

Política de Agrupamiento Escolar en Portugal: elementos de la sociología de las organizaciones para investigar un nuevo modelo normativo de organización escolar

Cecilia Bocchio
Universidad Nacional de Córdoba-CONICET, Argentina
mcbocchio@gmail.com

Resumen: Este artículo recoge resultados de una tesis doctoral que se enmarca en la política educativa portuguesa de Agrupamiento Escolar (AE). Desde el año 2010 el AE constituye un nuevo modelo normativo de organización escolar que nuclea a múltiples escuelas, de todos los niveles de enseñanza obligatoria y localizadas en relativa proximidad geográfica. Concretamente, en la investigación desarrollada se aborda la “puesta en acto” o *enactment* de esta política en un AE localizado en Lisboa. El enfoque teórico-metodológico del estudio se basa en los aportes que Erhard Friedberg desarrolla en el marco de la sociología de las organizaciones. La publicación se estructura a partir de una introducción a la política de AE y a la investigación desarrollada. Seguidamente, se abordan algunas de las principales categorías conceptuales de Friedberg, cuyo concepto de Sistema de Acción Concreto posibilita analizar cómo, y a través de qué actores, se organiza la acción en el ficticiamente denominado AE Margen. Se pretende mostrar las potencialidades que la sociología de las organizaciones posee para la investigación en política educativa, concretamente para el estudio de los complejos procesos de regulación de las políticas que acontecen en las instituciones educativas.

Palabras clave: Sociología de las organizaciones. Política educativa. Agrupamiento Escolar.

Política de Agrupamento Escolar em Portugal: elementos da sociologia das organizações para investigar um novo modelo normativo de organização escolar

Resumo: Este artigo apresenta resultados de uma tese de doutoramento que se enquadra na política educativa portuguesa de Agrupamento Escolar (AE). Desde 2010 o AE representa um novo modelo normativo de organização escolar que reúne várias escolas de todos os níveis de

escolaridade obrigatória, e têm relativa proximidade geográfica. Nesta pesquisa trabalha-se, especificamente, a atuação (*enactment*) desta política em um AE de Lisboa. A abordagem teórica e metodológica do estudo recolhe as contribuições que Erhard Friedberg desenvolve no âmbito da sociologia das organizações. Em primeiro lugar se introduz à política de AE e é descrita a investigação desenvolvida; em segundo lugar são apresentadas algumas das principais categorias conceituais de Friedberg, cujo conceito de Sistema de Acção Concreta permite analisar como e através de quais atores a ação é organizada no, ficticiamente nomeado, AE Margem. O objetivo do presente trabalho é analisar o potencial da sociologia das organizações para a investigação em política educacional, particularmente para o estudo dos complexos processos regulatórios das políticas que acontecem em instituições de ensino.

Palavras-chave: Sociología das Organizações. Política Educativa. Agrupamento Escolar.

School Cluster policy in Portugal: elements of the sociology of organizations to study a new normative model of school organization

Abstract: This article presents results of a doctoral thesis framed in the Portuguese educational policy of School Clusters (SC). Since 2010, the SC represents a new regulatory model of school organization that brings together multiple schools, at all levels of compulsory education and located in geographic proximity. Specifically, this research approaches this policy enactment in an SC located in Lisbon. The theoretical and methodological approach of the study is based on the contributions that Erhard Friedberg developed within the framework of the sociology of organizations. The publication is divided in two sections. First, the article introduces the SC policy and research carried out for this article. Then, the second section addresses Friedberg's core conceptual categories. His concept of Concrete Action System allows analyzing through which actors and how the action is organized in the fictitiously named SC Margin. It is intended to show the potential that the sociology of organizations has for research in education policy, particularly in the study of complex regulatory processes of educational policies that occur in educational institutions.

Keywords: Sociology of organizations. Educational policy. School Clusters.

Breve introducción a la política de Agrupamiento Escolar y al estudio de caso desarrollado

No es ya la organización como objeto o dispositivo social lo que está en el centro de interés, sino la acción organizada que supone la construcción de un mínimo de regulación. Entonces [la acción organizada] se convierte en una herramienta esencial para el estudio empírico de las condiciones y los mecanismos concretos de (re) producción de un orden local, es decir, de regulación social (Reynaud, 1989, en Friedberg, 1995, p.168).

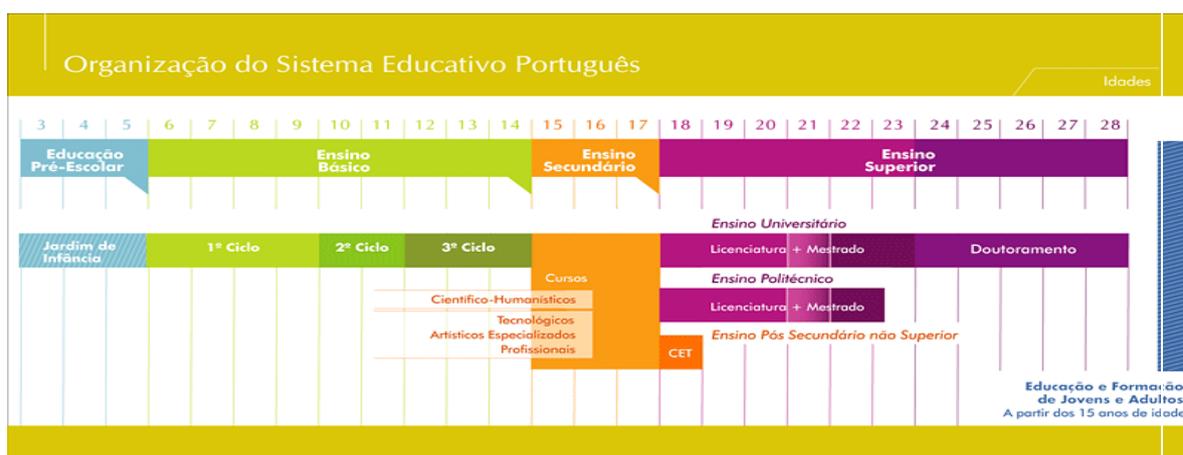
La configuración actual del Sistema Educativo portugués es la consecuencia de un complejo proceso de transformaciones en su estructura burocrático-administrativa. La

política de Agrupamiento Escolar (AE) nace como una iniciativa para responder a la necesidad de reordenar la administración escolar portuguesa, marcada por la existencia de una gran cantidad de escuelas de enseñanza básica con matrículas muy reducidas (Afonso, 2009).

La atención a esta situación obtiene centralidad en la agenda educativa, principalmente, a través del *Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio*, que regula la conformación de los Agrupamientos Horizontales integrados por jardines de infantes y escuela de primer ciclo (EB1)¹. En el *artigo 8 do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio*, un AE se define como una unidad organizativa dotada de sus propios órganos de administración y gestión, y constituido por establecimientos de educación preescolar y de uno o más ciclos y niveles de educación. Concretamente, los objetivos planteados en el *Decreto-Lei n.º 115-A/98* (artigo 5, punto 1) son:

- a) favorecer el desarrollo secuencial y articulado de la educación obligatoria en una zona geográfica determinada;
- b) superar situaciones de aislamiento de establecimientos y prevenir la exclusión social;
- c) reforzar la capacidad pedagógica de los establecimientos educativos y el uso racional de los recursos;
- d) garantizar la aplicación de un régimen de autonomía, administración y gestión;
- e) valorizar y encuadrar experiencias en curso.

¹ Ver organización del Sistema Educativo en Portugal:



Fuente: Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE)

Por tanto, en el *Decreto-Lei* antes mencionado acontece por primera vez la confrontación con otras posibilidades de organización escolar. Como Barroso (2003) lo explica, hacia 2003, el ascenso al poder de la centro-derecha agudiza, aún más, la adopción de políticas que implican la subordinación de la educación a las lógicas del mercado. El *Despacho n° 13313/2003, de 8 de Julho*, de la Secretaria de Estado de la Administración Educativa refuerza la apuesta del *Decreto-Lei n° 115-A/98* e impone el reordenamiento de la red escolar bajo el modelo de Agrupamiento Vertical de Escuelas. Éste incluye desde el jardín de infantes hasta el tercer ciclo de la enseñanza básica (EB3).

El conjunto de reformas en la configuración de los AE se complementa con dos normativas:

1) *El Decreto-Lei n. ° 75/2008, de 22 de Abril*, que promueve un nuevo “Modelo de Administración y Gestión de las Escuelas Públicas”, y pasa a definir al director como un órgano unipersonal de gestión. Se establece así, un cambio rotundo en la administración escolar portuguesa, cuyos nuevos órganos de dirección, administración y gestión de los AE y escuelas no agrupadas son:

-El **Consejo General** como órgano responsable para la definición de las líneas orientadoras de las actividades escolares. Este órgano es garante de la participación y representación de la comunidad educativa: docentes, no-docentes, padres, alumnos, miembros de la Cámara Municipal, de la Junta de Freguesía y de la comunidad, como instituciones religiosas, vecinales, entre otras.

-El **Consejo Pedagógico** es el órgano de coordinación, supervisión pedagógica y orientación educativa, no sólo en los dominios pedagógicos-didácticos de orientación y acompañamiento de los alumnos, sino también en el de la formación inicial y continua del personal docente y no docente. Es presidido por el Director e integrado por los Coordinadores de departamentos curriculares, las estructuras de coordinación y de supervisión pedagógica, y por representantes de los padres y encargados de educación.

- El **Consejo Administrativo** es el órgano deliberativo en materia administrativo - financiera del AE o escuelas no agrupadas. Presidido por el Director e integrado además por el Sub-director o uno de los Adjuntos de dirección y por el jefe de los servicios de la administración escolar o quien lo represente.

- El **Director** es el órgano de administración y gestión en las áreas pedagógica, cultural, administrativa, financiera y patrimonial. Entre las potestades adquiridas detenta la capacidad para elegir el Equipo directivo (Sub-director y Adjuntos de dirección), a los Coordinadores de las principales estructuras de coordinación y de supervisión pedagógica, y a los Coordinadores de escuela. En el caso de los Coordinadores de Departamentos Curriculares, posee la capacidad de sugerir tres profesores que considere más pertinente para dicho cargo.

2) El *Decreto-Lei n.º 85/2009, de 27 de Agosto*, que regula la ampliación de la obligatoriedad escolar para niños y jóvenes con edades de entre 5 y 18 años y que tiene por objetivo la universalización de la escolaridad hasta culminar la enseñanza secundaria.

La legislación antes citada cimienta el camino para integrar a la escuela secundaria en la política de AE. Meses después, a partir de la *Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, de 14 de Junho*, las escuelas tuvieron la obligación legal de agruparse o bien, en el caso de los AE ya existentes, de re-agruparse y producir un proyecto educativo institucional de modo conjunto. Las escuelas agrupadas pasaron a tener un nuevo núcleo administrativo: la Escuela Sede de AE localizada en la escuela secundaria, donde reside el Director de AE y el equipo directivo. Desde la Escuela Sede se coordina al conjunto de escuelas agrupadas, y en cada escuela la máxima autoridad es el Coordinador de Escuela electo por el Director de AE para ejercer dicha función durante los cuatro años que dura su mandato.

Lima (2011) afirma que la publicación del *Decreto-Lei N.º 75/2008 de 22 de abril*, donde el coordinador escolar de cada institución integrada en un AE pasa a ser nombrado por el director del AE, posibilita que éstos pasen a operar en calidad de representantes del Director en sus respectivos establecimientos. El fenómeno de concentración de poderes en el director se corresponde con el traslado de la gestión empresarial a la escuela. Así, la prerrogativa que le fue concedida al director para seleccionar los detentores de los cargos de gestión en las escuelas agrupadas coincide con un referencial de tipo empresarial, eficaz y eficiente, cuyo carácter burocrático inmanente sería capaz de vencer las resistencias al cambio propias del corporativismo de sus profesionales. En consecuencia, el director vuelve a ser un órgano unipersonal de gestión, al igual que durante la dictadura militar que terminó en 1974.

Por tanto, el nacimiento de esta investigación (Bocchio, 2013) fue la consecuencia de un conjunto de interrogantes acerca de los AE como nuevo modelo normativo de

organización escolar. Particularmente, los “enigmas” se focalizaron en cómo se coordina la acción entre doce escuelas localizadas en un radio de diez kilómetros de distancia, y en cuáles son las implicancias de esta política para el trabajo del “antiguo” director de escuela secundaria, quien, tras ser electo por el Consejo General de AE, se constituye en responsable de la gestión directiva de todos los niveles de enseñanza obligatoria.

Esta investigación se contextualiza en un AE perteneciente a la Dirección Regional de Lisboa y Valle del Tejo. Este AE se conformó en el ciclo lectivo 2010-2011 y se integra por doce escuelas. El objetivo general que guía este estudio es describir, analizar e interpretar el Sistema de Acción Concreto (SAC) (Friedberg, 1995) construido en la interacción entre la Directora del AE y un conjunto de actores escolares que presentaremos en los siguientes apartados. Se considera que la relevancia, especificidad y novedad de la investigación radica en la construcción de conocimiento acerca de la puesta en acto o *enactment* (Ball et al, 2012) de la política de AE, en una organización cuyos procesos de regulación internos, a tres años de la conformación del AE, han alcanzado cierto nivel de consolidación en el tiempo.

El diseño de la investigación es cualitativo y responde a un estudio de caso intrínseco, opción metodológica seleccionada para abordar las especificidades del SAC. En un plano operacional, durante el ciclo lectivo 2012-2013 fue efectuado el trabajo de campo de esta investigación; se realizaron un total de veinte entrevistas semi-estructuradas a los actores escolares elegidos por la relevancia de las tareas que desempeñan en la gestión del AE, como así también en la promoción de la articulación entre la escuela sede y las escuelas agrupadas. Estas entrevistas permitieron la recolección y posterior análisis, a través de procedimientos de análisis de contenido de los datos significativos para la interpretación del SAC contextualizado en el AE Margen.

En las elecciones teórico-metodológicas de este estudio se articula el registro interpretativo con un enfoque inductivo. Como Friedberg (1995) lo explica, para reconstruir las estructuras profundas del campo es factible complementar un enfoque inductivo con una hipótesis deductiva, la cual sólo puede ser comprobable a partir de los datos provenientes del trabajo de campo en el AE Margen. Seguidamente presentamos las principales contribuciones de este sociólogo para estudiar la acción organizada en el contexto de la política de AE.

Erhard Friedberg: algunos de sus aportes teórico-metodológicos

Las contribuciones de Friedberg, en el marco de la sociología de las organizaciones, poseen una importante trayectoria, siendo fundante la obra que desarrolla junto a Michel Crozier titulada *L'acteur et le système* (1977). En dicho trabajo los autores establecen una ruptura con los modelos clásicos de análisis organizacional, al poner de manifiesto el carácter utópico del antiguo sueño de regulación automática y de coordinación de la acción humana en las organizaciones.

Concretamente a través de la obra *Poder y Regla* (1995) cuestiona tres de las premisas fundamentales de la perspectiva clásica de las organizaciones: (a) la racionalidad clara y transparente del comportamiento organizacional; (b) la concepción de organización como un todo coherente y unificado, estructurado de acuerdo con fines pre-determinados y fijos; (c) la existencia de fronteras organizacionales claras que permiten distinguir el interior y el exterior/medio ambiente de la organización.

Ante las desmitificaciones planteadas acerca de la perspectiva clásica de las organizaciones, Friedberg (1995) postula el nacimiento de un nuevo modelo de racionalidad limitada y relativa que sustituye el concepto de organización como una estructura fija, por el concepto de "acción organizada". Desde este concepto, el autor desarrolla un modelo teórico de organización concebido como un proceso de naturaleza política por el cual los actores, a través de dinámicas estratégicas estabilizan sus relaciones e interdependencia para construir y organizar los espacios de acción. En este contexto la "acción social", sea cual sea su campo en particular, es vista como:

Un conjunto más o menos estabilizado y articulado de juegos, cuyas reglas y mecanismos estructuran procesos de interacción (intercambio y negociación), a través de los cuales los actores originan las dependencias mutuas. Esos juegos producen un orden local, son en sí mismos construcciones sociales, es decir productos desigualmente estabilizados de comportamientos individuales o colectivos (Friedberg, 1995, p. 113).

Los espacios de acción concretizados se definen desde una segunda categoría central: Sistema de Acción Concreto (SAC). A partir de este concepto refiere a la interacción estratégica de los actores, como un factor que contribuye al proceso de regulación del sistema. El autor define SAC como "estructuras de acción colectiva por las cuales son organizados los espacios de acción, es decir, son construidos y perpetuados los órdenes locales gracias a los cuales los actores estabilizan el accionar" (p. 11).

El SAC es siempre contingente (con respecto a las características del contexto), arbitrario y problemático. Por tanto, nos encontramos ante un campo de análisis que se inscribe en una concepción política de la acción social, ya que se basa en las relaciones de poder fundadas en juegos de intereses, conflicto y negociación. En este sentido, se interroga acerca de la naturaleza de los mecanismos que estabilizan los procesos de negociación que ocurren en un SAC, a través de los cuales se construye la acción colectiva. Estos procesos demandan tres cuestiones fundamentales: (a) banalizar las organizaciones como contextos de acción, ya que ellas no son más que un contexto de acción entre otros; (b) analizar los procesos de organización a través de los cuales son determinadas las interacciones estratégicas de los actores; y (c) analizar los efectos sobre los comportamientos empíricos de los actores desde los mecanismos, artefactos y dispositivos sociales, es decir, tornando concreta la acción organizada, y a sus efectos analizables empíricamente.

Por lo tanto, el fenómeno-organización es el resultado de la construcción temporal de un orden local cuyas características, relativamente autónomas, determinan la capacidad de acción humana. En este orden se define una regulación situacional, donde intervienen políticas impuestas que los actores regulan localmente, a través de la cooperación que construyen.

En la sociología de la acción, el poder implica la capacidad del actor para estructurar procesos de intercambio más o menos duraderos en su favor. Las relaciones de poder son entendidas como el intercambio negociado y conflictual, dado que cada jugador, para mejorar su propia posición en la negociación, tenderá a reducir las posibilidades de elección de su par. De esta forma, se estructura un campo de acción organizada, basado en un conjunto de relaciones de poder, en equilibrio precario, cuya gestión impone su propia lógica a los procesos de intercambio, una lógica de naturaleza política. Así lo define Friedberg (1995):

Es a través de esta autonomización (es decir, de la politización de los procesos de cambio) que se construye la estructuración de un campo. Cabe señalar que el intercambio político incorpora y trasciende el intercambio económico, por el hecho de que el intercambio debe ser acompañado por la manipulación ventajosa de los términos de negociación (p.135).

La realidad es definida como un *continuum* de dinámicas endógenas de procesos de interacción que sirven a la estabilización de los procesos de negociación y de poder entre

los actores. Identifica, por lo menos, cuatro factores que deben tenerse en cuenta para estudiar la dinámica y la extensión de las “dinámicas de autonomización” en los procesos de intercambio:

- a) La existencia de un mínimo de recursos para todos;
- b) La inexistencia de barreras de todo tipo (técnicas, jurídicas, económicas) que determinen el campo de intercambio entre los actores;
- c) El empleo de técnicas de evaluación aceptadas y dominadas por todos los actores que permitan medir la calidad del desempeño (performance) de las diferentes partes interesadas;
- d) La facilidad con la cual las partes interesadas pueden transferir los costos para actores terceros, no incluidos en sus intercambios, como un indicio de control (p. 135).

En un extremo del *continuum* imaginario, las estrategias de poder están sujetas a una evaluación racional y a la autonomía del "juego" en relación a la racionalidad instrumental del proceso de la transacción. En el otro extremo del *continuum* habría, por el contrario, un campo de acción donde los objetivos son ambiguos, lo que hace que ninguno de los participantes sea capaz de evaluar la satisfacción, ya que no disponen de información sobre el nivel de desempeño de los demás. Así, la autonomía de juego como construcción política se rige por relaciones de chantaje y de negociación entre los actores que poseen reciprocidad en las relaciones, pero nunca por el equilibrio.

En relación a lo antes planteado, el concepto de SAC pone de manifiesto, en primer lugar, la “regulación mixta” de los contextos de acción de los actores, donde confluye una estructura formal con otra estructura informal que define las posibilidades de acción de cada uno de los participantes. En segundo lugar, se delimita la libertad o zona de autonomía (de cada parte) en su trato con los demás. Por lo tanto, la interpretación de un “fenómeno organizacional” demanda poner de manifiesto las características relativamente autónomas que estructuran la capacidad de acción de los actores para, finalmente, poder evidenciar sus efectos, los cuales son definidos como: “la nueva estructuración que [los actores] introducen en un contexto de acción determinado y que constituye otra de las tantas imposiciones para los respectivos actores” (Friedberg, 1995, p. 12).

Hasta aquí fueron introducidos algunos de los principales aportes del autor para el análisis de las prácticas de los actores implicados en procesos de regulación de la acción organizada. Queda de manifiesto la convergencia de múltiples regulaciones y dinámicas de

autonomización complejas y, por veces, contradictorias cuyos efectos demandan ser interpretados en el contexto de la acción organizada.

En la articulación de los tres procesos que orientaron la recolección de datos en el AE Margen: descripción, análisis e interpretación se constituye la red conceptual que sustenta teórica y metodológicamente la investigación, y que fue fundamental para la definición de los ejes que guiaron las entrevistas efectuadas a los diferentes actores escolares.

La operacionalización de los aportes teórico-metodológicos de Friedberg y de los datos recabados se organiza en tres dimensiones de análisis que se articulan con los objetivos específicos de esta investigación. Como ya fue mencionado, el objetivo general que orienta este estudio es analizar, describir e interpretar el Sistema de Acción Concreto (SAC) que se contextualiza en el Agrupamiento Escolar (AE) Margen.

La primera dimensión de análisis (1) responde al primer objetivo específico de investigación: describir, analizar e interpretar los procesos organizativos internos del Sistema de Acción Concreto, (re)creados por los actores escolares del AE Margen. Estos procesos son consecuencia de la responsabilidad y necesidad que la Directora del AE tuvo de conformar una estructura local, capaz de gestionar el nuevo modelo normativo de organización escolar en AE. Se diferencian tres categorías conceptuales que posibilitan el abordaje de los procesos organizativos internos del AE, denominadas como (1.1) Selección de “actores escolares”; (1.2) Distribución de funciones; (1.3) Producción de textos reguladores.

En la segunda dimensión de análisis (2) se atiende al segundo objetivo específico de investigación: describir, analizar e interpretar las lógicas de acción regulatorias legitimadas en el SAC por los actores escolares del AE Margen. Se proponen tres categorías analíticas: (2.1) Sentidos atribuidos al AE Margen; (2.2) Construcción identitaria como AE; (2.3) Dinámicas de gestión del AE. Estas categorías contribuyen a la interpretación de las lógicas de acción promovidas por la Directora del AE, el Equipo Directivo y las Estructuras Intermedias de Gestión para la regulación de las prácticas en las escuelas agrupadas.

La tercera dimensión de análisis (3) refiere al tercer objetivo específico de la investigación: describir, analizar e interpretar los efectos del SAC sobre los actores escolares del AE Margen. Se distinguen tres esferas de influencia (Hanson, 1981) que operan

articuladamente para dar respuesta a las demandas que la gestión del AE suponen, y que contribuyen al análisis de los efectos del SAC en los actores escolares del AE Margen. Son diferenciadas tres esferas de influencia primordiales para la gestión del AE: esfera administrativa, esfera pedagógica y esfera de relación escuela-medio.

Las tres dimensiones de análisis presentadas operan articuladamente para interpretar y desnaturalizar el SAC construido por los actores escolares del AE Margen: la Directora del AE, el Equipo Directivo, las Coordinadoras del Gabinete de Evaluación Interna, del Gabinete de Inclusión Ciudadana y del Departamento Curricular EB1, los Coordinadores de Escuela e Interlocutores. Consecuentemente, en la primera dimensión de análisis, los tres procesos organizativos internos que se presentan sirven a la definición del AE como estructura diseñada para la acción organizada, delimitando reglas, funciones, jerarquías, responsabilidades, relaciones de poder y de confianza entre los actores escolares. En la segunda dimensión, la explicitación de las lógicas de acción regulatorias de la acción organizada demandan recuperar los procesos organizativos internos del AE, enfatizando en el poder que detenta la Directora y su “equipo de confianza” en la construcción y legitimación de lógicas de acción consensuadas entre los actores escolares. Por último, en la tercera dimensión de análisis se procura dar cuenta de los efectos que los actores escolares, dotados de niveles diferenciados de autonomía, vivencian en las esferas de gestión del AE. Se reconocen a dichos efectos como la estructuración que adquieren, en el contexto de la práctica, los procesos organizativos internos y las lógicas de acción regulatorias de la acción en el AE Margen.

A continuación los aportes de Friedberg se despliegan para caracterizar el SAC contextualizado en el AE Margen. Por razones de espacio, se profundiza principalmente en la primera dimensión de análisis presentada.

La acción organizada en el contexto de la política de Agrupamiento Escolar

La constitución legislativa de los AE permite recuperar un camino conceptual y de ideología educativa asociado a políticas públicas que discursivamente pretenden promover la descentralización y modernización de la administración pública en Portugal. Bajo el slogan “territorializar las políticas educativas” la figura del Director, designado legalmente

como órgano unipersonal de gestión escolar, adquiere centralidad en la administración local del AE. Se espera que dirija a múltiples organizaciones escolares, ahora agrupadas, que deben compartir un mismo proyecto educativo.

En esta investigación el Director de Agrupamiento Escolar, se define como un actor regulado por el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) y, a su vez, como regulador local de las políticas y prácticas educativas. En consecuencia reconocemos que el AE constituyen un nuevo modelo normativo de organización escolar diseñado para la operacionalización de diversas políticas (asistenciales, de evaluación de alumnos y docentes) que pasan a ser gestionadas desde la escuela donde se sitúa la sede del AE. Se rediseña así la estructura organizacional que contribuye a la transformación en los mecanismos de regulación del MEC sobre las escuelas agrupadas y sobre el trabajo del Director.

Seguidamente caracterizamos el SAC investigado a partir de explicitar los procesos organizativos internos del Sistema de Acción Concreto (re)creados por los actores escolares del AE Margen. El objetivo es dar cuenta de la estructura burocrática y pedagógica necesaria que dirigir el AE.

Notas sobre el Sistema de Acción Concreto investigado

Como ya fue mencionado, el desarrollo de esta investigación se contextualiza en un Agrupamiento Vertical. El AE se conforma por doce escuelas, específicamente es el resultado de la fusión de dos Agrupamientos Horizontales y de tres escuelas no-agrupadas, siendo la Escuela Sede la Escuela Secundaria.

El SAC en análisis se integra por la Directora y un conjunto específico de actores que contribuyen a la gestión del AE por iniciativa y elección directa de la Directora, ellos son: el Equipo Directivo: una Sub-Directora y tres Adjuntas de Dirección; tres Coordinadoras de las Estructuras de Coordinación Intermedia y Supervisión Pedagógica, denominadas por los propios actores escolares como “Estructuras Intermedias de Gestión”: la Coordinadora del Gabinete de Inclusión Ciudadana, la Coordinadora del Gabinete de Evaluación Interna y la Coordinadora del Departamento Curricular Educación Básica. Se incluyen además los siete Coordinadores de Escuela y cuatro Interlocutores, que se desempeñan en las once escuelas agrupadas del AE.

Según la distribución de tareas realizada por la Directora, la Sub-Directora y una Adjunta de Dirección concentran las responsabilidades de gestión pedagógica y administrativa de las Escuelas Básicas de Segundo Ciclo (EB2), de las Escuelas Básicas de Tercer Ciclo (EB3) y de la Escuela Secundaria (ES). En tanto, las otras dos Adjuntas de Dirección son responsables de la gestión pedagógica y administrativa del Jardín de Infantes (JI) y de las Escuelas Básicas de Primer Ciclo (EB1). La interpretación de las entrevistas posibilita reconocer dos criterios principales para la distribución de tareas. El primero da cuenta de una distribución de tipo pedagógica, que responde a los ciclos en que se organiza la escolaridad obligatoria, abarcando desde el Jardín de Infantes hasta la Escuela Secundaria. En la asignación de tareas se respeta el nivel de enseñanza en el que cada miembro del Equipo Directivo se desempeñaba como docente antes de la conformación del AE Margen. El segundo criterio que prevalece responde a una distribución de tareas burocrático-administrativas entre los miembros del Equipo Directivo y las Estructuras Intermedias de Gestión de los respectivos niveles de enseñanza. Estas comprenden: cuestiones financieras, venta de servicios, contratación de personal de limpieza, gestión de la plataforma administrativa del Ministerio de Educación y Ciencias, entre otras.

En cuanto a las Estructuras Intermedias de Gestión, la Coordinadora del Departamento Curricular EB1 es responsable por la ejecución del Proyecto *Alicerces* (Cimientos, en lengua castellana) para el nivel EB1 de enseñanza. En el conjunto de actividades que realiza prevalecen acciones relacionadas con la supervisión y evaluación del alumnado, el acompañamiento a los Coordinadores de Escuela e Interlocutores, y el desarrollo de los documentos en los que se adecuan las políticas educativas del nivel de enseñanza para los docentes.

La Coordinadora del Gabinete de Evaluación Interna es responsable del equipo de trabajo que efectuó el diseño del Proyecto Educativo del AE. Ella estuvo directamente implicada en la selección de los integrantes del Gabinete de Evaluación Interna del AE, desde donde se ejecuta la evaluación de las escuelas, y se desarrollan los documentos e instrumentos necesarios para la evaluación interna y externa del AE.

La Coordinadora del Gabinete de Inclusión Ciudadana se ocupa del seguimiento e implementación de un conjunto de proyectos del AE vinculados al abordaje de cuestiones disciplinares del alumnado, la gestión de programas y proyectos asociados al cuidado del

alumnado en condición de vulnerabilidad socio-educativa, y el desarrollo de actividades conjuntas entre las escuelas agrupadas, las cuales tienen por objetivo apoyar el proceso de enseñanza-aprendizaje. La relevancia asignada al Gabinete de Inclusión Ciudadana, a partir de la constitución del AE, implicó que deje de ser un proyecto educativo, para transformarse en una estructura de gestión intermedia. El Gabinete permite a la Directora descentralizar el tratamiento de los problemas vinculados a la conducta de los alumnos hacia la Coordinadora y la Sub-Directora, siendo solicitada su participación en caso de registrarse situaciones extremadamente complejas.

Los Coordinadores de Escuela e Interlocutores son las máximas autoridades en cada escuela agrupada. En el trabajo de campo fue posible reconocer la figura del Interlocutor, se trata de un actor escolar creado por la Directora del AE para dar respuesta a la imposibilidad legal de nombrar coordinadores de escuela en instituciones con menos de tres profesores en ejercicio efectivo de la función docente. El Interlocutor es el representante de la Directora en estas pequeñas escuelas EB1 o JI. La asignación de este cargo es consecuencia de una valoración positiva y simbólica de la labor de los profesores que no implica incremento salarial y que, desde luego, no está regulada en ningún estatuto. La participación en cuestiones de liderazgo pedagógico si bien no son menores para estos actores, no aparece en la mayoría de las entrevistas. De este modo lo refieren dos de ellos:

Coordino todo y procuro trabajar en grupo, superviso todo, marco los límites y que cada uno se haga responsable de sus funciones (E11, p. 1).
A pesar de mis funciones estar más ligadas a cuestiones de gestión, yo creo que mi labor radica en lo pedagógico, no consigo separarlas y mis colegas me necesitan para organizar el Plan Anual de Actividades (E9, p. 1).

Sólo la Coordinadora de la Escuela 9 hizo referencia explícita a la labor pedagógica que desempeña en detrimento de las organizativas. En la mayoría de los relatos sobre la especificidad del trabajo del Coordinador de Escuela, se coloca en el mismo nivel de relevancia “lo pedagógico”, que el listado de cuestiones burocráticas a las que dan respuesta a diario. De este modo refieren los actores escolares en cuestión al tipo de relaciones que establecen en las escuelas donde se desempeñan, y a los objetivos a los que responden dichas relaciones: “Yo soy una extensión de la dirección con mis colegas” (E1, p.1); “Somos un puente, un brazo de la dirección en terreno con los padres y docentes” (E3, p. 1).

Lo antes manifestado posibilita asimilar a los Coordinadores de Escuela e Interlocutores como actores que intervienen en la “cadena de distribución de tareas”, como gestores operacionales que transmiten las directrices definidas en la Escuela Sede. En otras palabras, los Coordinadores de Escuela e Interlocutores, en el contexto de una relación de dependencia para con quien los seleccionó, estarían traduciendo, una vez más, el mensaje de la Directora, desempeñándose como “traductores oficiales” que contribuyen a la representación de la Directora del AE en las escuelas agrupadas.

Regulación de los extremos del SAC del AE Margen: ¿nuevas responsabilidades para nuevos actores escolares?

En uno de los extremos del SAC estudiado se encuentra la Directora del AE, cuyo cargo devino del concurso directivo en el contexto de conformación del AE. El día 30 de junio de 2011 fue electa en el Consejo General de AE, por unanimidad (19 votos), para ejercer un mandato de cuatro años. La proximidad del vínculo construido entre la Directora y lo que denominamos como el “equipo de confianza”, conformado por el Equipo Directivo y las Coordinadoras de las Estructuras de Gestión Intermedia es destacable. La trayectoria de trabajo conjunto entre estos actores y la proximidad física promovida por el trabajo en la Escuela Sede son factores que diferencian las relaciones establecidas con los Coordinadores de Escuela e Interlocutores. El compromiso laboral asumido por los actores escolares que trabajaron junto a la Directora en el proceso de conformación del AE, define un vínculo afectivo que los condujo a aceptar las “invitaciones obligatorias” para ejercer las tareas que la Directora del AE les atribuyó.

En el otro extremo se ubican los Coordinadores de Escuela e Interlocutores, electos por la Directora de AE. El hecho de haberse reconocido escasos registros críticos sobre la gestión de la Directora y el modo en que ejerce sus tareas y potestades, pone en evidencia cierto nivel de legitimidad de la gestión directiva. Asimismo da cuenta de la dependencia de estos actores con relación a las decisiones que la Directora ejecuta. Subyace, así, una conformidad general sobre las “reglas de juego” definidas en la Escuela Sede. Esta instancia de gestión escolar, en las representaciones de algunos Coordinadores de Escuela, se asimila como si la Escuela Sede fuese sinónimo del AE que regula a las escuelas agrupadas. En líneas generales, la confianza delegada por la Directora del AE en los actores escolares

seleccionados es, al parecer, un componente fundamental para la administración y gestión de la estructura pedagógico-administrativa del AE.

Como ya referimos, en cada uno de los extremos del SAC operan la Directora del AE y los Coordinadores de Escuela e Interlocutores. Se torna ahora necesario focalizar la atención, una vez más, en el trabajo que ambos desempeñan.

Los Coordinadores de Escuela e Interlocutores del AE Margen pertenecen, mayoritariamente, al primer ciclo de enseñanza (EBI) y a jardines de infantes, y en su mayoría son novatos en el ejercicio de tareas asociadas a la gestión directiva. Estos actores son los representantes de la Directora en las escuelas agrupadas, es decir, son traductores, transmisores y ejecutores de las directrices definidas en la Escuela Sede. Se puede referir a ellos, metafóricamente, como “satélites” que detectan conflictos y actúan para resolverlos con el apoyo de las Adjuntas de Dirección 1 y 2.

Vale la pena interrogar, en el sentido, el ¿para qué? de los Coordinadores de Escuela e Interlocutores en el AE. Es pertinente aclarar que ellos se auto-reconocen (en su mayoría), como carentes de autonomía en el ejercicio de sus tareas. Fue posible registrar en las entrevistas, incluso, el “no-deseo de autonomía” y, por ende, de responsabilidad sobre las acciones que ejecutan. Se considera que estos actores cumplen responsabilidades que los transforman en garantes del orden y del funcionamiento escolar, constituyéndose, además, en transmisores de una figura de autoridad para los docentes, padres, alumnos, no-docentes.

Dado que la mayoría de las escuelas agrupadas pertenecen al primer ciclo de enseñanza y al jardín de infantes, es oportuno recuperar los aportes de la investigación desarrollada por Dias (2006) en relación al trabajo que desempeñan los directores del nivel primario de enseñanza. La autora toma las contribuciones de investigaciones que ya referían a los escasos márgenes de decisión y a las múltiples dependencias jerárquicas que la gestión del nivel poseía en el contexto en que se desarrollaron las investigaciones. Dias clarifica que, en el periodo anterior a la implementación del *Decreto- Lei n.º 115-A/98*, la diferenciación entre el trabajo de los directores y los profesores no era sentida por los docentes como una diferencia de estatuto o de autoridad, sino como una forma cómoda por la cual los profesores evitaban desarrollar tareas no deseadas, como las administrativas.

Sin pretender comparar la función del Coordinador de Escuela con la del “antiguo” director de escuela, el contraste con los estudios citados posibilita deducir que este nivel de enseñanza posee ya una trayectoria bajo un modelo de gestión estatal, principalmente, burocrático-administrativo. Es necesario agregar que el Agrupamiento Vertical de escuelas podría representar una nueva dependencia del primer ciclo de enseñanza (EBI) y del jardín de infantes a las lógicas de gestión de la Escuela Secundaria, ahora Escuela Sede de AE.

Las escasas trayectorias profesionales de Coordinadores de Escuela e Interlocutores en cargos directivos representan un factor que facilita que las dinámicas de recentralización del control sobre las escuelas agrupadas sean aceptadas y naturalizadas por estos actores. Por tanto estos nuevos actores escolares (en algunos casos ex-profesores, sin curso a cargo), a partir del apoyo que reciben del Equipo Directivo para gestionar las escuelas agrupadas, también construyen su legitimación y una nueva identidad asociada a las responsabilidades que les delegaron: la de representantes de la Directora del AE.

En el *continuum* analizado, el trabajo de la Directora del AE se caracteriza por la confluencia de tres tareas: la primera, asociada a la supervisión y acompañamiento del trabajo del Equipo Directivo, como así también de las Estructuras Intermedias de Gestión. La segunda, centralizada en el trabajo burocrático por el cual rinde cuentas a las múltiples instancias evaluadoras del MEC. La tercera, vinculada a la promoción y planificación de las relaciones interinstitucionales que se gestionan desde el Gabinete de Inclusión Ciudadana. En las entrevistas y charlas informales fueron recurrentes las referencias a la segunda y tercera tarea. Así lo refiere:

Lo más importante es la planificación de la vida del AE, las relaciones con otras organizaciones. Los problemas se vinculan con la desmotivación de las personas y conseguir que las personas trabajen más y mejor, hoy eso es difícil. Tenemos muchos profesores cuyas parejas están desempleados, ha cambiado mucho (...) me gustaría tener menos burocracia, el Ministerio busca controlar todo y nos pasamos la vida llenando formularios inútiles y no puedo trabajar con los alumnos, con los colegas, y lo que hago es dar repuestas a todo (E2 DAE, p. 6).

Le compete a la Directora, como ya fue abordado, la gestión de las relaciones con organizaciones, empresas y diferentes instituciones estatales. Son acciones afines al refuerzo del compromiso y de una “lógica de acción para la inclusión socio-educativa” del AE, a través de las cuales se implementan diferentes programas, proyectos y actividades que, en

su mayoría, se articulan a la puesta en acto de políticas orientadas a la inclusión escolar y social del alumnado².

En el SAC contextualizado en el AE Margen se pone en evidencia la presencia de nuevos actores escolares, entre ellos las coordinadoras del Gabinete de Inclusión Ciudadana y del Gabinete de Evaluación Interna. Ambas estructuras de gestión intermedia son fundamentales en el contexto de la práctica para la gestión de un conjunto de políticas socio-educativas (políticas compensatorias, alimentación, salud, evaluación alumnado) y para la coordinación de la acción en un nuevo modelo normativo de organización escolar, en AE. Asimismo, es posible reconocer la ausencia de un actor escolar: el Director de Escuela. En su reemplazo emerge un nuevo actor: el Director de AE.

Las características de las tareas que desempeña la Directora en el AE Margen conllevan a que ésta se constituya en un “regulador territorial” del conjunto de escuelas agrupadas. Es ella quien debe confrontarse, en palabras de Dutercq (2006), a nuevos desafíos y papeles que devienen de la necesidad de conciliar la “gestión por los resultados” con el sentido de un “servicio público”, definiendo por esa vía una nueva “lógica cívica” que signa nuevas relaciones entre la escuela y la comunidad en contexto de políticas económicas de ajuste estructural.

Notas conclusivas: recapitulando los aportes del concepto de Sistema de Acción Concreto a la investigación presentada

Los aportes de Friedberg a la investigación desarrollada posibilitan reconocer que los actores escolares que traducen la política de Agrupamiento Escolar constituyen en sí mismos un “nuevo escenario” de la administración y gestión escolar del Sistema Educativo portugués organizado mayoritariamente en AE, escenario que está reconfigurando, como fue mostrado, el trabajo del Director y de los actores escolares en general. En consecuencia, el perfil organizacional del estudio tuvo por objetivo comprender las relaciones construidas entre los actores escolares para poner en acto la política de AE.

Entre las principales líneas interpretativas que emergen del análisis, se destaca la relevancia de los procesos organizativos internos que sientan las bases para el funcionamiento del

² La emergencia de una lógica de acción para la inclusión socio-educativa en el AE Margen es explicada con detenimiento en Bocchio (2015)

SAC. Subyacen niveles diferenciados de distribución de tareas que estructuran la acción organizada y definen lógicas de acción que regulan los extremos del *continuum* (Friedberg, 1995) estudiado: la Directora del AE y los Coordinadores de Escuela e Interlocutores.

En el proceso de construcción del vínculo entre estos actores es esencial el trabajo que desempeñan el Equipo Directivo y las Estructuras Intermedias de Gestión, denominados como el “equipo de confianza” de la Directora. Son ellos quienes principalmente interaccionan con las escuelas agrupadas y operan como gestores de un “consenso estratégico”, brindando un apoyo permanente a las escuelas agrupadas en la resolución de los problemas emergentes.

La centralidad de la figura de la Directora del AE Margen es constante en el análisis del SAC. Esto se manifiesta tanto en el refuerzo de su capacidad como órgano unipersonal de gestión escolar para la regulación interna del AE Margen; como en los procesos de regulación que el Ministerio de Educación y Ciencia ejerce sobre el trabajo que debe desempeñar una Directora que “nunca más volverá a dirigir solamente una escuela”.

Lima (2011) sostiene que ante la emergencia de nuevas formas organizacionales escolares y educativas la categoría de escuela se torna más compleja, y a veces más problemática, en términos de estudio. Sin embargo en la política de AE la escuela como organización escolar continúa estando en el centro de atención, dado que el AE constituye sólo una nueva forma de organización escolar, y además representan una forma de reorganización del Sistema Educativo portugués. Por tanto, el estudio de la política de AE y su puesta en acto exige al investigador definir con claridad cuál es la unidad de análisis organizacional a investigar, de modo que sea posible el sostenimiento de la vigilancia epistemológica sobre el objeto de estudio.

El estudio del SAC contextualizado en el AE Margen pretendió aportar conocimiento sobre la importancia de desnaturalizar las organizaciones escolares y, conjuntamente, las políticas educativas. Se trata de devolverles a los actores escolares la centralidad que tienen en el diseño de la acción organizada que toda institución educativa demanda y donde las políticas efectivamente cobran vida. Se trata de interrogarnos por los objetivos no declarados que la política de AE propone, más allá de la jubilación masiva de directivos y de las reducciones presupuestarias en contexto de políticas educativas neoliberales.

Referencias

- Afonso, N. (2009). “A direção das escolas públicas em Portugal: dinâmicas do contexto e lógicas de ação dos gestores escolares”. En: Barzanò, G. (Comp.). *Culturas de liderança e lógicas de responsabilidade. As experiências de Inglaterra, Italia e Portugal*. Vila Nova da Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Ball, J. S., Maguire, M., Braum, A., Hoskins, K. y Perryman, J. (2012). *How schools do policy: policy enactments in secondary schools*. New York: Routledge.
- Barroso, J. (2003). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: ASA.
- Bocchio, M. C. (2015) “Regulação de políticas educativas e sociais num Agrupamento de Escolas: a emergência de um Gabinete de Inclusão Cidadã em contexto de crise”. *Investigar em Educação. Revista da Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação*, v.1, n. 3. pp. 79-92. Disponible en: <http://pages.ie.uminho.pt/inved/index.php/ie>
- Bocchio, M. C. (2013). *O Diretor de Agrupamento de Escolas: regulado e regulador das políticas educativas. Estudo de um Sistema de Ação Concreto construído num Agrupamento de Escolas*. Especialidade em Política e Administração Escolar. Doutoramento em Educação. Universidade de Lisboa – Instituto de Educação.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Seuil.
- Dias, M. (2006). “As escolas primárias portuguesas na viragem do século: actores e processos de mudança (1986-2003)”. *Administração Educacional. Revista do Fórum Português da Administração Educacional*, n. 6, pp. 28-36.
- Dutercq, Y. (2006). “Os chefes de estabelecimentos de ensino em França: entre a racionalização modernista, os contengimentos culturais e o desejo de justiça”. *Administração Educacional. Revista do Fórum Português da Administração Educacional*, n.6, pp. 94-102.
- Friedberg, E. (1995). *O poder e a regra: dinâmicas da ação organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Hanson, E. (1981). “Organizational control in educational system: a case study of governance in schools”. En: Bacharach, S.B. (Comp.). *Organizational behavior in schools and school districts* (pp. 246-276). New York: Praeger Publishers.
- Lima, L. (2011). *Administração Escolar: estudos*. Porto: Porto Editora.

Legislación de Portugal

- Resolução do Conselho de Ministros n. ° 44/2010, de 14 de Junho.
- Decreto-Lei n. ° 85/2009, de 27 de Agosto.
- Decreto-Lei n. ° 75/2008, de 22 de Abril.
- Despacho n. ° 13313/2003, de 8 de Julho.
- Decreto-Lei n. ° 115-A/98, de 4 de Maio.
- Decreto-Lei n. ° 172/91, de 10 de Março.

Cecilia Bocchio

Becaria Posdoctoral CONICET. Adscripta a la Cátedra de Política Educacional y Legislación Escolar, Universidad Nacional de Córdoba.
