals of Educational Planning N° 54*. IPE-UNESCO. París.
- Sander, B. (1996): *La gestión educativa en América Latina*. Ed. Troquel, Buenos Aires.
- Schulmeyer, (2002): *Estado actual de la evaluación docente en trece países de América Latina* en <http://www.preal.org/Libros/maestros/02-MP.pdf>

- Uribe, C. (2000): *Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación docente* en <http://www.cid.harvard.edu/hiid/724.pdf>
- Vegas, E. y Umansky, I. (2005): *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos: ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?* Banco Mundial, Washington, DC.
- Williamson (1991): *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Winkler, D. y Cohen, J. (2005): *The status of decentralization: a three-day training workshop for national and sub-national stakeholders*". Mimeo, en <http://www.equip123.net/docs/e2-DecentralizationWorkshop.pdf>
- Winkler y Gershberg (2000): *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la ecuación en América Latina*. PREAL. Serie Documentos N° 17, Santiago de Chile en <http://www.preal.cl>
- Zan, S. (1993): "Teoría de la organización y de la Administración Pública", en Ramió y Ballart, eds. (1993).