

Yolanda Contreras Bello**

Organización, planeación y administración educativa. Perspectivas teóricas en la escuela*

Organization, planning and management systems. Theoretical perspectives in school

Organização, planejamento e administração educativa. Perspectivas teóricas na escola

Revista LOGOS CIENCIA & TECNOLOGÍA ISSN 2145-549X,
Vol 2. No. 2, Enero – Junio, 2011, pp. 88-103

Resumen

El presente artículo de reflexión pretende abordar el concepto de organización, planeación y administración educativa como criterios que interrogan el contexto educativo, entendiendo por este, un conjunto de instituciones políticas,

económicas y jurídicas en el cual cada uno de dichos conceptos se integran como elementos constitutivos de la prestación del servicio educativo. Los antecedentes de la administración como categoría científica desplazan la planeación y organización educativa como categorías que integran el sistema educativo en donde la administración se vincula con procesos industriales propios del sistema capitalista.

Fecha de recepción: 22 de febrero de 2011.

Fecha de aceptación: 27 de abril de 2011.

* Artículo de reflexión que la autora realizó como producto del trabajo investigativo que realiza en el Grupo de Investigación «Pedagogía y Campo de Formación DINAÉ», registro Colciencias COL0042523.

** Mg. en Docencia, Universidad de la Salle. Especialista en Servicio de Policía, Escuela de Cadetes, Policía General Santander. Especialista en Seguridad, Escuela de Estudios Superiores, Policía Nacional. Especialista en Edumática, Universidad Central. Psicopedagoga, Universidad de Pamplona. Vicerrectora de Investigación, Dirección Nacional de Escuelas, Policía Nacional de Colombia. Correo electrónico: vicindinae@correo.policia.gov.co.

Palabras clave

Planeación, administración, organización, Estado moderno, sistema económico, instituciones jurídicas y políticas.

Abstract

This article aims to address the concept reflection of organization, planning and management systems as criteria to interrogate the educational context, understanding this, a set of political, economic

and legal, in which each of these concepts are integrated as elements the provision of educational services. The background to move scientific category management as planning and educational organization as categories that makes up the educational system where the administration is linked to industrial processes of the capitalist system.

Key words

Planning, administration, organization, modern state, economic system, legal and political institutions.

Resumo

O presente artigo de reflexão visa abordar o conceito de organização, planejamento e administração educativa como critérios que interrogam o contexto educacional, entendendo-o assim, como um conjunto de instituições políticas, económicas e jurídicas, em que cada um desses conceitos estão integrados como elementos constitutivos da prestação de serviços educacionais. Os antecedentes da administração como categoria científica movem o planejamento e a organização educativa como categorias que integram o sistema educativo no qual a administração está ligada a processos industriais próprios do sistema capitalista.

Palavras-chave

Planejamento, administração, organização, Estado moderno, sistema econômico, instituições políticas e jurídicas.

INTRODUCCIÓN

La organización, planeación y administración educativa

Los antecedentes teóricos de la organización escolar abordan diferentes estudios sobre organización escolar desde la perspectiva de la sociología moderna en el contexto educativo explicando sus dinámicas y configuraciones. La organización escolar se propone como contexto de la planeación y administración educativa; la forma como se constituye el sistema educativo y las instituciones

de educación corresponden a un conjunto de elementos institucionales que estructuran el sistema educativo en el contexto social.

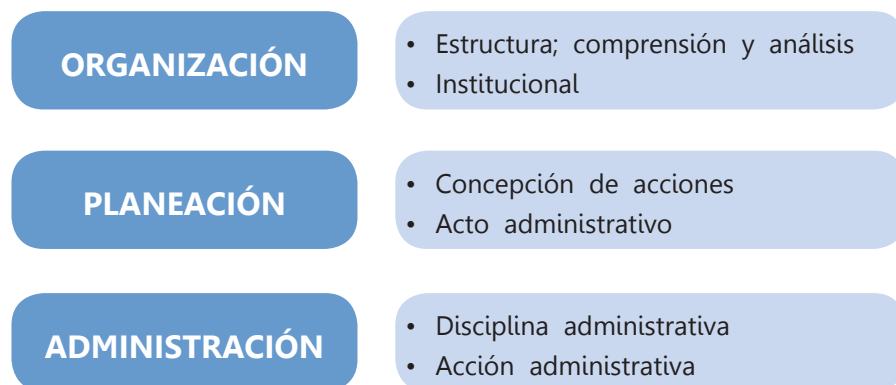
En principio, las categorías de organización, planeación y administración pueden ser abordadas como conceptos que denotan un mismo proceso dentro del discurso educativo; sin embargo, es importante comprender que cada una de estas categorías tiene un sentido distinto y se relacionan respecto a su contenido y jerarquía en relación con la estructura, acción y técnica en el sistema educativo.

La organización se remite a la forma como se estructura el sistema educativo y la descripción de las dinámicas institucionales de los centros educativos; por su parte, la planeación hace relación a la forma como se conciben las estructuras administrativas y académicas en relación con el ejercicio del acto educativo y la adecuada prestación del servicio educativo, y por último, la administración adquiere un doble sentido, por un lado, se considera que la disciplina administrativa tiene en cuenta un conjunto de técnicas

Las categorías de organización, planeación y administración pueden ser abordadas como conceptos que denotan un mismo proceso dentro del discurso educativo; sin embargo, es importante comprender que cada una de estas categorías tiene un sentido distinto y se relacionan respecto a su contenido y jerarquía en relación con la estructura, acción y técnica en el sistema educativo.

y procedimientos que racionalizan los recursos materiales para el funcionamiento del sistema educativo e institucional; y por el otro, se considera el acto administrativo como el conjunto de acciones educativas como recurso de la acción administrativa materializados en proyectos, prácticas y objetivos institucionales en relación con el acto educativo.

Diagrama No. 1. Organización, planeación y administración educativa



Organización

La organización educativa considera las perspectivas teóricas que analizan la forma como se estructuran y funcionan tanto los sistemas educativos como las instituciones escolares. (Tyler, 1991) en el análisis de la organización escolar plantea un marco analítico citando a *Burrel y Morgan* los cuales identifican cuatro paradigmas principales: funcionalista (que subyace a las metáforas mecanicistas y organizmicas): interpretativo (en el que se considera la organización un texto o documento simbólico), radical (en donde puede contemplarse la organización como instrumento de dominación, una prisión "psíquica") y "humanista radical" (en la que predomina las formas de liberación intersubjetivas e ideológicas) (Tyler, 1991).

Bajo estos cuatro paradigmas considera Tyler (1991) una estructura heurística que plantea una importante cuestión teórica y metodológica respecto a la teoría de la organización; el modelo funcionalista, con sus presupuestos reguladores y objetivistas, solo facilita un conjunto de posibilidades para analizar la realidad social y, por tanto, precisa ser contrastado en el contexto de los otros tres enfoques que configuran la naturaleza de las organizaciones de manera fundamentalmente distinta, así esta tipología de los paradigmas constituye la base de una crítica de las metáforas convencionales del análisis de las organizaciones y proporciona el fundamento para ampliar las posibilidades de investigación hacia aéreas no exploradas.

El análisis teórico de la organización escolar considera un abordaje de las corrientes del pensamiento en relación a la escuela que explican la forma como se configuran los diferentes elementos que integran el escenario escolar, en este sentido, se elabora una comprensión del escenario escolar que se aparta de la lectura tradicional de la organización como máquina u organismos que involucra un enfoque sociológico de la estructura escolar en la cual la escuela se plantea como una organización compleja, abordando la escuela como sistema social bajo el modelo funcionalista e institución que burocratiza en sus diferentes dimensiones, así como la perspectiva estructuralista expuesta por William Tyler (1991).

Planeación

La comprensión de la planeación parte de aspectos históricos en el desarrollo de la humanidad y su relación con las diferentes organizaciones sociales y estatales. La planeación desde los orígenes de la humanidad se establece como un conjunto de acciones que racionalizan las actividades vitales del ser humano y sus relaciones sociales, cuando el hombre prehistórico necesitó fuego para su supervivencia toda su capacidad estuvo orientada a la consecución de sus fines, logrando así la creación y preservación de este recurso natural, que para el desarrollo de la humanidad fue el primer contacto en sociedad que permitió el ascenso en la conquista de grandes civilizaciones. En este sentido, se afirma que la planeación en sus orígenes es una necesidad inherente al ser

humano que está asociada a todas las actividades del ser humano en su desarrollo histórico.

Dicha perspectiva se plantea con el propósito de fundamentar los antecedentes históricos de la planeación que en los tiempos modernos se relacionan con los diferentes sistemas que conforman los Estados, según el profesor *Rubén Gutiérrez Gómez* en su artículo de investigación *"planeación y orientación educativa desde una visión histórica y contextual: el caso de la UEAM"* la planeación educativa inicia con un recorrido histórico del desarrollo económico como antecedente principal de la planeación educativa (Gutiérrez Gómez, 2001). Esta concepción abre la puerta a la comprensión de la planeación como una actividad humana presente en todos los desarrollos sociales, políticos y económicos de la humanidad; en este sentido, el estudio de la planeación educativa cuenta con un contexto histórico y social que se tiene como elemento de fundamentación de los procesos sociales en todos sus niveles.

Algunos autores afirman que la planeación es una herramienta de la administración, este enfoque de la planeación corresponde a una concepción tecnócrata de la planeación en relación con los procesos de gestión empresarial, cuyos referentes conceptuales se derivan en los antecedentes del capitalismo como etapa del desarrollo económico de la humanidad y la necesidad de optimizar las relaciones de producción en función de la empresa, este desarrollo económico corresponde a la época de la industrialización y la concepción del Estado moderno, en este sentido, dicho concepto de planeación limita sus análisis a procesos de industrialización y gestión empresarial. El fundamento histórico y social de la planeación se aparta de ser una herramienta de la administración y se vincula como recurso racional de toda actividad humana, sin desconocer que esta actividad es parte de todo proceso administrativo.

Por su parte, el profesor Gutiérrez Gómez plantea una relación entre los factores socioeconómicos de un país con la orientación de su sistema

educativo a partir de su modelo de desarrollo como lineamiento de la planeación y organización de su sistema educativo (Gutiérrez Gómez, 2001) así como de su sistema político y administrativo, en este sentido parte de tres premisas que fundamentan su tesis, la primera, afirma que la planeación es una actividad inherente al ser humano y por tanto debe partir de una visión humana y social; la segunda, plantea la relación entre los modelos económico en Latinoamérica en función de las necesidades y visión de desarrollo socioeconómico adoptados por los países de la región en el contexto del subdesarrollo; y finalmente, plantea que la planeación se asume desde tres ámbitos: el teórico, el metodológico y el técnico siendo este último el que predomina en la educación (2001). Es-

La planeación en sus orígenes es una necesidad inherente al ser humano que está asociada a todas las actividades del ser humano en su desarrollo histórico.

tos ámbitos de reflexión permiten fundamentar la planeación educativa como parte del desarrollo social de un país en donde la educación se tiene como un servicio público que cumple una función social.

Administración

Como ya se ha dicho, la administración se refiere a los procedimientos de una actividad y la forma como se realiza esta (Tort i Raventós); en este sentido, según el profesor Lluís Tort i Raventós la administración es el control y manejo de los recursos materiales y humanos para ponerlos al servicio de los grandes fines y aspiraciones determinados por la política educacional. Esta concepción educacional de la administración parte de la actividad de manejo de los recursos materiales y humanos en el contexto educativo, sin embargo la disciplina administrativa como conjunto de procesos y actividades de la empresa, hacen parte de dicho manejo de recursos materiales en el contexto educativo.

Entonces, el concepto administrativo en el campo educativo, desborda el ámbito empresarial y

amplía sus acciones a actividades propias de la dinámica educativa, tales como, los procesos, proyectos, prácticas y estrategias pedagógicas que hacen posible el acto educativo en función de la educación en el contexto político. La planeación por su parte, se constituye en una actividad fundamental que le otorga sentido a la definición de administración educativa del profesor *Lluís Tort i Raventós* al considerar la concepción de los diferentes procesos, prácticas y estrategias pedagógicas como parte del acto educativo y la adecuada prestación del servicio educativo.

1. ANTECEDENTES TECNOCRÁTICOS DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

A partir de la apertura económica y la libertad de los mercados el sistema educativo a modulado las dinámicas de los procesos económicos y empresariales en los cuales la dirección de las instituciones educativas adoptan modelos de gestión empresarial como parte de sus procesos de planeación institucional, en este sentido, las teorías que fundamentan la administración educativa parten de las principales teorías administrativas que justifican las dinámicas empresariales y consideran a la administración un estatus científico, es así como teóricos como Taylor, Fayol y Weber son considerados como teóricos de la administración educativa y que, a su vez, han marcado la pauta de la función empresarial (Méndez Sánchez, Osuna Currea y Cortés, 2001).

Taylor y Fayol son considerados como los precursores del enfoque tradicional de la administración, entendida como el término más apropiado para su origen y uso para designar la conducción de un negocio con fines lucrativos en el cual la racionalidad instrumental aplicada a los recursos permite la optimización de producto y la minimización de costos como elementos centrales de la administración (Méndez Sánchez, Osuna Currea y Cortés, 2001) esta teoría tiene como objeto de estudio los diferentes modelos de gestión empresarial en función de la producción, distribución y comercialización de los productos.

Méndez Sánchez y otros afirman que la teoría de la gerencia científica de Taylor (1880)

planea la necesidad de dividir el trabajo en actividades de planeación, ejecución y control planteando cuatro principios fundamentales: el primero hace relación a la apropiación real del trabajo por parte de los jefes. Si bien es cierto que los jefes no tienen que conocer el trabajo de sus empleados es importante que sus empleados estén empapados de sistematizaciones, de las técnicas y de las operaciones que ejecutan; el segundo hace relación a la selección científica de los empleados. Asegura que cada cargo tenga la persona preparada para hacerlo; el tercero afirma la colaboración cordial para tener certeza que el trabajo se ejecuta de acuerdo con los principios del conocimiento que ha sido sistematizado y por último plantea el trabajo y la responsabilidad, los cuales se dividen de manera casi igual entre los empleados y los jefes 2001).

Esta división del trabajo asegura una mayor efectividad en el producto y permite un control sistemático de las personas que intervienen en el proceso de gestión, garantizando la calidad del producto.

La división del trabajo en actividades, además de la optimización de los procesos de las empresas, permitió un aumento significativo del nivel de productividad y disminución de los costos de producción de las organizaciones (Méndez Sánchez, Osuna Currea y Cortés, 2001). Este hecho asignó un conjunto de responsabilidades de quienes tienen a cargo el manejo de las actividades al interior de las empresas, es decir los administradores, quienes tienen a cargo la *racionalización de las responsabilidades de planeación en los administradores, la racionalización de las tareas a través de los estudios de tiempo y movimientos, el mejoramiento de los sistemas de selección, capacitación y motivación de los trabajadores a través del pago por resultados, y el desarrollo de una alternativa a la organización lineal mediante la estructura de directivos funcionales y de staff* (Méndez Sánchez, Osuna Currea y Cortés, 2001). Estas actividades caracte-

rizan las funciones de la gerencia y atribuyen un rol al administrador frente a la gestión empresarial. En este sentido, la planeación es el pilar de la organización y racionalización de toda actividad de producción al interior de la empresa.

El aporte de Fayol consistió en plantear los elementos que constituirían la organización formal en la empresa dividida por áreas que deben responder a las necesidades del negocio. Los presupuestos empíricos de estas percepciones pretenden sistematizar todos los procesos al interior de la empresa bajo el criterio de optimizar los productos en beneficio de la acumulación del capital, más allá de esto, las reflexiones teóricas que se derivan de este proceso de sistematización consideran a la fábrica como un dispositivo a partir del cual se reproducen todas las dinámicas sociales y que fundamentan el ascenso del capitalismo.

En la perspectiva de la profesora *Pilar Pozner* "cuando en 1924 Henri Fayol publicó sus catorce principios de la administración científica del trabajo, el convencimiento general de los administradores era que, a través de su aplicación cuidadosa, se podría racionalizar completamente, la acción de todas las personas y de cualquier servicio o empresa, asegurando un funcionamiento regular, previsible, óptimo y eficiente. Una vez adoptado el modelo ya no sería necesario cambiarlo, revisarlo, estudiar su pertinencia; solo habría que corregir las acciones que lo implementan. Debido a este rasgo de inespecificidad de lo educativo, a su generalidad o a su inmovilismo se ha definido este modelo como un "modelo rígido de organización" donde su concepción y estructura restringe el desarrollo de innovaciones sean internas o externas" (Unesco, 2010).

Por su parte Tyler (1991) apunta que Weber trató de caracterizar las pautas de organización distintivas de las sociedades occidentales en su constructo de "tipo ideal" de prácticas administrativas burocráticas... Weber pretendía evitar imponer lo que no se pareciera a un sistema abstracto que solo podría limitar y deformar la explicación sobre el estudio interpretativo de la acción social. El desarrollo del tipo ideal de

burocracia, suponía una proyección del método de Weber sobre el estudio comparativo de las organizaciones y una continuación de su tema sobre la racionalización progresiva de la vida social en las sociedades capitalistas alcanzadas por la ética del protestantismo y su correspondiente rechazo a las formas mágicas, rituales y personales de dominación.

Según Tyler (1991), Weber definía su constructo de la forma "típica ideal" de burocracia en relación con una serie de formas administrativas. Consiste en tareas y cometidos regulares de manera oficial, sujetas a una división funcional del trabajo, ordenadas según una jerarquías de oficina, reguladas mediante normas de procedimiento y ocupada por funcionarios expertos y pojadados que habrían ganado su puesto en virtud de los méritos contraídos. El aparato en cuestión estaría regido por normas impersonales y de una racionalidad calculada, de modo que los funcionarios desempeñaran sus cometidos con independencia de las personas.

Afirma Tyler que en la medida en que la burocracia se consideraba como el ejemplo de la racionalidad es importante señalar que Weber entendía esa racionalidad como formal y no sustancial, o sea, como un método puramente técnico y calculado para tomar decisiones cuando los fines estaban claros, en vez de que la acción se orientase de acuerdo al valor teleológico como las creencias y principios religiosos o filosóficos (1991). La racionalidad formal de Weber estructura las bases para la comprensión de las instituciones sociales dentro de las cuales se encuentran la escuela, sin considerar sus aspectos materiales respecto a la autonomía de sus procesos y dinámicas propias de la acción educativa.

En este sentido, es importante abordar algunos conceptos presentes en el proceso de gestión empresarial embutidos a las características de administración empresarial cuya evolución está relacionada con los cambios en los modelos económicos y las diversas necesidades de las empresas frente a la optimización de sus procesos de gestión; concepto que en algunos mo-

delos económicos han influenciado las dinámicas de todos los sistemas que los constituyen.

La gerencia clásica

El concepto de gerencia clásica plantea una estructura jerárquica en donde la línea de autoridad y la jerarquía, así como la concentración de la autoridad en una persona, se conservan (...). Este tipo de gerencia concentra sus acciones en el desarrollo de procesos internos y desconoce los procesos culturales y sociales que tienen incidencia en los procesos. La autoridad desconoce toda relación y capacidad humana que no haga parte del proceso productivo, en donde el saber está en cabeza de una sola persona y los funcionarios tan solo son una extensión de las máquinas; este modelo sugiere una organización vertical que tiene funciones, manuales de normas y formularios de control; la regularización de la fuerza de trabajo garantiza una mayor productividad, además de automatizar las funciones al interior de las fábricas (Méndez Sánchez, Osuna Currea y Cortés, 2001).

La fábrica como centro del desarrollo de las sociedades de occidente, influyen de manera desafortunada todas las instituciones sociales, este hecho determina el desarrollo de los Estados e incentiva grandes luchas sociales que reivindicaban los derechos de los trabajadores sometidos a las inclemencias de estructuras dominantes y verticales que explotaban la mano de obra y desconocían toda relación cultural y social que escapara de la relación de producción; este es el antecedente de las luchas sociales y la conquista de modelos de Estado que en sus fundamentos teóricos comienzan una lucha histórica por la imposición y reivindicación de la capacidad obrera. Los modelos de gestión empresarial como parte de los procesos al interior de las fábricas modularon un modelo de Estado capitalista cuyas estructuras y sistemas obedecen a los valores y principios de regularización de la actividad productiva, así como toda actividad humana.

La gerencia estratégica

En la perspectiva de Méndez Sánchez y otros, a partir de la década de los ochenta comienza a

reemplazar desde las empresas y desde la academia los modelos tradicionales de administración de tal forma que a la visión de gerencia se articulan elementos de gestión, que parece como un concepto revitalizado y básico para los educados en el mundo de la administración: se trata de elementos que humanizan y engloban la concepción de organización hacia una visión de sistema, hacen énfasis en la parte estratégica para la consecución de los objetivos.

Es así como surge en otras propuestas, la gerencia estratégica que según F. David "es la formulación, ejecución y evaluación de acciones que permiten que una organización logre sus objetivos" considera la organización como una entidad total que se proyecta al logro de sus principales objetivos mediante los cuales se prevén los recursos y se plantean las políticas gerenciales. Es una planeación a largo plazo y preventiva que exige el análisis de las consecuencias de las decisiones (Méndez Sánchez, Osuna Currea y Cortés, 2001).

Así, estos nuevos elementos de gestión adecuan los modelos tradicionales a las necesidades y cambios de la sociedad, en los cuales los valores humanos son capitalizados en los procesos de gestión y producción como parte de la explotación de la fuerza de trabajo, de la mano de los cambios tecnológicos que posibilitan este hecho, la gestión estratégica racionaliza los procesos de producción bajo categorías de gestión que involucran al sujeto como parte de los logros de las organizaciones, agenciando discursos de sentido de pertenencia empresarial que tienen como único fin trasladar la responsabilidad de producción al trabajador.

La gerencia estratégica genera unas características especiales en las instituciones: son instituciones que aprenden permanentemente, tienen un liderazgo generado por la apropiación de principios y objetivos enfocados hacia el logro de la visión, el trabajo en equipo es característica primordial que permite incorporar los procesos de democratización en la organización y finalmente la responsabilidad pasa a ser individual a estar

en manos de los grupos, ejerciendo la autoridad en forma desconcentrada (Méndez Sánchez, Osuna Currea y Cortés, 2001).

Las reflexiones de los autores mencionados permiten ejemplificar cómo los procesos de gestión en las empresas inciden en las acciones al interior de los diferentes sistemas que conforman el Estado capitalista, reproduciendo los valores de los modelos de gestión empresarial. Es así como se afirma que, por ejemplo, estas teorías tienen una gran incidencia en las instituciones educativas en donde se requiere que el trabajo se realice en equipo, interiorizando por parte de sus integrantes los principios institucionales para que puedan entre todos los miembros de la comunidad educativa, orientar los procesos educativos con metas propias. En el servicio al cliente se tiene en cuenta aspectos como la comunicación, los ambientes, la estructura tecnológica, los programas que se ofrecen, las normas de atención y de orientación y las relaciones entre los miembros de la comunidad.

Estos aspectos hacen que el cliente tome una posición con respecto a la organización; no hay que olvidar que el estudiante es un "cliente" con necesidades a largo plazo. Su desarrollo es para aprender a vivir en un mundo que aún no conoce y, por tanto, debe desarrollar competencias, actitudes y principios que respondan a su característica de ser social (Méndez Sánchez, Osuna Currea y Cortés, 2001).

Dichos valores se contraponen a los principios y función de la educación como derecho y acto educativo, por un lado, contamos con la reproducción de procesos y principios que reproducen la utilidad material del capital, en la cual la humanización de sus procesos son considerados como parte del proceso y que, a su vez, se capitalizan como tasa de retorno del proceso productivo, y por el otro lado, encontramos una fundamentación jurídica y humanista del derecho a la educación que considera la educación como eje articulador de los valores y principios democráticos de la sociedad y que son reproducidos en el acto educativo. La tensión entre

la reproducción de estos valores constituye un referente de discusión en la planeación educativa a propósito de concepto del modelo de la gerencia clásica y estratégica que con su desarrollo profundizan la discusión.

Concepto de Calidad Total

El concepto de calidad total se debe contextualizar en los procesos de gestión empresarial permitiendo una eficacia en dichos procesos; sus antecedentes permiten ubicar el concepto en un escenario material, a pesar de que su sentido se pueda adaptar a múltiples realidades, el sentido polisémico de la calidad teóricamente debe ser relacionado con los elementos del campo en el cual se reflexiona.

La corriente de la calidad total en el campo de la administración, según Méndez Sánchez y otros, se han sustentado en propuestas de administración escolar, como ha sido el proyecto Pitágoras en Brasil; Afirman que "la calidad es un concepto que varía en el tiempo, y especialmente en los últimos años ha tenido grandes desarrollos. En los años setenta, los japoneses propenden por una visión integral del concepto de calidad

e incorporan el ciclo PHVA: planear, hacer, verificar y ajustar a través del cual se busca poner en marcha la calidad como un proceso global que acompaña todo el ciclo de producto o servicio.

Dichos valores se contraponen a los principios y función de la educación como derecho y acto educativo, por un lado, contamos con la reproducción de procesos y principios que reproducen la utilidad material del capital, en la cual la humanización de sus procesos son considerados como parte del proceso y que, a su vez, se capitalizan como tasa de retorno del proceso productivo, y por el otro lado, encontramos una fundamentación jurídica y humanista del derecho a la educación que considera la educación como eje articulador de los valores y principios democráticos de la sociedad y que son reproducidos en el acto educativo.

Esta visión propende por un mejoramiento continuo en una línea de suspensión que atiende a objetivos compartidos (2001).

Los elementos que se consideran en la calidad total hacen relación a funciones del administrador en el campo empresarial, si este modelo es impostado en la escuela se entendería que al interior de ella se tienen procesos sistemáticos de producción y regularización de los recursos que intervienen en la elaboración del producto final fruto de procesos de calidad; más allá de la adecuación del concepto al interior de la escuela, es necesario indagar ¿Cuáles son los procesos de producción en la escuela?, ¿quiénes lo dirigen? y ¿cuál es el producto final de este proceso? La posible similitud entre los procesos derivados del concepto de calidad total y el concepto de calidad escolar se ubican en planos de reflexión distintos, en el cual las relaciones de "producción" corresponden a campos materiales y sociales distintos.

El concepto de calidad total abordado por los japoneses está orientado a la optimización de procesos de gestión empresarial que introducen una racionalización basada en acciones en cadena que permite verificar y tomar el control del proceso productivo en relación con los elementos fundamentales de la gestión empresarial, en donde están involucrados los elementos tanto de la gerencia clásica como el elemento humano del concepto de la gerencia estratégica en función de la optimización de la producción. Esta lógica empresarial trasladada a la escuela supone la adecuación de los principios materiales de los procesos de gestión empresarial a dinámicas curriculares, pedagógicas y relacionales propios de la acción educativa, considerando que los fundamentos de la calidad total como proceso administrativo es, en sus principios esenciales, igual a la realidad educativa.

La acción de llevar a cabo los procesos de gestión, ya sea en el campo empresarial o en la escuela, involucra características de ejecución de procesos en función de la calidad, considerando la dimensión humana como eje articulador de dichos procesos. El administrador como el responsable de la ejecución de las acciones

garantiza el adecuado y óptimo funcionamiento del recurso a su cargo; los procesos de gestión se constituyen en el insumo adecuado para la realización de los fines esperados conforme a la realización adecuada de los procesos. Si consideramos los fundamentos teóricos de la administración como antecedente de la administración educativa la comprensión de este campo emula el escenario escolar en donde la teoría de la administración bastaría para alcanzar los fines educativos como resultado de una consecución sistemática de procesos de los cuales se derivaría la calidad total del servicio educativo.

A continuación se reflexionará sobre el concepto de dirección educacional frente a los procesos de gestión empresarial y sus diferentes acepciones respecto a la de la gerencia como un acto de dirección y su contenido teórico en el campo de la administración en relación con el contenido de la dirección educacional.

Si la planeación es un proceso de racionalización inherente a la condición social de la humanidad, esto quiere decir, que en cualquier ámbito de acción humana existe una racionalización, que en el campo de la empresa es denominada gerencia, así como en el campo educativo es denominada dirección y que en cualquier otra actividad humana significa un conjunto de acciones orientadas a fines; esto no quiere decir que por su aspecto ontológico respecto a la planeación, la dirección o administración se sirva de una unívoca fuente teórica, se debe diferenciar la fuente conceptual de la teoría administrativa de la planeación escolar como una acción educativa que racionaliza los recursos disponibles en la escuela, sin que esto signifique que se deba relacionar de forma directa con el carácter científico de la administración en tanto su sentido y contexto es distinto, así como su comprensión estructural.

2. CONCEPTO DE PLANEACIÓN EDUCATIVA Y SU RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN

El concepto de planeación hace relación a la racionalización de toda actividad humana orientada a fines, esta actividad corresponde a todos los

aspectos sociales, políticos, culturales y económicos que rodean al individuo como sujeto histórico, la capacidad de ordenar la complejidad de cada uno de los aspectos sociales han permitido la existencia del ser humano en sociedad y la consolidación de grandes culturas, que a lo largo del tiempo han heredado al hombre moderno la capacidad de estructurar cada uno de sus sistemas al interior de la sociedad.

La planeación educativa considera la organización del sistema educativo en sus aspectos políticos, jurídicos y económicos así como elementos sociales internos de la realidad educativa a planear, la organización del sistema educativo se tiene como criterio desde el cual se fundamenta la planeación educativa institucional, que a su vez se considera como contexto de esta. Es decir, la planeación permite anticipar a toda acción una organización que corresponda al sentido que tenga el objeto a planear y el contexto en el cual se desarrolla dicha acción, en el caso educativo los criterios que orientan esta organización yace de la comprensión de lo educativo en la sociedad frente a su concepción política y jurídica.

La relación de la planeación educativa con la administración se deriva del modelo económico y la necesidad de regularizar la actividad educativa en función de los procesos administrativos frente a la eficiencia, modernización y calidad de la educación bajo estándares y objetivos determinados por el mercado; en donde la fuerza de trabajo y la capacidad intelectual se tienen como mercancía¹. Así la teoría de la administra-

ción relativa a la optimización de los procesos industriales se integra de forma estratégica al discurso de la educación con el fin de optimizar los resultados esperados por la sociedad del sistema educativo.

Relación y tensión

La relación entre la organización, planeación y administración educativa, en principio, parte del análisis de la organización educativa como contexto en el cual se elabora una concepción sobre lo educativo en el escenario de la escuela, dicha concepción hace relación a toda dimensión pedagógica que interviene en el acto educativo y que garantiza la debida prestación del servicio en relación con sus fines sociales y políticos.

La administración educativa por su parte, considera la planeación como acción fundamental del acto educativo. Esta relación se establece en efecto cascada; la comprensión de la realidad educativa considera el análisis estructural y funcional del contexto educativo en una perspectiva sociológica (Tyler, 1991), la acción educativa como ejercicio y la acción administrativa en su doble sentido como garantía del acto y servicio educativo. Estos tres conceptos se entrelazan como comprensión general del sistema educativo y proceso que articula los fines sociales y

La administración educativa por su parte, considera la planeación como acción fundamental del acto educativo. Esta relación se establece en efecto cascada; la comprensión de la realidad educativa considera el análisis estructural y funcional del contexto educativo en una perspectiva sociológica

políticos de la educación con la política oficial en relación con el derecho a la educación.

La tensión resulta cuando el proceso de articulación entre la organización, planeación y administración educativa es orientado a fines que escapan a la realidad social y política de la educación como acto y servicio educativo, además del contenido de los procesos inherentes a la actividad

¹ A propósito de la categoría de capitalismo cognitivo Montserrat Galsarán Huguet (2007) citando a Oliver Blondeau afirma que *"En resumen, el capitalismo cognitivo se define como el desarrollo de una economía basada en la difusión de un saber y el que la producción de conocimiento pasa a ser la principal apuesta de valorización de capital. en esta transición, la parte del capital inmaterial e intelectual, definida por la proporción de trabajadores del conocimiento y de las actividades de alta intensidad de saberes -servicios informáticos, I+D, enseñanza, formación, sanidad, multimedia, soft war- se afirma en lo sucesivo, como la variable clave del crecimiento y la acometividad de las naciones"*.

educativa. Dichos contenidos son impuestos, en la mayoría de los casos, por la política oficial, en los cuales las dinámicas institucionales propenden por procesos técnicos cuyo fin es la calidad de dichos procesos, desconociendo el fin social y político de la educación como derecho.

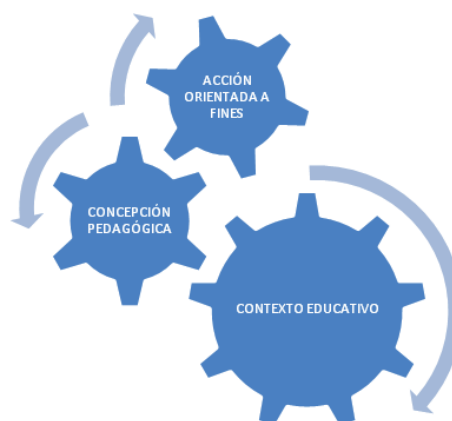
En este sentido, una tensión que se establece en el contexto educativo, por ejemplo, es el concepto polisémico de calidad y sus diferentes sentidos; si la calidad de la educación se entiende como un ejercicio educativo que garantiza sus fines sociales y políticos como lo son: el acceso al conocimiento, a la ciencia, la técnica y en general a la cultura, además de contribuir al ascenso del sujeto en los valores sociales; que se desarrollan en el ejercicio de la acción educativa en el cual se consideran las diferentes estrategias pedagógicas y didácticas para alcanzar dichos fines; quiere decir esto, que la calidad educativa alcanza sus fines en el fomento de cada uno de estos objetivos, y que a su vez, son reflejados en una sociedad justa y equitativa.

Por el contrario, si desde la política oficial de educación se agencian políticas que orientan la calidad como un conjunto de procesos y técnicas que hacen verificable la cobertura y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, además de regularizar la acción educativa respecto a la implementación de estos procesos; el proceso entre la organización, planeación y administración educativa se fractura al desarrollar acciones orientadas desde la política oficial que desconocen el fomento de los fines de la educación como derecho y privilegia un conjunto de procesos y técnicas que estandarizan el ejercicio educativo como criterio de calidad.

Si la política oficial de la educación orientara los valores constitucionales del derecho a la educación en relación con sus fines, la planeación y administración administrativa orientaría sus procesos, estrategias y prácticas a la garantía de los fines de la educación en la sociedad, sin considerar procesos y técnicas que estandarizan el ejercicio educativo con el propósito de emular un concepto de calidad propio de los procesos

empresariales, en donde la calidad es verificable en la medida en que el proceso de gestión es llevado a cabo de forma adecuada, en el cual, el producto final es el estudiante que continúa su avance en el sistema educativo (concepto de calidad total de la empresa).

Diagrama No. 2. Relación de la organización, planeación y administración educativa



Más allá del estudio de la planeación educativa y su concepción institucional como función administrativa en la escuela, es importante entender el contexto social y político en el cual se estructuran los sistemas educativos y el sentido que la planeación tiene en el desarrollo de estos.

Así, el sistema político de un país estructura la base para el desarrollo de la política educativa a la luz de los principios y valores que orientan la actividad del Estado, así el sistema educativo tiene como referente un modelo de Estado como criterio desde el cual se orienta toda su organización y actividad en la adopción de los fines del Estado, en teoría, la armonía entre todas las instituciones que conforman el Estado garantizan de forma adecuada el desarrollo social, político, económico y cultural de los ciudadanos.

De esta forma, los modelos económicos hacen parte de este entramado de sistemas institucionales, que más allá de los intereses de los fines del Estado están en función de intereses supraestatales en el contexto de la globalización alterando las dinámica fundamental del Estado,

influyendo la administración pública en relación con sus intereses fundamentales; la dicotomía entre fines estatales e intereses supranacionales por parte de las grandes potencias mundiales, hacen de la orientación y planeación educativa una herramienta de la administración pública en función de los intereses globales, más allá de los fines del Estado.

3. ELEMENTOS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA EDUCATIVO Y SU RELACIÓN CON LA PLANEACIÓN EDUCATIVA

La identificación de los elementos que integran el sistema educativo parte, pero no se agota, de las estructuras institucionales que lo integran y las distintas relaciones e interacciones que se establecen entre las distintas instituciones y sujetos del sistema. Estas estructuras se establecen de forma jerárquica en relación lineal de horizontalidad respecto a la interacción de los sujetos y vertical respecto a las instituciones administrativas que lo integran, estructurando un modelo burocrático de gestión (Tyler, 1991) que dinamiza las diferentes relaciones e interacciones al interior del sistema y su adaptación al modelo político instituido.

A continuación se plantean los diferentes elementos que estructuran el sistema educativo:

Instituciones políticas y jurídicas

Las instituciones políticas y jurídicas como primer elemento del sistema educativo tienen como fuente directa la forma de organización política del Estado y la educación como derecho en el marco constitucional, de allí se define la forma como este derecho es garantizado en relación con los organismos institucionales que tienen a su cargo la gestión y promulgación de la política oficial de educación.

El poder público distribuye sus funciones para garantizar el derecho a la educación poniendo en funcionamiento todo su aparato estatal en función de la creación del sistema educativo, es así como la Rama Legislativa del Poder Público elabora un marco legal frente al sistema educativo conocido

como Ley General de Educación, en la cual se establecen todas las normas relativas a regular los órganos, estructuras del sistema educativo (niveles), estructuras administrativas e institucionales y procedimientos, así como la organización de la comunidad educativa dentro de otras consideraciones que garantizan el derecho a la educación; por su parte, el poder Ejecutivo en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, a partir del marco general de educación o Ley General de Educación, tienen la facultad de *administrar* la prestación del derecho a la educación así como su vigilancia y control, además define las políticas de calidad y orientaciones pedagógicas frente al modelo de evolución, gestión y desarrollo de la educación.

Esta estructura propia de la administración pública en el marco del modelo de Estado Social de Derecho, configura diferentes instituciones del sistema educativo a partir de sus instituciones políticas y jurídicas en función de la educación como servicio público que cumple una función social. En este sentido, el sistema educativo yace del poder público en relación con la función de la educación en la sociedad.

La orientación política de este servicio público obedece a decisiones administrativas, gubernamentales y la orientación ideológica que esta tiene, entonces, no basta con la definición de un sistema educativo en el marco de una constitu-

El poder público distribuye sus funciones para garantizar el derecho a la educación poniendo en funcionamiento todo su aparato estatal en función de la creación del sistema educativo, es así como la Rama Legislativa del Poder Público elabora un marco legal frente al sistema educativo conocido como Ley General de Educación, en la cual se establecen todas las normas relativas a regular los órganos, estructuras del sistema educativo (niveles), estructuras administrativas e institucionales y procedimientos

ción garantista, sino por el contrario, dicha orientación corresponde a políticas gubernamentales de turno, que en algunos casos, no corresponde con los alcances constitucionales del derecho a la educación y sus fines esenciales. La comprensión de la educación en el escenario político es fundamental como elemento del sistema educativo y criterio de la planeación educativa.

Administración pública del servicio educativo

En principio, el elemento político y jurídico explicita cada uno de los elementos que integran el sistema educativo, sin embargo, la puesta en marcha de este sistema está a cargo de órganos administrados como parte de la función pública de la Rama Ejecutiva del Poder Público, en el caso particular colombiano, el Ministerio de Educación Nacional como órgano Ejecutivo, orienta las políticas generales de educación ubicándose en el nivel más alto dentro de la estructura administrativa, seguido de las secretarías departamentales y distritales de educación; cuyo fin es implementar y ejecutar la política educativa en todo el territorio Nacional. Estas entidades a su vez están integradas por personal administrativo encargado de gestionar e implementar la política educativa, entonces tenemos una ramificación jerárquica de empleados nacionales y oficiales de orden académico y de ejecución administrativa que tienen a su cargo la garantía del derecho a la educación y a su vez, complejizan la estructura administrativa de la educación en el marco de un modelo burocrático (Tyler, 1991).

La implementación de políticas y ejecución de recursos administrativos impone la facultad de toma de decisiones frente a la política educativa por parte de las diferentes entidades administradoras del nivel central, departamental y distrital, esta facultad obedece a mecanismos de participación entre los diferentes actores del sistema educativo, el sector productivo, científico y social que convergen como destinatarios directos de las políticas educativas.

Las partidas presupuestales del sistema educativo corresponden al principio de descentralización administrativa cuya ejecución está a cargo de las diferentes entidades territoriales. Esta racionalización administrativa de los recursos públicos para

la educación, permiten que el derecho a la educación sea materialmente posible en el marco del Estado Social de Derecho. La complejidad de la administración de los recursos públicos para la educación corresponde a conceptos técnicos propios del campo de la administración pública y de los órganos encargados de esta en el campo de la hacienda pública, entendiendo por esta la entidad estatal que administra la cosa (*res*) pública en beneficio de todos los nacionales. Es así como, sin la apropiación de los recursos públicos para la educación y la debida distribución de estos en el sistema educativo se dificulta (infarta) la prestación del servicio educativo, impidiendo la circulación eficaz de sus elementos para la consecución de sus fines esenciales.

Organización institucional

La organización institucional hace relación a la forma como al interior de las instituciones educativas, ya sea de educación básica, media y media vocacional, así como de educación superior, están conformados por cuerpos colegiados de toma de decisiones institucionales, que a su vez reproducen los valores democráticos y participativos del Estado. Es así como encontramos los consejos de dirección (consejo directivo) y académico, gobierno escolar y asociación de padres de familia que conforman la comunidad educativa.

El consejo directivo se constituye como un cuerpo colegiado en el cual están representados todos los estamentos de la comunidad educativa, el cual tiene como función implementar las políticas institucionales en relación con el currículo, orientación pedagógica, disciplinaria y de gestión administrativa. La dirección de la institución, más allá de su estructura administrativa frente al manejo fiscal de recursos físicos y de oficina, así como de recursos humanos; concentra su atención en aspectos académicos y pedagógicos como esencia de toda actividad educativa.

El gobierno escolar se tiene como cuerpo colegiado autónomo que permite agenciar procesos de participación democráticos, orientados por los docentes, frente a la elección de representantes estudiantiles ante los órganos académicos y

directivos de la institución. Estos escenarios de participación democrática modulan el ejercicio de derechos políticos en relación con los derechos civiles y políticos como ejercicios pedagógicos de formación ciudadana en la escuela; este espacio se refleja en todos los niveles de formación en el sistema educativo del sector público y privado.

Cosa distinta a esta filosofía de participación, en algunas instituciones educativas, es la poca atención de este escenario formativo frente a los fines del Estado por parte de quienes orientan la actividad académica en la escuela. De la misma forma, pero de manera independiente a las actividades escolares, la organización de los padres de familia permite que este sector de la comunidad académica proponga proyectos que coadyuven a los procesos administrativos y académicos de la institución educativa.

Este conjunto de instituciones escolares y su ejercicio por parte de los miembros de la comunidad educativa, permiten una relación entre las diferentes instituciones que conforman el escenario educativo bajo ambientes de participación, agenciando canales de comunicación en relación con la toma de decisiones institucionales, que a su vez, legitima los procesos académicos, pedagógicos, convivencia, administrativo y de formación ciudadana como dimensión política de toda acción educativa.

Comunidad educativa

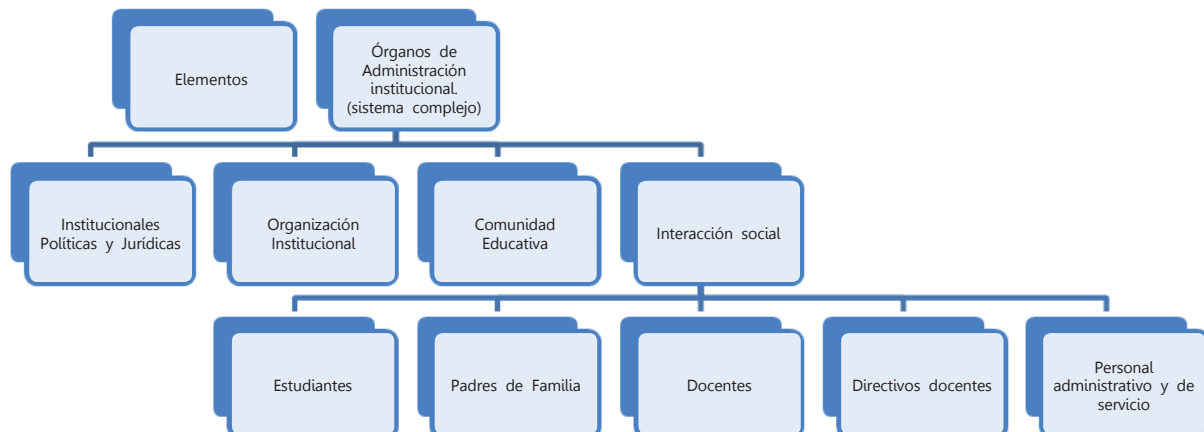
La comunidad educativa como elemento del sistema educativo hace referencia a los sujetos que

integran dicho escenario, dichos sujetos confluyen en un espacio en el cual se advierte interacción humana como principio de la convivencia social, además, circulan discursos, visiones de mundo, sentimientos que caracterizan toda interacción humana. Este conjunto de sujetos son: estudiantes, padres de familia, docentes, docentes directivos y personal administrativo y de servicios. Dicha interacción constituye el núcleo esencial del acto educativo como garantía del derecho a la educación y su función social en relación con los principios fundamentales del Estado.

Una característica fundamental de la interacción entre la comunidad educativa es la horizontalidad en su comunicación, principio de toda relación democrática e institucional frente a los procesos educativos y criterio de toda planeación educativa; identificando a la escuela como un escenario social de reproducción cultural en la cual confluyen todas las instituciones sociales.

De esta manera se afirma que la planeación, organización y administración educativa corresponden a un complejo entramado de instituciones políticas, jurídicas y administrativas que le otorgan un sentido a la educación en la sociedad; les conceden un estatus teórico a la administración, organización y planeación educativa en relación con los procesos, relaciones e interacciones educativas como criterio desde el cual se da la reflexión educativa, más allá de presupuestos científicos de la administración en su sentido clásico desde donde se reflexiona lo educativo.

Diagrama No. 3. Elementos del sistema educativo



CONCLUSIONES

La planeación como categoría histórica y metodológica permite configurar una teoría que fundamente toda acción educativa en armonía con la función de la educación en la sociedad y su paradigma cultural, de esta forma, los alcances y perspectivas de la planeación de los diferentes modelos educativos corresponden a un estudio que reconoce toda dimensión humana y contextos propios, sin desconocer la actividad burocrática inherente del sistema educativo e institucional.

La categoría de planeación como parte sustantiva de la organización escolar plantea la orientación académica y administrativa de la escuela elaborando una concepción de los diferentes posesos, prácticas y estrategias que intervienen en

el acto educativo en la prestación del servicio educativo. La planeación como actividad humana en el contexto educativo considera las dimensiones del discurso pedagógico en los cuales intervienen los diferentes actores educativos. La planeación educativa entonces, desborda los límites de la técnica como proceso de racionalización y pone en movimiento un conjunto de

saberes educativos en función del acto y servicio educativo. Sin embargo, la planeación como herramienta de los procesos administrativos posibilita la correcta distribución de los recursos materiales para el adecuado funcionamiento del sistema e instituciones educativas.

Lo anterior, significa una distinción conceptual entre la planeación como acción orientada a fines educativos y la planeación como herramienta de la administración de bienes materiales como parte del proceso empresarial; la concepción de la escuela bajo esta última orientación es aquella que ha sido incorporada en el discurso oficial de la educación en relación con la calidad del servicio educativo en los diferentes sistemas educativos de Latinoamérica, sin embargo, dicha distinción establece un sentido de la planificación educativa

que permite escenarios de análisis e investigación en el contexto educativo; por el contrario, bastaría con descifrar y sistematizar los rituales del proceso empresarial, en el cual, la planificación se constituye en el primer estadio de dicho proceso.

La planeación educativa comprendida como una actividad humana que racionaliza los elementos que conforman el sistema educativo ya sea a nivel de la administración pública y organización institucional, involucra un conocimiento de cada uno de los elementos que integran el sistema educativo. Este conocimiento garantiza que toda actividad en el escenario educativo tome en cuenta los fines políticos y administrativos de la educación como derecho y acto educativo en el contexto social. Este principio es aplicable a cada uno de los actores educativo y en especial a los docentes directivos y académicos quienes tienen a su cargo la planeación del modelo educativo.

La dimensión política, jurídica, administrativa y humana se entrelaza en un complejo sistema educativo. Esta complejidad se tiene como criterio de planeación educativa, en donde el contexto educativo está conformado por cada una de estas dimensiones; dimensiones que se consideran fundamentales en la planeación educativa sin importar el nivel en el cual se presente, ya sea en la planeación de sistemas complejos de educación frente a la prestación del servicio educativo, en cuanto a la cobertura escolar, en lo institucional o en el aula. La complejidad del sistema obedece al conjunto de instituciones, relaciones e interacciones que se desarrollan al interior del sistema educativo y que tiene su destino final en la escuela como escenario en donde convergen todas las instituciones sociales, además del conjunto de instituciones políticas y jurídicas que se entrelazan para hacer efectivo y operante el derecho a la educación.

BIBLIOGRAFÍA

GUTIÉRREZ GÓMEZ, R. (2001). Planeación y orientación educativa desde una visión histórica y contextual: el caso de la UEAM. *Tiempo de Educar. Revista interinstitucional de investigación educativa*, 44-69.

La planeación como actividad humana en el contexto educativo considera las dimensiones del discurso pedagógico en los cuales intervienen los diferentes actores educativos.

KATZ, R. (1975). *El Arte de un Administrador Efectivo*. Cambridge: Harvard University.

LEMUS, L. (1975). *Administración, dirección y supervisión de escuelas*. Buenos Aires: Kapelusz.

MÉNDEZ SÁNCHEZ, M.; OSUNA CURREA, F. y CORTÉS, J. C. (2001). ¿Cómo evaluar un PDF en gestión de calidad? En L. Tarazona de Niño, *¿Gerenciar, gestionar o dirigir instituciones educativas? Lecciones de un programa de formación permanente de directivos y docentes* (pp. 21-46). Bogotá D.C.: Universidad Pedagógica Nacional.

MONTSERRAT GALCERÁN, H. (2007). Reflexiones sobre la reforma de la universidad en el capitalismo cognitivo. *Nómadas*, 86-97.

NACIONES UNIDAS. (2004). *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

TORT I RAVENTÓS, L. (s.f.). *Supervisión y administración escolar*. Universidad de Barcelona.

Disponible en <http://www.raco.cat/index.php/educar/article/viewFile/42093/90008>. Consultado el 13/02/2011.

TYLER, W. (1991). *Organización escolar*. Madrid: Ediciones Morata S.A.

UNESCO (2010). *Gestión educativa estratégica*. Módulo 2. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.