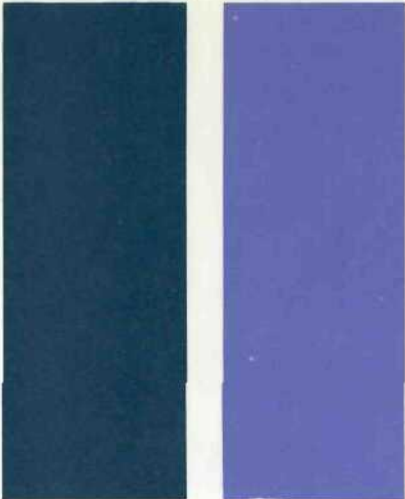




Elementos de Administración Educativa

Manuel **de Puelles Benítez**
Julio **Seage Mariño**
José **Torreblanca Prieto**
José M^a **Merino Sánchez**
Emilio **Lázaro Flores**



Segunda edición

Elementos de Administración Educativa

Manuel **de Puelles Benítez**
Julio **Seage Mariño**
José **Torreblanca Prieto**
José M^a **Merino Sánchez**
Emilio **Lázaro Flores**

Segunda edición

MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA
1986

Elementos de Administración Educativa

Segunda edición

Primera edición: octubre 1980. 2.500 ejemplares
Segunda edición: junio 1986. 2.000 ejemplares

Colección «Política y Administración Educativa»

Otros títulos de esta colección:

Bibliografía de la economía de la Educación. 1.ª edición, 1974

La problemática de las reformas educativas. 1.ª edición, 1974

Atribución y ejercicio de competencias educativas. 2.ª edición, 1985

La Dirección del centro escolar público. 4.ª edición, 1986

La educación y el proceso autonómico. 2.ª edición, 1986

© 1986 MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA

Manuel de Puelles Benítez

Julio Scage Mariño

José Torreblanca Prieto

José María Merino Sánchez

Emilio Lázaro Flores

Edita: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia

NIPO: 177-86-014-5

I.S.B.N.: 84-369-0804-X

Depósito legal: M. 21.412-1986

Impreso en España

Imprime: HISPAGRAPHIS, S. A. C./ Salamanca, 23. Madrid

**La obra fue realizada por el siguiente equipo de autores:
Manuel de Puelles Benítez, Julio Seage Mariño, José Torreblanca
Prieto, José M.^a Merino Sánchez y Emilio Lázaro Flores.
Coordiⁿo y dirigi^o el trabajo del equipo de autores, Manuel de
Puelles Benítez.**

NOTA A LA SEGUNDA EDICION

Agotada la primera edici^on de esta obra, y aunque algunos de los datos estadisticos han sufrido la inevitable erosi^on del tiempo, ha parecido conveniente no introducir modificaci^on alguna en esta segunda edici^on, dado el car^acter eminentemente te^orico de la obra.

“Dentro de cada país la educación no puede continuar considerándose como una serie de empresas inconexas, dirigidas a diferentes niveles y con propósitos independientes unas de otras. La educación, dentro de cualquier sociedad debe ser considerada como una totalidad en la que estén equilibrados sus diversos componentes; el equilibrio debe reflejar, a su vez, las demandas de la sociedad y los recursos disponibles para atenderla.”

**(Conferencia Internacional sobre la Crisis Mundial en la Educación,
Williamsburg, Virginia, 1967.)**

“La Administración de la educación no se adecua a las exigencias actuales del sistema educativo... Debe prestarse especial atención a la reforma, modernización y fortalecimiento de la Administración de la educación.”

**(I Seminario Iberoamericano de Administración Educativa,
Madrid, 1978.)**

Presentación

La aparición de la Administración educativa, como una manifestación especializada de la Administración general, constituye una de las respuestas, posibles y necesarias, a la complejidad que, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, presentan actualmente las demandas sociales en materia de educación. Ciertamente la sociedad post-industrial y tecnológica de nuestro tiempo no se acomoda con una estructura pre-industrial del sistema educativo, sino que requiere una racionalidad y una eficiencia en la gestión, que sólo puede alcanzarse por la vía de la tecnificación y de la profesionalidad.

Cuando hoy se observa, con la perspectiva crítica que proporciona el tiempo transcurrido, la exaltación mítica que en su día se hizo de la planificación y el desarrollo, puede constatararse que una de las quiebras principales de las que, en el terreno práctico, adolecieron tales doctrinas fue la falta de capacidad administrativa para traducir sus postulados en realidades concretas. A causa de ello se hizo patente que los problemas de los países en vías de desarrollo no sólo radicaban en la carencia de medios productivos, sino en su propia incapacidad para utilizar eficazmente los existentes o los que, con carácter extraordinario, eran puestos a su disposición para acometer la empresa del desarrollo.

La capacidad administrativa aparecía de este modo como un recurso escaso, que era preciso acrecentar a fin de romper uno de tantos de los "círculos viciosos" del subdesarrollo, que impiden el despegue de muchos países hacia nuevas metas de progreso y bienestar.

Otras causas motivaron, además de la anterior, una nueva consideración de la Administración pública como auténtico motor del cambio. Así, el aumento del significado económico y del volumen cuantitativo de la actividad administrativa, o la mayor preocupación por los resultados, frente al énfasis anterior casi exclusivamente marcado sobre los procedimientos, pusieron en evidencia la crisis del modelo burocrático tradicional, allí donde existía, o la rotunda insuficiencia de unas estructuras semif feudales, en otros supuestos.

El resultado, en cualquier caso, fue la búsqueda de una nueva Administración capaz de enfrentarse a las tareas cada vez más complejas, que en la actualidad se incluyen en su ámbito de actuación; susceptible de asimilar, en la medida de sus posibilidades, una tecnología que se transforma a un ritmo vertiginoso, y dotada de la capacidad de diálogo necesaria para relacionarse confortablemente con unos interlocutores sociales que solicitan cada vez mayores cuotas de participación e intervención en la toma de las decisiones administrativas que les afectan.

En ese marco general, cuyos rasgos básicos he tratado de esbozar, la Administración educativa no podía, evidentemente, ser ajena a tales transformaciones genéricas, a las que habría de añadir, además, algunas singularidades propias.

El aumento creciente de los requerimientos sociales en materia de educación y la consiguiente necesidad de disponer de mayores recursos presupuestarios para atenderlos dan lugar a dos tipos de respuesta, diferentes según el nivel de desarrollo y las posibilidades financieras de cada país, pero que conducen, de todos modos, a una misma conclusión.

En el caso de aquellos países en los que existe aún la posibilidad de incrementar las partidas presupuestarias dedicadas a la educación, no bastará con disponer de mayores recursos, sino que será necesario contar con un aparato administrativo capaz de ejecutar eficazmente la planificación que se establezca y de aplicar adecuadamente los programas educativos, ya que de nada servirían los más sofisticados planes y proyectos si se careciese de los instrumentos precisos para traducirlos en realidades concretas.

Por su parte, los países más desarrollados, en los que ya se ha alcanzado, o está a punto de alcanzarse, el techo presupuestario en materia educativa, han de afrontar nuevas y más complejas demandas sociales, que, superado ya el objetivo prioritario de la enseñanza para todos, exigen que ésta tenga carácter permanente, y responda, además, con la mayor exactitud posible a las necesidades concretas de cada sector y de cada estrato de la población. La respuesta en estos casos no podrá ser el aumento ilimitado de los recursos presupuestarios, sino que, de ahora en adelante, los aumentos de productividad del sistema habrá de obtenerse incrementando la capacidad productiva de los factores actualmente existentes. La conclusión, pues, es la misma que en el primer caso y se concreta en la necesidad de disponer de una mejor Administración educativa.

A la luz de los planteamientos anteriores la figura del administrador de la educación cobra un singular relieve, como especialista capaz de utilizar del modo más eficiente posible los recursos disponibles. No parece oportuno reproducir aquí la polémica, felizmente ya superada en la mayor parte de los casos, sobre quiénes han de ser los llamados a asumir ese papel gerencial dentro del sistema educativo, pero, de cualquier modo, resulta evidente que ni sería acertado presumir tal condición en cualquier sujeto, por el simple hecho de formar parte del mundo educativo, ni sería justo tampoco otorgarla con carácter excluyente a ningún grupo o sector.

Pero al margen de esas consideraciones subjetivas, lo que esencialmente subsiste es la necesidad de especialización, porque la administración y la gerencia no son, como ha señalado Peter Drucker, simple sentido común, ni tampoco, sencillamente, experiencia codificada; la administración constituye una disciplina o, al menos potencialmente, un cuerpo organizado de conocimientos.

La tecnificación de la Administración educativa y la consecuente profesionalización de los administradores de la educación representan en nuestros días una de las respuestas más válidas para resolver los problemas que actualmente han de ser afrontados en ese ámbito y para lograr una mayor racionalidad en la adopción de las decisiones básicas en la materia.

Sin embargo, la bondad de esos objetivos y su manifiesta evidencia, no deben llevarnos a la fácil conclusión de que el cambio puede efectuarse sin tensiones ni costos. El empleo del razonamiento científico y la búsqueda de la racionalidad pondrán muchas veces de manifiesto lo absurdo de determinados comportamientos y conductas y provocarán una pérdida de "status", e, incluso, de poder, en los niveles donde antes estaba la decisión. En ocasiones el rechazo tendrá su origen en la resistencia de los burócratas tradicionales o surgirá como consecuencia de los conflictos de intereses entre los distintos colectivos que aspiren a ostentar, con fines hegemónicos y de supremacía, el papel de administradores de la educación.

Pero todo ello no debe constituir un obstáculo insalvable, sino el precio que es preciso satisfacer a cambio de una mejora evidente del sistema, que ha de ser, por otra parte, valorada en sus justos términos, evitando caer en mitos tecnocráticos, pues, en última instancia, las técnicas son sólo eso, saberes aplicados, procedimientos, modos de hacer mejor las cosas, que de nada valdrían si no estuvieran al servicio de una cultura, de una civilización, de unos ideales.

Desde esa perspectiva instrumental ha sido elaborada la obra "Elementos de Administración Educativa" que tengo el gusto de presentar y cuyo origen se remonta al I Seminario Iberoamericano de Administración Educativa, celebrado en Madrid del 13 al 17 de febrero de 1978, y entre cuyas recomendaciones finales se hallaba la de organizar cursos de formación para administradores de la educación, así como la de elaborar un material didáctico adecuado para los mismos.

Diversas circunstancias motivaron que tales recomendaciones no pudieran concretarse de inmediato y hubieran de demorarse hasta el momento actual, en que ambas van a tener cumplimiento simultáneo, a cargo del Ministerio de Educación de España que, con la colaboración de la Oficina de Educación Iberoamericana, ha organizado el I Curso de Administración de la Educación para funcionarios públicos de los países iberoamericanos y ha promovido la edición de estos "Elementos de Administración Educativa".

Para concluir, yo quisiera expresar mi más sincero homenaje de admiración y de agradecimiento a los autores de esta obra, por su testimonio de vocación ilusionada por los temas educativos. Funcionarios públicos todos ellos, han sabido compatibilizar de forma ejemplar, y yo he tenido oportunidad de ser testigo preferente de ello, el cumplimiento de sus obligaciones profesionales cotidianas con la aventura intelectual que implica elaborar una obra como la que hoy me complazco en presentar. Creo, sinceramente, que vale la pena resaltar como se merecen tales actitudes, no sólo por razones de justo reconocimiento, sino por lo que implican de estímulo y acicate para todos los que, de una forma u otra, y con mayor o menor acierto, compartimos con ellos la dignísima tarea del servicio público.

Miguel A. Arroyo Gómez

*Secretario General Técnico del
Ministerio de Educación, octubre 1980*

Notas Preliminares

1. Aunque lleve consigo un aparato conceptual, este libro no pretende ser puramente teórico. Su origen debe remitirse a la experiencia de unos administradores profesionales que han reflexionado sobre los problemas de su propia organización, inscrita dentro del sistema educativo. El libro, pues, surge de la *praxis*, aunque se inspire en la teoría, y se orienta hacia la práctica administrativa.

Advertidos de la existencia de una abundante bibliografía, en muchos casos clásica, sobre la teoría de las organizaciones, la administración de personal o de otros recursos, los autores echaban en falta, no obstante, la existencia de obras que incorporaran no sólo las teorías existentes, sino también su aplicación a los problemas concretos de las organizaciones educativas.

Porque aun cuando existen numerosos libros sobre lo que genéricamente llamamos Administración —si bien volcados fundamentalmente sobre las organizaciones privadas—, existe menor cantidad para lo que, con validez universal, comienza a denominarse “Administración educativa”, así como una bibliografía exigua sobre los problemas que hoy se plantean a la Administración pública como consecuencia de la creciente complejidad de los sistemas educativos.

De otra parte, la convicción cada vez más generalizada de que los sistemas educativos necesitan de administradores profesionales que sepan hacer frente, con visión generalista e integral, a los problemas de la financiación de la enseñanza, de la planificación de los recursos o de la administración del personal, hace cada vez más acuciante una amplia información y un enfoque unitario de los diversos aspectos que básicamente constituyen hoy la Administración educativa.

2. Desde esta perspectiva, uno de los objetivos que se intenta alcanzar prioritariamente con este libro consiste, precisamente, en reunir los dife-

rentes elementos que constituyen la Administración educativa. Posiblemente puedan aportarse hoy diversas concepciones sobre cada uno de los citados elementos, pero, en opinión de los autores de esta obra, es preciso ante todo un tratamiento interrelacionado de tales elementos, tal como conviven y funcionan en la realidad.

Un tratamiento de este tipo todavía no se ha formulado entre nuestros especialistas; por ello, el equipo que redactó este libro habría cumplido uno de sus objetivos si, de algún modo, sirviera como primera (y modesta) aportación para ir cubriendo esa laguna.

Otro de los objetivos sustantivos de este libro consiste en procurar al administrador de la educación no sólo una visión comprensiva y global de los problemas actuales de la Administración educativa, sino también las bases conceptuales que le permitan comprender la realidad, asumirla y procurar su transformación, cooperando así al logro de una Administración de la educación moderna e innovadora.

3. Desde los objetivos señalados, la estructura de la obra se articula partiendo de lo general y abstracto (lo que podríamos definir como la teoría de la Administración educativa) hasta lo concreto y operativo, esto es, el centro docente, donde confluyen todos los elementos y donde se realiza el objetivo de todo el sistema: la educación de los alumnos.

De esta forma, el capítulo I —*Administración y Educación*— trata de dar al futuro administrador una visión global de la organización educativa contemplada como un sistema de elementos interrelacionados y en continuo proceso de funcionamiento. En dicho capítulo se presta especial atención al papel del administrador dentro del sistema, a la definición genérica del perfil profesional que se estima más adecuado y a las áreas de formación que el administrador debe conocer, al menos, con carácter general.

El capítulo II trata de exponer los problemas de la *Administración educativa* en sí misma considerada, es decir, como *organización*. El estudio y el conocimiento de la propia organización a la que el administrador sirve, la existencia de distintos criterios de organización y los posibles modelos que admiten las organizaciones, son aspectos que el administrador debe conocer y ser capaz de reflexionar sobre ellos. El capítulo continúa con la consideración de la Administración educativa como algo dinámico, como un proceso cuyas funciones deben ser estudiadas. Se completa esta parte con una breve exposición de las técnicas gerenciales actuales, pues si bien el administrador generalista no tiene por qué ser un experto en tales técnicas, sí debe conocer su existencia, sus aplicaciones al campo de la educación y cómo servirse de ellas.

El capítulo III recoge, siquiera sea someramente, el vasto mundo de la *planificación educativa*. Al igual que en los demás elementos de esta obra, se expone la planificación de la educación como parte integrante

del acervo del administrador, no porque de su lectura surja el milagro de conseguir un planificador más para la organización, sino con la intención de que el conocimiento global de los problemas que la planificación plantea sensibilice al administrador con este mundo complejo y adecue su mentalidad a las exigencias que supone todo proceso planificador. Obviamente, no se pretende recoger en este capítulo la ya inmensa bibliografía que sobre la planificación educativa existe, sino, una vez más, aportar un elemento necesario para la formación del administrador. En este sentido, se analiza su origen, su evolución actual, los métodos comunes de planificación hoy existentes y el proceso mediante el cual se llega a la formulación y ejecución del plan.

El capítulo IV presenta los complejos problemas de la *financiación de la enseñanza* en un intento de clarificar ante el administrador todos los elementos que integran lo que denominamos el gasto total en educación. El entrecruzamiento de la financiación pública con la financiación privada, los problemas que plantea la cuantificación del gasto como paso previo para la formulación de determinadas políticas, los límites del crecimiento del gasto, las opciones posibles, la consideración del presupuesto como base de la política financiera y la exposición sumaria de las modernas técnicas presupuestarias, son otros tantos aspectos que el administrador debe conocer y, en su caso, profundizar en ellos.

Es obvio que, una vez presupuestados los recursos, éstos se dirigen en la Administración educativa a financiar fundamentalmente el gasto de personal y a invertir en instalaciones y equipamiento didáctico. En consecuencia, los capítulos V y VI constituyen una parte íntimamente ligada con la financiación de la enseñanza.

Si en algún elemento abunda la bibliografía es, sin duda, en lo que clásicamente se denomina la “Administración de personal”, aunque casi toda ella se refiera al campo privado y casi todos los libros reflejen la peculiar estructura de los países en los que se produjeron. El capítulo V, dedicado a los *recursos humanos*, trata solamente de dar información sobre los problemas que en tal sector son comunes a toda la Administración educativa. En este sentido, se analiza la problemática del personal como elemento básico del sistema educativo, tanto en su perspectiva docente como de pura administración, desde su programación —con las variables que la determinan— hasta su más adecuada integración profesional en la organización educativa, haciendo especial referencia a los temas de su selección y desarrollo.

El capítulo VI, dedicado a los *recursos físicos* (construcciones escolares y equipamiento) parte del doble reto que a la Administración educativa de hoy plantea el tratamiento de este aspecto, ciertamente indispensable, del sistema escolar. De una parte, y pese a los planes de construcciones desarrollados en las dos últimas décadas, aún sigue siendo preciso, especialmente en algunos países, completar la infraestructura física del sistema. Por otro lado, pero al mismo tiempo, los recursos físicos

(solar, local, mobiliario y medios didácticos) deben ser diferentes a los de antes para que puedan dar respuesta eficaz a las necesidades de la nueva pedagogía. A tal fin, ya no es posible considerar que cada recurso físico es materia de la competencia del correspondiente especialista. La coordinación, la tarea en equipo de educadores, arquitectos, psicólogos, analista de costos y cuantos otros deban intervenir en el proceso de planificación, promoción, concepción y diseño de los recursos físicos —sin excluir a los usuarios de los mismos—, es indispensable para lograr la necesaria adecuación de estos instrumentos a los fines que están llamados a servir. Incumbe al administrador de la educación un papel principal en orden al logro de esta coordinación.

Conviene recordar que en la educación formal a que se refiere esta obra, el proceso educativo se desarrolla mediante la reunión de profesores y alumnos en el establecimiento escolar. La planificación, la organización general del aparato administrativo, la obtención y disponibilidad de los recursos humanos y físicos, todo concurre o debe concurrir a que el establecimiento escolar funcione y funcione bien. Por eso, al “resultado” de todo el proceso que se ha ido desarrollando a lo largo de este libro, que es precisamente el establecimiento escolar, está dedicado el capítulo final. Establecimiento escolar que está en franco crecimiento y cambio. De ahí que el capítulo haga extensa referencia a cuestiones como la autonomía, la participación y el aumento de relaciones del centro, susceptibles de determinar una “administración” del mismo y por el mismo, que sirva, sobre todo, al objetivo de revitalización del sistema.

4. Los contenidos anteriormente señalados constituyen los elementos teóricos de esta obra. Su función puede limitarse a servir de base para estudiar de modo integral distintos aspectos de la Administración educativa, desde una aproximación puramente individual. Ahora bien, dichos elementos pueden ser también susceptibles de ser utilizados en la formación y perfeccionamiento de administradores de la educación. En este sentido, un procedimiento fácilmente accesible podría partir de la constitución de grupos que, desde una perspectiva de trabajo en equipo, desarrollasen los elementos teóricos de esta obra aplicándolos a una concreta realidad educativa.

El método de trabajo partiría entonces, por parte de los miembros del grupo, del estudio individualizado de todos y cada uno de los aspectos de esta obra, de modo que se consiguiese la unificación de conceptos y la interrelación de conocimientos, que serían “puestos en común” por el grupo. Para facilitar dicho estudio individualizado, cada capítulo va acompañado de una sinopsis del mismo.

Posteriormente, y tras proceder a una recopilación de la legislación y normativa vigentes, sería preciso aplicar los elementos teóricos a la realidad concreta, no sólo desde una perspectiva general, sino acudiendo a la elaboración de algún ejemplo concreto, cuya complejidad permitiese

jugar con los distintos elementos teóricos y conceptuales simultáneamente (por ejemplo, creación de un determinado tipo de centro en un sector del mapa escolar, con todas sus implicaciones de recursos, organización y planificación). A tal objeto se dirigen las “sugerencias metodológicas” que completan cada capítulo y en las que cada autor ha tenido, lógicamente, plena libertad para su exposición dentro del ámbito general de esta obra.

Finalmente, cada capítulo se cierra con unas referencias bibliográficas de carácter sumario, elegidas con el afán de facilitar la ampliación de los diversos elementos expuestos y sin perjuicio de que puedan ser completadas con las de cada país respecto de su realidad concreta.

M. P. B.

CAPITULO PRIMERO

**Administración
y Educación**

La consideración actual de la educación como una institución básica de la realidad social y la complejidad creciente de los sistemas educativos, son fenómenos modernos que inciden directamente sobre la Administración educativa. El presente capítulo trata de diseñar el marco general de los problemas planteados a las organizaciones educativas, con especial énfasis en la necesidad de administradores profesionales.

La necesidad de contar con una administración moderna e innovadora plantea la exigencia de unos administradores de la educación, sometidos a un proceso continuo de formación y perfeccionamiento. A delimitar el perfil genérico de dichos administradores, así como a las grandes áreas de formación, se dedica la última parte de este capítulo.

Administración y Educación

Manuel de Puelles Benítez

1. LA EDUCACION COMO INSTITUCION BASICA DE LA REALIDAD

**Su complejidad
actual**

Cuando nos asomamos al mundo de la educación, lo primero que resalta es su complejidad. Uno de los mayores especialistas de hoy ha definido la situación señalando que el mundo de la educación se ha vuelto tan complejo y se encuentra en un estado tan grave que ningún vocablo —ni siquiera el de la pedagogía— puede describirlo completamente. Ello es así porque la educación ya no se limita a la consideración tradicional de ser una actividad encaminada a transmitir conocimientos o a forjar la personalidad (o ambas cosas), sino que se ha convertido en una institución básica de la realidad, común a todos los países. La educación se nos aparece, pues, como una institución en la que inciden aspectos sociales, económicos y políticos.

**No hay un
concepto unívoco**

Desde otra perspectiva, ni siquiera existe un solo concepto de la educación. No nos referimos con ello a la clásica dicotomía de educación e instrucción, sino a la diversidad de concepciones enfrentadas sobre su propia identidad. De este modo, al concepto idealista de la educación —que la considera en sí y para sí— se opone una visión voluntarista —que afirma que la educación puede y debe transformar el mundo—, sin que quepa excluir tendencias mecanicistas para las cuales el destino de la educación viene determinado por factores exógenos, o corrientes eclécticas que tratan de aunar en difícil simbiosis concepciones diversas.

También debe señalarse que, como uno de los signos de nuestro tiempo, priman hoy los valores colectivos de la educación sobre los puramente individuales, es decir, la educación, por su repercusión pública, preocupa al Estado, a la sociedad, a la familia, a los grupos confesionales y a los partidos políticos. Precisamente por ello, no es posible hoy hablar de una concepción uniforme de lo que la educación sea como institución básica de la realidad. Lo cierto es que puede decirse que existe una concepción económica de la educación, al igual que hay una consideración sociológica o política de la misma.

Consideración económica de la educación

Los estudios de Abramovitz y de Solow, publicados en la década de los años cincuenta, revelaron que el crecimiento económico de los Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XX no podía explicarse basándose en la teoría clásica de la acumulación de capital e incremento de la mano de obra. Existía, pues, un “factor residual” al que era atribuible la parte de crecimiento económico no explicado por los factores tradicionales; este “factor residual” no podía ser otro que la mejora cualitativa de la mano de obra, mejora producida por la educación impartida a través del sistema escolar (en la misma línea deben destacarse también los trabajos de Auckrust, que aplicó su teoría a Noruega con resultados similares a lo expuesto).

El éxito de esta concepción en la década de los años sesenta fue completo. A la educación se le asignó en todos los países, desarrollados y subdesarrollados, la función de producir la mano de obra cualificada que el sistema económico demandaba. Surgió así la planificación educativa, integrada dentro de la planificación económica general, y los términos educación y desarrollo se unieron de modo casi indisoluble. La educación apareció como “inversión” e, incluso, un especialista como Le Tanh Khoi llegó a considerar a la enseñanza como una industria.

Ahora bien, el alegre optimismo de los años sesenta ha dado paso al pesimismo actual sobre la utilidad real de invertir grandes cantidades en educación, pesimismo acentuado en aquellos países que, como los latinoamericanos, llegaron a dedicar hasta el 30% de sus presupuestos en educación. Sin duda, esta consideración de la educación como inversión, y la consiguiente teoría del “capital humano”, no hubiera debido desconocer datos de la realidad tan importantes como la infraestructura del comercio exterior o la dependencia tecnológica y financiera de éstos u otros países. Lo cierto es que, en definitiva, las esperanzas puestas por los países de América Latina no se han visto colmadas por la realidad.

Consideración sociológica de la educación

Existe también una concepción sociológica, ligada al funcionalismo de Talcott Parson, que ve en la educación, y consecuentemente en la institución escolar en que se encarna, un agente de socialización y de integración, un factor decisivo en la aceptación de valores que contribuyen al mantenimiento de la cohesión social y un elemento fundamental a la hora de realizar la distribución de los papeles sociales, precisamente en función del rendimiento escolar alcanzado. De esta suerte, la educación ofrece al individuo no sólo conocimientos y valores, sino también su integración dentro del amplio campo de la estratificación social. Justo es decir también aquí que esta concepción ha encontrado una amplia contestación de la que han sido exponentes los famosos ensayos de Everett Reimer y de Iván Illich, en los que, abogando contra la escolarización obligatoria, propugnan la desinstitucionalización de la escuela mediante la creación de unas redes de servicios educativos basados en la cooperación voluntaria y en un nuevo modo de impartir la educación. Cualquiera que sea la opinión que nos merezca esta aportación, resulta indudable que es una corriente o tendencia que ha encontrado una gran resonancia en múltiples países.

Consideración política de la educación

Todas estas concepciones suponen implícitamente que la educación lleva consigo una considerable carga ideológica, aspecto este íntimamente relacionado con la política. Sin embargo, hasta fechas muy recientes no se ha comenzado a analizar en profundidad este aspecto político de la educación. Concretamente, en 1965 denunciaba James Coleman que, salvo escasas excepciones, pocos estudiosos de la Ciencia Política habían analizado las complejas interrelaciones de la educación con la política. Desde entonces han proliferado estos estudios, centrados fundamentalmente en el examen de la influencia de los sistemas educativos en los sistemas políticos.

Entre los estudios citados han destacado los análisis marxistas de autores como Althusser, para quienes la educación cumple la función de legitimar el poder político establecido, transmitiendo los valores dominantes en que éste se fundamenta. De este modo, el análisis marxista tiende a poner de relieve cómo la clase dominante asegura la reproducción de las relaciones de producción, la estratificación social y la división en clases por medio de los valores ideológicos que la educación transmite, garantizando una organización del trabajo jerarquizada cuya cúspide ocupan los “managers” —titulados de nivel superior—, mientras que toda una serie de categorías de técnicos y empleados tiende a ser cubierta con titulados de nivel medio que aseguran las funciones de “mando intermedio”. A este respecto, es de esperar que con independencia de la carga ideológica que toda consideración política lleva consigo, los estudiosos de la Ciencia Política aporten una mayor pluralidad de enfoques que permitan un enriquecimiento cognoscitivo de las relaciones existentes entre los sistemas educativos y los sistemas políticos.

2. ESTADO Y SOCIEDAD ANTE LA EDUCACION

La “publicatio” de la educación. Sus causas

La educación no ha sido considerada siempre como algo predominantemente público. Sabemos que hasta el siglo XVIII la educación superior era suministrada fundamentalmente por la Iglesia, mientras que los distintos oficios se aprendían en el seno de los gremios, o por tradición transmitida de padres a hijos. A partir del siglo XVIII comienza la intervención del Estado, de modo progresivo y con distinta intensidad según los diferentes países del mundo occidental. Dicha intervención tiene dos causas fundamentales: una, las ideas secularizadoras de la Ilustración; otra, razones principalmente económicas.

La Ilustración

El movimiento ilustrado supuso, como sabemos, el empeño por extender la cultura a todos los estratos sociales en un afán de secularizar la sociedad y de afirmar el imperio de la razón. Ello explica las luchas de los siglos XVIII y XIX entre la Iglesia y el Estado por monopolizar la escuela. Esta pretensión nace por primera vez con la publicación en 1763 de la obra “Ensayo de Educación Nacional” de La Chalotais, que alumbró la idea de crear un sistema nacional de educación pública. La educación se nacionali-

za a lo largo del siglo XIX y se hace laica, es decir, no confesional. Sin embargo, el proceso no sería igual en todas las naciones, lo que sin duda explica la diversidad actual de los diferentes países: predominio en unos de la escuela estatal, convivencia en otros de la escuela pública con la privada y predominio en algunos de la escuela privada.

La industrialización

De otra parte, las necesidades del proceso de industrialización, que se afirma vigoroso en la segunda mitad del siglo XVIII, trae también como consecuencia la expansión de la educación y la implantación de un sistema educativo inexistente hasta entonces. Recuérdese que a mediados del siglo XVIII sólo un 10% de la población mundial sabía leer y escribir. De ahí que para hacer frente al analfabetismo casi absoluto de las masas, para enseñarles el manejo de las nuevas máquinas y para incorporar la población trabajadora a la nueva industria era preciso una reforma profunda de la educación que sólo el Estado nacional estaba en condiciones de asumir. Se produce así la implantación progresiva de la educación básica, el fomento de las escuelas profesionales y la transformación de las universidades.

Las luchas escolares del siglo XIX

El proceso reseñado explica que la escuela se convirtiera, en mayor o menor grado según los diferentes países, en un instrumento del Estado para la unificación nacional. No obstante, la consecución de este objetivo por parte del Estado no se consiguió sin grandes luchas con la Iglesia, su principal oponente. La Iglesia afirmó siempre el derecho de la familia a la educación de los hijos y su propio derecho de orden sobrenatural a la enseñanza. No sólo la Iglesia, también distintos grupos sociales sostuvieron en sus respectivos países que el derecho a la educación —y en consecuencia la función de impartirla— correspondía a la sociedad y no al Estado. El resultado de esta pugna sería bastante desigual: en algunos países el Estado afirmaría la escuela única en detrimento de la enseñanza privada; en otros, el Estado se aliaría con la Iglesia, asegurándose su apoyo, y haciendo de la educación religiosa y política la base de la estabilidad social; en algunos, ambos tipos de enseñanza aprenderían a convivir pacíficamente; por último, en determinados países, la enseñanza privada se alzaría triunfante. En el siglo XX, cabe resaltar que la aparición de los totalitarismos, de uno u otro signo, llevaron el principio de estatificación de la enseñanza a extremos de adoctrinamiento político desconocidos hasta ese momento.

En la actualidad, las tendencias históricas señaladas conviven en la mayoría de los países, con mayor o menor tensión, si bien parece existir un consenso generalizado en reconocer los aspectos esencialmente públicos de la educación —cuya responsabilidad última aparece como función del Estado—, al mismo tiempo que se reconoce también el derecho de los grupos sociales a participar de la tarea educadora y a fundar centros docentes.

El papel del Estado

Así, pues, aun cuando el tema concreto de las relaciones entre Estado y educación esté muy lejos aún de estar resuelto, parece advertirse la aceptación en casi todos los países de una serie de principios básicos. En primer lugar, parece reconocerse que la educación, en cuanto que lleva consigo

consecuencias de orden social, económico y político, es una institución fundamentalmente pública cuya tutela corresponde al Estado. En segundo lugar, parece estar fuera de discusión que las grandes bases del sistema educativo corresponde definir las al Estado, así como su ordenación legal y su control o inspección. Por último, el Estado en todos los países occidentales asume, en mayor o menor grado, la prestación de servicios educativos a través de sus propios centros docentes. Todo ello sin entrar en la consideración de otras funciones, más o menos discutibles, en las que normalmente el grado de intervención del Estado se corresponde con la mayor o menor participación de los grupos sociales.

Principios internacionalizados

Por otra parte, se ha generalizado también en la mayoría de los países una serie de principios acerca de las relaciones entre el individuo, la familia y la educación. Así, se reconoce hoy prácticamente a escala universal, aunque muchas veces sea una simple proclamación teórica, el derecho de toda persona a la educación y al desarrollo de su personalidad, así como el derecho de la familia a escoger el tipo de educador deseado. Igualmente, salvo en los países comunistas, está prácticamente reconocido el derecho de los distintos grupos sociales a la creación de establecimientos docentes. Más aún, muchos de estos derechos han sido reconocidos formalmente en la Carta de las Naciones Unidas y en los Pactos Internacionales de derechos económicos, sociales y culturales, por los Estados signatarios de los mismos.

3. LA ADMINISTRACION COMO ORGANIZACION: DE TAYLOR A BOULDING

Los tres poderes clásicos

¿Cómo se realizan esas funciones sustanciales que, respecto de la educación, hemos definido como propias del Estado? Si partimos de la tradicional distinción de poderes en que se ha concretado el Estado moderno desde el triunfo de las ideas políticas de Montesquieu, tendríamos que convenir que de los tres poderes clásicos —ejecutivo, legislativo y judicial— corresponde al primero asumir tales funciones. Aún así tendríamos que deslindar el poder ejecutivo separando al Gobierno de la Administración. De este modo, podríamos decir que corresponde al Gobierno la definición de la política educativa del Estado, mientras que correspondería a la Administración la ejecución de la política del Gobierno.

La Administración se nos aparece, pues, como la organización del Estado encargada de ejercer la política del Gobierno. Esta primera aseveración es importante porque nos indica que el Estado, para el logro de sus fines, necesita de una organización que, como tal, está sometida a todos los condicionamientos que las modernas teorías de las organizaciones han señalado.

Los cameralistas alemanes

Como es sabido, el movimiento cameralista alemán, que encontró su mejor expresión en el siglo XVIII, tuvo la virtud de iniciar los estudios teóricos sobre la Administración, considerándola en sí misma, es decir, estudiándola como una organización. Sin embargo, lo que a fines de dicho siglo triun-

fa, a partir de la Revolución Francesa, es el movimiento de derecho administrativo y, por tanto, un tratamiento jurídico de la Administración. Desde entonces, la Administración va a estar sometida al principio de legalidad y los estudios consagrados a ella teñidos de juridicidad.

Las teorías clásicas

Es preciso esperar a comienzos de este siglo para que en los Estados Unidos y en Francia resurjan paralelamente los estudios sobre las organizaciones, si bien dedicados sólo a la empresa privada. Aun cuando no sea este el momento apropiado para el estudio de las diversas teorías que han dado lugar a las llamadas Ciencias de la Administración, sí parece conveniente recordar los grandes principios que han ido apareciendo y cimentando el conocimiento actual de las modernas técnicas de gestión, aplicables tanto a las organizaciones públicas como a las privadas.

Taylor: la Administración como ciencia

En 1911 aparece la obra clásica de Frederick W. Taylor, “Principios de Administración Moderna”. Es aquí cuando por primera vez se afirma que la función de administrar constituye el objeto de una ciencia, basada en principios, reglas y leyes claramente definidas. Aunque los esfuerzos de Taylor se dirigieron al aumento de la productividad en la realización de trabajos rutinarios dentro de la empresa, las investigaciones y aplicaciones prácticas efectuadas consagraron la existencia de cuatro principios que constituyen hoy parte del patrimonio de todas las organizaciones modernas:

- a) el primer principio señala que cada actividad laboral debe ser objeto de estudio a fin de definir el mejor modo de realizarla. Una vez definida la actividad deberán darse instrucciones a cada trabajador, preferiblemente escritas, de cómo hacer su trabajo.
- b) el segundo principio indica que el trabajador debe ser seleccionado con criterios objetivos a fin de conseguir la mayor eficiencia. El paso siguiente consistirá en recibir un adiestramiento específico y un perfeccionamiento continuo.
- c) el tercer principio plantea la necesidad de un sistema de control, a fin de comprobar que cada actividad se realiza de acuerdo con el plan trazado.
- d) el cuarto principio hace referencia a la distinción básica que deba efectuarse entre el planeamiento y la ejecución. La elaboración del plan corresponde al equipo directivo y su ejecución al trabajador.

A pesar de las críticas, muchas de ellas justas, que recibiera el enfoque de Taylor (maquinismo, separación del trabajo físico e intelectual, idolatría de la productividad, etc.), muchas de sus aportaciones son hoy acervo común de la teoría administrativa. Más aún, son numerosas las administraciones públicas modernas que actúan basándose en principios tales como la importancia de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios, el establecimiento de sistemas de control o la elaboración de la planificación administrativa.

La escuela del proceso administrativo de Fayol: La función gerencial.

La otra aportación básica aparece en 1916 bajo el título de “Administración Industrial y General” y lleva la firma de Henry Fayol, otro ingeniero de empresa. El gran descubrimiento de Fayol, como sabemos, fue comprobar que *en todas* las organizaciones existen una serie de funciones de cuya interrelación y eficacia depende el éxito de la institución. Estas funciones, que constituyen el quehacer del administrador, son esencialmente dinámicas. Dicho de otro modo, lo que hace el administrador o gerente constituye el proceso administrativo, y este proceso es igual en todas las organizaciones, es decir, es universal, con independencia del tipo, clase o tamaño de las organizaciones. En todas ellas el proceso administrativo se agota en las siguientes funciones: prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar. Como sabemos, todas estas actividades siguen constituyendo hoy el arquetipo de la función gerencial y, con mayor o menor fortuna, se aplican tanto en las administraciones públicas modernas como en las privadas.

Las «relaciones humanas»

Posteriormente, en la década de los años treinta, se inició un movimiento que puso el acento no en la estructura o funcionamiento de las organizaciones, sino en las personas que las sirven. Partiendo del principio de que el hombre es lo más importante de las administraciones, el movimiento, bautizado con la etiqueta de “Relaciones humanas”, se basó fundamentalmente en la psicología y en la sociología.

a) El experimento de Hawthorne

El movimiento tuvo su origen en las famosas experiencias efectuadas en la planta Hawthorne de la Western Electric. Iniciadas en 1942 bajo la dirección de Elton Mayo, constituyeron el primer estudio científico del comportamiento humano en una organización industrial. Los resultados obtenidos señalaron que la conducta del trabajador no depende tanto de su personalidad como de la del grupo laboral en que de modo natural se inserta. De este modo, los experimentos de Hawthorne demostraron que la función de administrar se relaciona siempre con los diversos grupos laborales existente dentro de la organización, y no con los trabajadores individualmente considerados. Por otra parte, contribuyeron también a resaltar la importancia de la comunicación como elemento primordial para evitar los conflictos en las organizaciones.

Aunque la influencia de las “Relaciones Humanas” alcanzó a la década de los años cuarenta, las manipulaciones realizadas a su amparo desacreditó el movimiento que no resurgió hasta la aparición del conductismo o “behaviorismo”, basado en la psicología social y en la psicología industrial. Dentro de esta tendencia, deben destacarse la aparición en la década de los años setenta de la versión española de la obra de Douglas McGregor, “El aspecto humano de las empresas”, para quien los principios clásicos de la organización resultan parcialmente equivocados al basarse en una serie de suposiciones sobre la conducta humana poco acordes con la realidad.

b) La Teoría Y de McGregor

Los presupuestos de la teoría clásica —a la que McGregor denomina Teoría X— contienen apreciaciones erróneas como las siguientes: el ser humano siente repugnancia intrínseca hacia el trabajo; la mayor parte de los hombres tienen que ser obligados a trabajar; los seres humanos prefieren

ser dirigidos; la mayoría de los hombres rehúyen la responsabilidad, poseen poca ambición y sólo buscan la seguridad. Sin embargo, los estudios de Maslow sobre la motivación humana sirven a McGregor para definir lo que denomina la Teoría Y.

Partiendo de que la motivación es algo sumamente complejo que se traduce en un juego dinámico de deseos y necesidades, y que constituye el motor fundamental del ser humano, propone como principios básicos de la Teoría Y los siguientes:

- a) el trabajo es algo tan natural al hombre como el juego, la diversión o el descanso. Según circunstancias que pueden controlarse, el trabajo puede constituir una fuente de satisfacciones (en cuyo caso lo realizará voluntariamente) o un castigo (en cuyo caso tratará de evitarlo).
- b) el control y las sanciones no son los únicos medios para que el hombre coadyuve a los fines de la organización. Las satisfacciones que llenan las necesidades de la personalidad —un hombre para cada trabajo— son un estímulo real para la actividad laboral.
- c) la capacidad de imaginación, de ingenio y de espíritu creador existe en grandes sectores de la población. Si el hombre encuentra los cauces adecuados para desarrollar esa capacidad, entonces no rehuirá sino que buscará asumir su responsabilidad.
- d) en la situación actual de las organizaciones, la capacidad intelectual del ser humano sólo es utilizada parcialmente.

La consecuencia obligada es que la Teoría X basa la dirección y el control en el desarrollo de la autoridad, mientras que la Teoría Y señala la posibilidad de prescindir poco a poco de las formas externas de control. En definitiva, la Teoría Y busca la *integración* de los individuos en la organización, creando las condiciones adecuadas para la motivación de los mismos y para la realización de sus necesidades.

El análisis de sistemas: totalidad e interrelación

Como es sabido, las teorías de la organización venían utilizando moldes clásicos, en el sentido de utilizar el viejo método de aislar el objeto a estudiar y analizar sus características y relaciones de causalidad. Sin embargo, a partir de la publicación en 1951 del famoso artículo de L. Von Bertalanffy en la revista "Human Biology", "Teoría general de sistemas: un nuevo intento de aproximación a la unidad de las ciencias", el enfoque científico tradicional tiende a ser sustituido por un marco conceptual más amplio que, basándose en la utilización interdisciplinaria de las diversas ciencias, permita el estudio de la realidad como una totalidad. Por lo que afecta a la administración, se ha conseguido superar de este modo la consideración aislada de cada elemento institucional y se ha introducido una visión más dinámica que tiene en cuenta la relación entre los distintos elementos de una organización, así como el estudio de la institución como un conjunto de partes relacionadas y entrelazadas entre sí.

Interdependencia

Desde entonces, el análisis de sistemas ha resultado especialmente fructífero en campos tan dispares como la biología molecular, el planeamiento urbanístico o la teoría de la organización. La idea de totalidad y de interrelación se completa con la de interdependencia, lo que explica que en cualquier sistema las modificaciones introducidas en uno cualquiera de sus elementos inciden también en los demás y en el mismo conjunto. Por último, el objetivo aparece como la finalidad última del sistema, el factor que aglutina e integra todos los elementos del mismo.

Subsistema y suprasistemas

Otra de las aportaciones del análisis de sistemas consistió en la visión dinámica de los mismos. Dicho enfoque permitió asegurar que en todo sistema cabe siempre la posibilidad de distinguir subconjuntos en su interior que funcionan como sistemas menores, al mismo tiempo que existen otras configuraciones más amplias en las que cabe incluir el sistema de que se trate. En este sentido, podríamos decir que todo sistema forma parte de un sistema mayor o suprasistema, al mismo tiempo que ese mismo sistema aparece integrado por otros sistemas más pequeños o subsistemas. Finalmente, tanto el suprasistema como el subsistema aparece siempre definido en término de elementos, procesos y objetivos.

Sistemas cerrados y sistemas abiertos: la entropía

En 1956 un economista, F. Boulding, mostró cómo las organizaciones sociales pueden ser estudiadas como sistemas. A estos efectos, distinguió Boulding entre sistemas cerrados y sistemas abiertos, en función de la capacidad de los sistemas de reaccionar ante el medio. Los sistemas cerrados reaccionan de modo previsible ante determinados estímulos —por ejemplo, el termostato ante el cambio de temperatura (sistema cibernético), la planta ante la luz del sol (sistema vegetal)—, pero no son capaces de responder ante estímulos para los que no están diseñados; los sistemas abiertos se caracterizan por su capacidad de adaptación al medio con el que se relacionan recíprocamente —son los sistemas de seres humanos y los sistemas de organizaciones sociales.

¿Cómo funcionan estos sistemas? Tanto los sistemas cerrados como los abiertos tienen como motor interno el logro de sus propios objetivos, pero en su consecución ambos tienen que hacer frente a ese fenómeno de degradación de la energía que conocemos bajo el nombre de entropía, esto es, la tendencia de cualquier forma de organización hacia la degeneración o la muerte. Pero mientras los sistemas cerrados no pueden hacer frente a ese proceso de destrucción creciente —el destino de una máquina incluye el desgaste de sus piezas y, a la postre, su extinción—, los sistemas abiertos son capaces de generar sus propias defensas frente a la entropía y sobrevivir, si bien no de modo automático, lo que no aleja nunca el riesgo de la degradación o la muerte del sistema.

El medio

En cualquier caso, toda organización social halla su razón de ser en función de su propio medio, que es el que fija los bienes o servicios que el sistema ha de producir. De ahí que la relación entre la organización y el medio sea fundamental, pues de nada serviría la perfección de los procesos internos del sistema si el producto final fracasa en la aceptación que debe re-

cibir por parte del medio. Ahora bien, fijada la relación del sistema con el medio —y las variables que modifican continuamente ese equilibrio—, establecidos los objetivos correspondientes y determinados los elementos del sistema, la organización aparece como un sistema dinámico cuyo proceso da origen al “producto” deseado. Pero como este producto final puede no estar acorde con las exigencias cambiantes del medio, tiene lugar ahora un nuevo proceso de información que, como tal, constituye una nueva “entrada” del sistema. Obviamente, este proceso de realimentación del sistema se convierte en algo decisivo para la eficacia de la propia organización.

4. LA EDUCACION COMO SISTEMA

Aplicación del análisis de sistemas

Dadas las circunstancias expuestas, los problemas que afectan al mundo de la educación sólo pueden ser comprendidos de modo global si la educación es considerada como una totalidad en continuo equilibrio y dinamicidad, tanto en sus relaciones con el medio —la sociedad— como en las interrelaciones de las distintas partes que componen el sistema educativo. Como ya quedó indicado, la complejidad creciente del mundo educativo es hoy tal que sólo un enfoque dinámico e interdisciplinario puede acertar a comprenderlo. Los sistemas educativos actuales, necesitan, pues, de un equipo de especialistas (economistas, sociólogos, arquitectos, juristas, etc.) que, como veremos, coadyuven a la realización de los objetivos.

Fenómenos nuevos

Lo cierto es que hoy, más que nunca, existen problemas graves que demandan solución. Existen fenómenos nuevos como el continuo incremento de la demanda social de educación, una demanda que crea y estimula su propia dinámica y que plantea graves problemas en relación con las posibilidades de empleo en el mercado de trabajo. Existen consideraciones financieras que preocupan a la mayoría de los países, habida cuenta de la desproporción existente entre los recursos económicos invertidos en educación y su rentabilidad social, o el problema general del coste creciente del mantenimiento del sistema educativo, al mismo tiempo que comienza a apuntarse en el horizonte una era de restricciones presupuestarias para la educación. Existen también problemas de inadecuación del sistema educativo al medio, mientras que nuevas formas de educación de carácter no formal pugnan por abrirse paso ante la tradicional educación formal o escolar. Existen, por último, problemas importantes inherentes al propio sistema educativo como la resistencia del medio a los cambios educativos o la inercia del propio aparato del sistema.

Los elementos del sistema

Como todo sistema, la educación se integra de partes o elementos. ¿Cuáles son esos elementos? Varios, aunque algunos son de fundamental importancia: alumnos, profesores, curricula, centros docentes, la propia organización o Administración educativa. Como tales elementos, proporcionados por el medio social en que el sistema vive, debemos destacar ahora a los alumnos —objetivo final de todo sistema—, a los profesores —elemento profesional esencial— y a los recursos financieros que el sistema recibe del

medio. Todos ellos aparecen, pues, como una “entrada” del sistema; todos ellos, junto con otros elementos, dan lugar a un proceso de funcionamiento interno cuya “salida” o “producto” final sería el “alumno bien educado y preparado para la vida”.

Los alumnos

La consideración del alumnado como entrada del sistema plantea en cualquier país graves problemas que deben ser atendidos por las diferentes políticas educativas. Las cuestiones a las que se debe responder son múltiples y variadas: ¿debe escolarizarse a toda la población hasta una determinada edad o nivel?; ¿dónde está el límite cuantitativo de escolarización que el país no podría ya soportar?; ¿le preocupa al sistema la relación entre la demanda social de educación y la oferta de mano de obra del mercado de trabajo?; ¿debería establecerse un sistema de acceso a “puerta abierta” o, por el contrario, deberían implantarse rigurosos criterios de selección para ingresar en los diferentes niveles del sistema educativo? Como ya quedó indicado, la solución de todas estas interrogantes, en un sentido o en otro, afectan seriamente al sistema educativo por cuanto las distintas variables que introducen las respuestas básicas producirán diversas reacciones en cadena entre los diferentes elementos, lo que terminará afectando al producto final.

Los educadores

Después de los alumnos, el profesorado constituye el factor más importante del sistema. Aún cuando esta declaración, al evocar una realidad evidente, no aporta nada nuevo, no dejaría de sorprendernos que tras dicha aseveración comprobáramos que el profesorado constituye una de las profesiones peor pagadas. Todos sabemos que en la mayoría de los países así es. Al mismo tiempo, el elemento docente, aún mal pagado, constituye la principal partida presupuestaria de los ministerios de Educación, siendo normal que constituyan hasta el 80 o el 90% de los recursos existentes. He aquí, pues, un grave problema: el profesional que es la base en que se cimenta el sistema es un personal mal retribuido y, sin embargo, su nómina constituye la pesadilla de los servicios financieros de cualquier departamento. Hay, por tanto, una contradicción, consistente en que algo que consideramos trascendental —la educación de los niños—, se entrega a un personal normalmente mal retribuido y, a veces, mal preparado. A partir de ahí los problemas que esta entrada del sistema presenta en todos los países se multiplican en múltiples direcciones: en unos escasea el profesorado, como una consecuencia más de la Ley de Gresham que, al igual que la moneda mala expulsa a la buena, hace que el profesorado mal pagado impulse al buen profesional hacia otras actividades; en otros, como consecuencia del desequilibrio existente entre el sistema educativo y la oferta de trabajo, lo que hay es abundancia de profesorado, lo que no facilita una política de mejora retributiva; en muchos países el profesorado huye de la docencia y se dirige hacia la administración, cuyos puestos de trabajo suelen estar mejor retribuidos; en general, se aprecian dificultades para la realización efectiva de una carrera docente, graves disfunciones en las escuelas de formación del profesorado —normalmente alejadas de la investigación educativa—, los sistemas se ven incapaces de atraer profesorado a las zonas rurales... Todo ello nos está indicando que los sistemas educativos

actuales se encuentran ante un reto de cuya respuesta adecuada depende en buena parte la eficiencia de los propios sistemas.

Los recursos económicos

Al lado de los recursos humanos deben ponerse, como otra entrada, los recursos financieros. Aquí, sin caer en el materialismo vulgar de que “todo es cuestión de dinero”, debe recordarse el viejo apotegma de que los recursos económicos siempre son escasos y las necesidades siempre son abundantes. Dicho de otro modo, debe tenerse en cuenta que la cantidad de medios que un país puede dedicar a la educación no puede ser ilimitada ni susceptible de un incremento constante. La importancia de los recursos financieros estriba no sólo en su evidente necesidad sino, sobre todo, en que obliga a decisiones políticas que, en última instancia, reflejan los valores de la sociedad o de la minoría gobernante. Así, la política determinará qué parte del presupuesto del Estado se destinará a servicios sociales como sanidad, transportes, vivienda, seguridad social o educación. Obviamente, la decisión tomada ejercerá una gran influencia en el sistema educativo produciendo, en uno u otro caso, notables variaciones en las demás “entradas”, en el funcionamiento interno y en el producto final. Pero, una vez determinada la cantidad a invertir en educación, las decisiones tienden a multiplicarse: ¿se destinará más a la educación básica que a la secundaria?, ¿a la formación profesional más que a la universitaria?, ¿a la educación especial de minusválidos o a la formación del profesorado?, etc. La definición de una línea clara de prioridades en estas cuestiones condiciona, sin duda, todo el funcionamiento del sistema. Por otra parte, esta entrada económica debe colocarse en relación con el producto que se desea obtener, a efecto de calcular en lo posible la rentabilidad del sistema. En este sentido, resulta sorprendente que en muchos países se desconozca aún con precisión cuál es el gasto total —público y privado— que se efectúa por alumno, como se desconoce lo que el país gasta en relación con el producto nacional bruto o cómo se financia ese gasto en relación con todos los que intervienen en la educación —Estado, entes públicos, grupos sociales, familias—.

El proceso interno

Dadas las entradas citadas —alumnos, profesores, recursos financieros—, ¿cómo se produce el funcionamiento interno de un sistema? En primer lugar, el proceso interno mediante el cual se ponen en interrelación todas las entradas del sistema viene condicionado por la propia definición de los objetivos. Aún cuando hoy día parece haber en los países democráticos un consenso generalizado en relación con los fines generales —extensión de la educación básica o primaria a toda la población, incremento de la enseñanza secundaria y universitaria, aceleración de la formación profesional, educación permanente, etc.—, su articulación interna suele dar lugar a tensiones dentro del sistema entre sus distintos elementos (por ejemplo, los profesores de “primaria” tenderán a reclamar mayor atención que los de otros niveles). En segundo lugar, la ineludible adopción de un orden de prioridades en torno a los fines podrá desencadenar una auténtica “guerra escolar” al afectar a la misma “filosofía” de la educación; será preciso un debate previo entre los distintos grupos políticos, sociales y económicos que intervienen en este proceso para no producir el caos en el funcionamiento interno del sistema. En tercer lugar, pero no por ello menos importante, el

funcionamiento puede ir orientado hacia un incremento cuantitativo de la enseñanza —proceso expansivo— o hacia un aumento de la calidad de la educación —proceso intensivo— o, lo que es más difícil, hacia un incremento de ambos aspectos. En todo caso, no cabe duda, a la luz de lo expuesto, que el funcionamiento interno de cualquier sistema educativo es sumamente complejo y que la adopción de una u otra decisión importante lleva consigo una reacción en cadena de los diversos elementos, con sus repercusiones inevitables en el producto final.

El producto

Todo el sistema está montado para que arroje un producto final: el graduado, sea cual fuere el nivel educativo alcanzado. Es cierto que en el cumplimiento de los objetivos no deberían disociarse aspectos tan importantes como la formación de la personalidad y la preparación profesional para la vida, pero también lo es que resulta sumamente difícil en el estado actual de las ciencias sociales proceder a una evaluación final no sólo de aspectos tan inmateriales como la formación humana, sino incluso de aspectos más mensurables como la formación de profesionales. No obstante, al igual que el sistema recibe del medio las aportaciones primeras o entradas, también recibe al final, por medios más o menos difusos, la aprobación o el rechazo. En este sentido, el sistema tiene que ponerse de nuevo en relación con el medio para realimentarse y hacer las correcciones necesarias so pena de caer en el camino ineluctable de la entropía.

La realimentación

¿Cómo se manifiesta la reacción del medio? Por caminos diversos. Existen indicadores relativamente objetivos como las tasas del abandono, de fracaso escolar o de repetición académica, que comunican al sistema la posible existencia de disfunciones graves en su funcionamiento. Existen también indicadores como la relación alumno-profesor que señala dudas importantes acerca de la calidad de la enseñanza impartida. Existen, finalmente, una serie de puntos de alarma en los que de modo difuso pero inequívoco, la opinión del medio se manifiesta: contestación estudiantil generalizada, presión creciente de los gremios docentes o de las asociaciones de padres, rechazo de los graduados egresados del sistema, etc. De este modo, la evaluación del rendimiento del sistema o la valoración de una determinada política educativa se nutre fundamentalmente de una realimentación negativa, en el sentido de que el sistema carece normalmente de indicadores que señalen la progresiva aceptación del medio, pero si tiene suficientes exponentes del medio para saber que el camino elegido debe ser corregido de algún modo. Lo cierto es que de no hacerlo así, el sistema se expone a la entropía, al caos o a la ineficacia.

5. LA ORGANIZACION DEL SISTEMA: LA ADMINISTRACION EDUCATIVA

La organización como elemento del sistema

La consideración de la educación como sistema no se agota en la existencia de los elementos clásicos que hemos analizado —alumnos, profesores y recursos financieros—. Existen otros tan importantes como el “currículo

lum” o formulación de los planes y programas de estudio, los recursos físicos referentes a las construcciones escolares y al equipamiento didáctico o los propios centros docentes como marco formal donde se imparte la enseñanza. Aunque todos los elementos del sistema educativo serán debidamente tratados a lo largo de esta obra, interesa señalar ahora la existencia de otro elemento que hasta hace pocos años no ha sido debidamente destacado: la organización del propio sistema educativo, o lo que es lo mismo, la administración del complejo proceso de la educación de las sociedades actuales.

La Administración tradicional: ordenancista e inspectora

Hasta épocas muy recientes, la Administración educativa era considerada, consciente o inconscientemente, como un subproducto del sistema educativo, es decir, como “algo” adjetivo, añadido al sistema y que parecía carecer de sustantividad propia. Ello era consecuencia lógica del papel que en el pasado, concretamente en el siglo XIX, se otorgaba a la Administración del Estado liberal. Como es sabido, las relaciones entre Estado y Sociedad en el siglo pasado se desarrollaron bajo el marco general del liberalismo político y económico, limitándose la Administración a asegurar la estabilidad y el orden sociales mediante las clásicas técnicas de policía y de fomento, de tal modo que la sociedad asumía el papel principal del protagonismo histórico en todos los aspectos. En especial, por lo que respecta al ámbito de la educación, la Administración tradicional se circunscribía a ordenar legalmente las bases generales del sistema y a su inspección o control posterior.

El sistema educativo tradicional: estático y elitista

Obviamente, este papel asumido por la Administración tradicional se correspondía plenamente con el sistema educativo existente. Quizá lo más característico del aparato educativo tradicional consista en ser un sistema fundamentalmente estático, sometido a un flujo de entradas y salidas prácticamente constante durante largos períodos de tiempo. En efecto, si examinamos el sistema educativo que ha estado vigente hasta hace pocas décadas, observamos que su objetivo principal era, en general, proporcionar a la sociedad una mano de obra cuya instrucción se aseguraba con una educación elemental generalizada —lo que llevaba consigo la obligatoriedad de la enseñanza primaria—, al mismo tiempo que suministraba los cuadros técnicos precisos mediante una formación universitaria restringida a unos cuantos. En cierto modo, podría decirse que el sistema tradicional era predominantemente elitista en la cúspide y popular en la base.

La explosión escolar

Ante la existencia de un sistema educativo estático y elitista, la conformación de una Administración dotada de una organización sencilla, casi artesanal, y dirigida a funciones de ordenación legal y de inspección, parecía justificada. No obstante, los avances de la industrialización, sobre todo a partir de la segunda guerra mundial, junto con el despertar e incorporación a la sociedad internacional de los países subdesarrollados, han producido un hecho del que ahora no podemos ocuparnos pero que condiciona toda la situación actual. Nos referimos al hecho evidente de “la explosión escolar” y consiguiente masificación o democratización de la educación en todos los niveles de la enseñanza. La educación en la actualidad se ha con-

vertido en la mayoría de los países en un hecho de masas y las organizaciones educativas se han transformado en sistemas extraordinariamente dinámicos. Todo ello ha hecho del aparato educativo actual algo extraordinariamente complejo cuya administración no puede realizarse mediante las pobres técnicas tradicionales de carácter artesanal.

El caso de España

Sin ánimo de caer en el fatigoso y árido mundo de las cifras y de las estadísticas, pero con la intención de mostrar un ejemplo ilustrativo del crecimiento desorbitado de los sistemas educativos actuales, traemos ahora a colación una realidad como la española que puede ser, en cierto modo, paradigmática respecto de países en vía de desarrollo. En el ámbito universitario, por ejemplo, los alumnos que a comienzos del siglo se cifraban en 30.000, apenas habían crecido en 1940 —unos 40.000—, mientras que treinta años más tarde, en 1970, la cifra de alumnos existentes era ya de 240.000, esto es, el número de estudiantes de este nivel se había sextuplicado (la expansión universitaria es de tal volumen que en el curso 77/78 la población escolar era de 650.000, esto es, casi se ha triplicado de nuevo respecto de 1970). En el nivel secundario el fenómeno fue aún más espectacular ya que en sólo diez años —1958/1968— el número de alumnos pasó de 400.000 a 1.200.000. Por otra parte, por lo que respecta a los aspectos financieros, el presupuesto del Ministerio de Educación sólo representaba en 1950 el 8,5% de los presupuestos generales del Estado, mientras que en 1978 el porcentaje se había duplicado (el 18,4%), de tal modo que el presupuesto educativo, aunque sea todavía insuficiente para hacer frente a las necesidades modernas de la educación, ocupa hoy el primer lugar por vez primera en la historia de este país, por encima incluso de los presupuestos tradicionales de obras públicas y de defensa.

La primera empresa pública

Desde otra perspectiva, la educación se nos aparece hoy como una gran empresa pública que reviste, en consecuencia, una gran complejidad. Siguiendo con el mismo ejemplo, el examen de la realidad nos indica que un país que no ha alcanzado aún la cifra de 35 millones de habitantes posee un sistema educativo que globalmente considerado —es decir, teniendo en cuenta la enseñanza pública y la privada— escolariza a más de nueve millones de alumnos, supera la cifra de 300.000 profesores y excede la de 30.000 centros educativos. Con tales términos de referencia, podemos preguntarnos: ¿qué empresa puede en España presentar tal número de “clientes”, este volumen de personal a su servicio, esta cantidad de instalaciones físicas o tan elevado presupuesto? Este fenómeno es hoy bastante general, por lo que no parece excesivo concluir que en la mayoría de las sociedades occidentales la educación se ha convertido en la primera empresa pública de cada país.

Una organización compleja

¿Puede, en consecuencia, administrarse un sistema como el actual con una organización rudimentaria que se limite a regular la actividad educativa y a sancionar, en su caso, el incumplimiento de las normas dictadas? La realidad nos indica lo contrario. La realidad nos demuestra que la Administración educativa de hoy debe realizar funciones tan complejas como complejos son los sistemas educativos que administra: debe elaborar los estu-

dios técnicos precisos para la toma de decisiones políticas y para la definición de objetivos; debe establecer la ordenación académica mediante la formulación de los planes y programas de estudios; debe asignar y distribuir los cuantiosos recursos financieros que recibe del Estado; debe actuar como empresa construyendo centros educativos de todos los niveles; debe reclutar profesorado en cantidades desconocidas hasta el presente; debe coordinar, regular y controlar los aspectos básicos de la enseñanza privada.

**Una
Administración
moderna
tecnificada**

De esta suerte, frente a una Administración heredada del pasado, esencialmente ordenancista e inspectora, se alza hoy la necesidad de una Administración altamente cualificada y tecnificada, capaz de asegurar las complejas funciones que hemos descrito y, en definitiva, capaz de garantizar el funcionamiento y efectividad de los sistemas educativos actuales. Mas aún, cada día se alzan más voces que urgen de la Administración actual la evaluación del rendimiento no sólo de los centros docentes, sino también de la eficacia global del sistema. Las cantidades de inversión, continuamente incrementadas, preocupan a los gobiernos y a las sociedades actuales, pues como reverso de la medalla crecen también las tasas de abandono, de fracaso escolar y de frustración profesional.

**Una
Administración
innovadora**

Por otra parte, la Administración actual no puede limitarse a realizar las funciones precisas para la buena marcha de la organización del sistema educativo. Vivimos épocas de cambio acelerado, de innovación constante, a las que no son ajenos los sistemas educativos. La Administración debe encauzar y dirigir el cambio educativo a fin de no desembocar en el caos. Debe, como ha señalado Jean Thomas, sentar las bases precisas para que la información circule de modo fluido desde la cúspide a la base y viceversa, debe favorecer la comunicación entre los centros de investigación docente y las escuelas, debe estimular y fomentar la participación de todas las fuerzas sociales interesadas en la educación, especialmente los cuerpos docentes, debe, en fin, favorecer la autonomía creciente de los centros escolares y la necesaria y efectiva relación de éstos con la comunidad en la que están insertos.

6. LAS GRANDES AREAS DE LA ACCION ADMINISTRATIVA EN LA EDUCACION

**Una
Administración
por objetivos**

Se dice en esta obra que la jornada de un ministro de Educación o de un director general de una administración tradicional dedica gran parte de su tiempo a labores de pura gestión, tales como visitas, firma, actuaciones públicas, etc., pero que en cambio apenas dedica tiempo a la fijación de los objetivos de la organización y a su articulación en planes y programas concretos. Ahora bien, hoy ya no es posible una administración de asuntos corrientes. La complejidad de los sistemas educativos, los problemas planteados por la extraordinaria expansión de la escolarización y los obstáculos financieros existentes, han hecho necesario que la administración atien-

da primordialmente, y en primer lugar, a la fijación de objetivos o, en otras palabras, a la función directiva dentro de la organización.

La planificación de los recursos

En el mismo sentido, la planificación educativa ocupa hoy un lugar sobresaliente dentro de las distintas áreas de acción administrativa. Aunque la idea de trabajar con arreglo a un plan es vieja como el mundo, sólo después de la segunda guerra mundial supo encontrar su lugar la planificación educativa. Nacida íntimamente ligada con la política de desarrollo económico de esas décadas y encuadrada por tanto dentro de la planificación económica general, la planificación educativa ha sobrevivido a la crisis general del “desarrollismo”, sin duda por la evidente necesidad que tiene la Administración actual de hacer frente a los diversos problemas de la educación con una acertada planificación de los recursos humanos, físicos y financieros, a la luz de los objetivos concretos de la política educativa.

Los recursos humanos

La organización administrativa de la educación funciona, en realidad, como un subsistema. En este sentido, cabe señalar que para la Administración educativa las entradas son los recursos humanos, es decir, el personal docente y no docente que ha de asegurar en última instancia el funcionamiento del sistema educativo. Dentro de la propia organización, estas entradas sufren el correspondiente proceso consistente especialmente en la adecuación del personal a las distintas tareas según los diversos perfiles profesionales —administradores, especialistas y profesores—, dando lugar así al producto o conjunto de servicios que los distintos tipos de personal prestan desde sus puestos de trabajo. Ahora bien, todo ello no es más que una simplificación intencionada que no debe de ocultar la dificultad que tiene en sí la administración de los recursos humanos.

En efecto, toda administración de personal, y desde luego la educativa con mayor razón, lleva consigo un plan articulado cuyas grandes bases son la previsión de necesidades de personal, la selección del mismo y su ordenada gestión. La previsión supone la formulación de programas cuantitativos de necesidades, que han de tener en cuenta datos tan importantes para el sistema educativo como el crecimiento demográfico, la situación de la escolarización, los indicadores de migraciones internas, etc.; la previsión supone también la elaboración de programas cualitativos basados en la definición de los perfiles profesionales deseados, la descripción y clasificación de los puestos de trabajo, la formulación de tareas, etc. La segunda fase, la de la selección de los recursos humanos, implica la opción adecuada entre los diferentes sistemas de selección a fin de conseguir la elección del personal más idóneo para los fines de la organización. La gestión de personal implica el efectivo reclutamiento, el adiestramiento o formación inicial, el tratamiento de las diversas incidencias que afectan al personal (retribuciones, destinos, horarios, jubilaciones, etc.), su perfeccionamiento, su supervisión y evaluación.

Los recursos económicos

Dado que los recursos financieros siempre resultan escasos, atender a su administración constituye uno de los objetivos fundamentales de la organización de la educación. De ahí que la elaboración del presupuesto educati-

vo constituya uno de los desvelos clásicos de toda las administraciones. En cierto modo, toda la política educativa depende de la elaboración de este plan financiero, cuya formulación no se reduce lógicamente a una simple redacción mecánica a la vista de los ingresos y gastos previsibles, sino que supone previamente la búsqueda de medios de financiación. En todo caso, la administración financiera de la educación debe resolver problemas tan cruciales como los límites del crecimiento presupuestario que toda economía de un país impone, los complejos problemas internos de la financiación pública, la cuantificación de los gastos totales en educación, la incidencia del incremento de la demanda educativa en el gasto público, la aportación de la financiación privada al sistema educativo...

Los recursos físicos

Los recursos físicos constituyen, al igual que los financieros, otra entrada del sistema. La Administración moderna sabe hoy que no se trata de hacer frente sólo al problema tradicional de la construcción de centros docentes, sino que, además, el espacio escolar debe de estar íntimamente ligado con la evolución pedagógica y con las necesidades de escolarización. Tiene también limitaciones financieras, por lo que la Administración deberá escoger alternativa o simultáneamente entre los sistemas tradicionales de construcción, los sistemas industriales o los sistemas mixtos. Finalmente, no deberá olvidar las relaciones entre las instalaciones fijas y el mobiliario o equipo didáctico.

La administración de un centro docente

Por último, dentro de la organización del sistema educativo ocupa un lugar relevante la administración del propio centro donde se imparte la educación. Sin duda, la administración de un centro docente se revela como otro subsistema —algunos lo denominan sistema escolar— dentro del suprasistema que resulta el sistema educativo global. Como tal subsistema tiene sus entradas, su proceso y su producto final. En este sentido, cabe considerar la administración escolar como una parte especial de la Administración educativa con peculiaridades sustanciales y de trascendental valor. La dirección de un centro, los diferentes modelos de escuela que cabe adoptar, la organización interna de la escuela, su adaptación al medio o comunidad en el que vive, exige, como veremos, un tipo de administrador muy cualificado y diferente del que debe existir en los diversos servicios centrales.

7. NECESIDAD DE ADMINISTRADORES PROFESIONALES

Los docentes como administradores en la organización tradicional

La Administración tradicional, liberal e inhibicionista, disponía de mecanismos relativamente sencillos para su funcionamiento, tal y como correspondía a un sistema estático y poco sofisticado. La función de administrar, reducida a actividades las más de las veces rutinarias, era normalmente ejercida por los propios educadores de cuyos cuadros se seleccionaba el personal de administración (este transvase de la función docente a la función administrativa venía favorecida por la mejor retribución que ésta recibía sobre aquélla). Sin embargo, la complejidad creciente de los sistemas educativos ha hecho sentir en estos últimos lustros la necesidad de admi-

nistradores profesionales. Más aún, diversos expertos de la UNESCO han indicado que una parte importante de la actual crisis educativa corresponde a la existencia de una administración anticuada e insuficiente, llegando a afirmarse que la reforma de la enseñanza debe comenzar por la reforma de la Administración educativa. Incluso se ha señalado como una de las causas productoras de la escasa calidad de muchas administraciones educativas el hecho de que la mayoría de los sistemas educativos tengan un proceso endogámico para la selección del personal de administración.

Los seminarios de UNESCO para América Latina

Esta preocupación llevó a la UNESCO a realizar diversas convocatorias internacionales con objeto de que los expertos estudiaran en común los problemas que plantea la necesidad de una administración moderna. Por lo que respecta a la educación, nos interesa destacar los seminarios latinoamericanos habidos en 1977 en Guatemala y Caracas, así como el realizado en Panamá en 1978, sobre formación de administradores de la educación y supervisores escolares. Igualmente, debemos reseñar también el seminario iberoamericano de Administración educativa, celebrado en Madrid en 1978 con la colaboración y asistencia de la UNESCO.

La Recomendación n.º 72 de la Conferencia Internacional de Educación

Igualmente, en el ámbito de las conferencias de ministros de Educación, la UNESCO ha propiciado en diversas sesiones la necesidad de mejorar la eficacia de los sistemas educativos y de perfeccionar los métodos de planeamiento, de gestión y de administración de la educación. Especialmente relevante, a los efectos aquí estudiados, es la Recomendación número 72 dirigida a los ministros de Educación de los Estados miembros y aprobada por la Conferencia Internacional de Educación celebrada en el mes de julio de 1979, documento que resulta de obligada lectura para todos aquellos interesados por los problemas que estamos exponiendo. De dicha Recomendación interesa destacar ahora su reconocimiento de que “la creciente complejidad de la administración, tanto por sí misma como por las necesidades de la sociedad contemporánea, plantea nuevas exigencias en cuanto a la capacidad de los administradores y, por tanto, a su formación”.

Insuficiencia de la administración actual

Fruto de estos encuentros internacionales ha sido la mayor comprensión de los problemas existentes y, en cierto modo, lo que podríamos llamar la formación de una “doctrina” común. En todo caso, lo que sí se ha puesto de relieve es que, en general, la Administración actual no se adecua a las exigencias de los sistemas educativos modernos, inadecuación debida fundamentalmente a causas externas e internas.

Como causas externas se ha señalado que al formar parte la organización educativa de la Administración general del Estado, la Administración educativa participa como subsistema de graves problemas que dependen también del suprasistema que es la Administración pública (presupuestos, control financiero, política de retribuciones, régimen de empleo, etc.), lo que implica que tales problemas no puedan estudiarse aisladamente, sino en el ámbito más grande y global de la Administración general de cada país. Como causas de orden interno se destacaron, entre otras, que el desarrollo de la Administración educativa se encuentra limitado por la falta de idonei-

dad profesional de los administradores actuales. Se precisa reconocer que el administrador profesional ejerce auténticas funciones gerenciales dentro del sistema educativo y que, en consecuencia, el sistema endogámico de selección no es en general, y salvo excepciones notables, recomendable. Aunque volveremos sobre este punto, interesa resaltar que el administrador, con el concurso de los distintos especialistas que intervienen en el proceso educativo, asume hoy la responsabilidad *técnica* del cumplimiento de los objetivos generales, especialmente por lo que respecta a la elaboración de propuestas para la toma de decisiones, a la planificación y administración de recursos y al desarrollo del propio proceso administrativo.

Hacia una definición positiva del administrador profesional

¿Qué es, entonces, un administrador de la educación? Para hacer frente a las necesidades organizativas del sistema educativo, la Administración ha dispuesto siempre de un personal que desempeñaba “funciones administrativas”, aunque estas funciones no tenían la complejidad que revisten ahora. Ello explica posiblemente que en la práctica administrativa de diversos países el departamento de recursos humanos suela distinguir entre personal docente y no docente, con lo que el administrador recibe una definición negativa: es el que no es docente, el que no enseña. Lógicamente, hay que caminar hacia una definición positiva del administrador puesto que su concepción negativa responde a concepciones del pasado, más propias de una administración tradicional escasa en recursos, en alumnos y en profesorado, que de una administración tan compleja como la actual.

Educadores, especialistas y administradores

¿Cómo definir, entonces, de modo positivo la figura del administrador de la educación? Posiblemente, el factor principal se encuentre en la delimitación de funciones que debe existir en los sistemas educativos actuales, concretamente en la distinción necesaria entre las funciones que realizan los distintos elementos personales que intervienen en el sistema: profesores, especialistas y administradores.

a) Los educadores

Es necesario, pues, volver a la naturaleza propia de las cosas para afirmar que las complejas funciones de administrar no pueden ser asumidas, en principio, por el educador, cuya formación específica y profesional ha ido encaminada a garantizar la transmisión de saberes heredados. Como ya señalara el que fuera director de planificación, administración pública y política educativa de la UNESCO, Sylvain Lourié, el hecho de situar a un profesor en un cargo administrativo tiene la ventaja de que conoce por dentro los aspectos varios de la educación, pero tiene la desventaja de que no son profesionales que dominen, por ejemplo, las técnicas adecuadas para manejar gerencialmente grandes cantidades de dinero o para organizar a un personal numeroso. Por otra parte, debe reconocerse que asignar específicamente al profesorado la función de enseñar implica recordar algo que a veces se olvida, a saber, que el educador es el elemento profesional fundamental de un sistema educativo, elemento cuya desaparición conduciría necesariamente al fracaso absoluto del sistema.

¿Cuál es, entonces, la función del administrador? Su papel viene determinado por las necesidades actuales de las organizaciones educativas. En pri-

mer lugar, la empresa educativa, como cualquier otra organización necesita de personas que sepan dirigir el complejo proceso que supone una organización moderna. Dicho en pocas palabras, las organizaciones actuales, y la educación no es ninguna excepción, necesitan de personas que sepan desarrollar o desempeñar la función gerencial o función directiva.

b) Los especialistas

En segundo lugar, la empresa educativa exige hoy el concurso de técnicas muy específicas. Mientras los educadores cumplen con su función formativa y de transmisión de conocimientos, la organización necesita también de especialistas que aseguren otras funciones específicas sin las cuales el sistema podría fracasar. Pensemos en la función que hoy cumplen los arquitectos escolares, los psicólogos, los sociólogos, los estadísticos o los médicos escolares. Es decir, la empresa educativa se nos aparece como un círculo concéntrico en el que convergen diversos profesionales. La empresa educativa necesita, hoy más que nunca, de un equipo pluridisciplinar si quiere de verdad responder al reto de nuestro tiempo. Ahora bien, el administrador no es, en sentido estricto, un especialista, sino precisamente la persona que debe asumir el difícil papel de coordinar los esfuerzos, varios e interrelacionados, de los diversos especialistas a fin de asegurar los objetivos fundamentales de la Administración educativa. Desde esta perspectiva, mientras que el profesor aparece como un especialista de la función docente, del mismo modo que el inspector o supervisor se identifica con la función de asistencia técnico-pedagógica dentro del sistema, el administrador de la educación se nos aparece como un administrador general, esto es, como un gerente de proyectos o programas educativos en los que intervienen diversos especialistas y que el administrador dirige.

c) Los generalistas

En tercer lugar, deberíamos hacer hincapié en la idea de que el administrador no es solamente una persona que debe conocer las técnicas directivas o gerenciales, sino fundamentalmente la persona que, dentro de la complejidad de las organizaciones actuales, debe garantizar y asegurar los objetivos de la Administración educativa. Ello significa que debe conocer los problemas de la administración de recursos, siempre escasos frente a necesidades crecientes; debe administrar la información que el sistema proporciona y que actúa como realimentación del mismo; debe coordinar las actividades de los especialistas, proponiendo soluciones desde una visión general o global de los problemas; debe evaluar los proyectos educativos elaborados en cumplimiento del plan general decidido por las autoridades políticas; debe animar las diversas y múltiples actividades educativas; en fin, debe tomar decisiones. Todo este haz de actividades configura la función del administrador. Ciertamente, se trata de un esquema ideal que, como tendremos ocasión de señalar, debe analizarse de acuerdo con la situación y problemas de cada país, pero que, en todo caso, debe mantenerse como arquetipo hacia el que hay que tender.

8. EL PERFIL DEL ADMINISTRADOR DE LA EDUCACION

En las reuniones internacionales asistidas por la UNESCO se ha tratado repetidamente de un tema que preocupa a todos los países: ¿cuáles deben ser las características específicas que permitan definir el perfil del administrador de la educación? Esta pregunta se revela sustancial para las organizaciones educativas, por cuanto sólo una respuesta adecuada permitirá determinar con rigor las condiciones precisas para la selección, reclutamiento y formación de los administradores que el sistema educativo actual necesita. Aunque, como ya hemos indicado, no se trata de la búsqueda del administrador ideal, sino del administrador que hoy podemos tener, nos parece que entre las características genéricas que han de acuñar el perfil deseado deberían incluirse las siguientes:

Es un administrador público

1. Se ha dicho que la empresa educativa suele ser la primera empresa de un país. Pero se ha dicho también que, por razones evidentes, dicha empresa que el Estado tiene el deber de administrar es una empresa pública. Ello trae como consecuencia que nuestro administrador deberá ser funcionario público —servicio civil—, lo que no sólo significa incorporar a la organización personas animadas por un espíritu de servicio público, de servicio de interés general, sino también personas preparadas para las complejas funciones que asume hoy la Administración pública, sea cual fuere el sector predominante de su actividad. Más adelante volveremos sobre este aspecto tan importante de la configuración del administrador.

Pero, además, suele olvidarse con demasiada frecuencia que la Administración educativa es un subsistema de un sistema mayor o suprasistema, que es la Administración pública. En consecuencia, no sólo participa de las técnicas generales utilizadas en la Administración del Estado, sino también de los problemas propios de la función pública. El administrador de la educación debe conocer la relación ineludible entre sus problemas económicos y el ministerio de Finanzas, o entre la política de función pública o servicio civil y el profesorado. En realidad, la mejora de la Administración educativa no es sólo un problema específico de los ministerios de Educación, sino también de los demás órganos que en cada país asumen funciones de planificación general, presupuesto y personal. Desde esta perspectiva, cabe pensar que se moverá con mayor soltura y eficacia en la difícil tarea de cada día una persona seleccionada y formada para administrar que otra extraída de otros sectores de actividad profesional.

Es un administrador profesional

2. Corresponde al mundo anglosajón la aportación de principios de siglo de que la Administración pública debe constituir el objeto de estudio de diversas ciencias sociales y que la función de administrar puede y debe ser enseñada. De este modo, como indica Dwigth Waldo, la idea del administrador se halla íntimamente ligada a la noción de que la Administración pública, en sí misma, es un campo de conocimiento o una técnica en la que cabe una especialización, una ciencia y un arte que se puede aprender. Dicho en otras palabras, la complejidad creciente de la Administración del

Estado en todos sus ramos ha dado lugar a la necesidad cada vez mayor de una profesión específica: la del administrador público.

En segundo lugar, esta necesidad de una administración capaz de responder a las exigencias crecientes de nuestro tiempo, reclama imperiosamente una clara separación de los cometidos que debe cumplir la clase política de los que debe asegurar la clase administrativa, lo que significa que ni los políticos deben acceder a los puestos administrativos ni los administradores deben ocuparse de la toma de decisiones en relación con los grandes objetivos de la educación. Supone, pues, la existencia de administradores profesionales que adopten una postura de neutralidad frente a la política y que, a cambio, sean de carácter permanente, asegurando así una estabilidad técnica de la organización, alejada de las influencias, cambios y vaivenes políticos. Una administración eficaz, cada vez más tecnificada, necesita, pues, de la neutralidad y permanencia de sus administradores. La función del administrador se agota, como ya quedó expuesto, en el cumplimiento de la función directiva o gerencial. Ocupa, pues, un lugar subordinado a la política —ejecuta el programa político del gobierno—, pero preeminente en la difícil tarea de administrar. Podríamos decir que su profesionalización constituye al mismo tiempo la grandeza y la servidumbre del administrador.

Por último, la profesionalidad que se busca no debe suponer sólo independencia respecto de la clase política, sino también dedicación exclusiva a la función pública de administrar y, por consiguiente, lejos tanto de los condicionamientos políticos como de la compatibilidad de servicios en la empresa pública y en la empresa privada.

Es un administrador general

3. Georges Langrod ha puesto de relieve en nuestros días que así como los hechos de la vida social reclaman una consideración específica —a cada “hecho” corresponde la noción propia del “homo politicus”, “homo economicus”, etc.—, a la del “hecho administrativo” corresponde la del “hombre que administra”, es decir, la del administrador. Este se nos aparece como un “experto en administración”. Ahora bien, la complejidad de las grandes organizaciones —y lo educativo no escapa a esta concepción— nos indica que la función gerencial sólo puede ser asumida por aquellos que han sido preparados para desempeñarla, lo que no significa que eventualmente puedan realizarla otras personas. Pero, en general, las organizaciones públicas que tienen como misión hoy garantizar y asegurar la prestación de la enseñanza, necesitan profesionales que tengan conocimientos jurídicos, estén en posesión de las técnicas modernas de gestión, conozcan los problemas específicos de la organización educativa y posean una mentalidad gerencial, un “savoir faire” que a veces resulta preeminente. Necesitan una formación polivalente o general.

Recapitulación conceptual

Se trata, pues, de reclutar administradores que posean las técnicas generales de la administración, las técnicas que se aplican siempre en *cualquier* organización —técnicas de personal, técnicas financieras, técnicas jurídicas, etc.— y cuya formación general no se improvisa. Ahora bien, aunque

el administrador de la educación debe conocer las técnicas del proceso gerencial de toda organización, debe poseer conocimientos jurídicos —la Administración en las sociedades democráticas está sometida al Derecho— y tener experiencia de las consecuencias políticas de la actividad administrativa, no es un especialista, ni un jurista, ni un político. Es un administrador general que, como profesional de la administración, coordina el esfuerzo de los diversos especialistas que intervienen en todo proceso organizativo y que, en consecuencia, su función principal se identifica con la función directiva o gerencial.

9. LA FORMACION DE LOS ADMINISTRADORES DE LA EDUCACION

La formación no se improvisa

Ya ha quedado indicado que la formación de un administrador no se improvisa. Aunque a veces, por necesidades ineludibles de la organización, se acuda a la práctica de los cursillos acelerados de personal, puede decirse que en general no basta la impartición de un cursillo para que, por ejemplo, un docente se convierta en administrador. Desde esta perspectiva, la formación de administradores idóneos debería abarcar dos planos muy concretos: lo que podríamos denominar el “área de conocimientos generales” (propia de todo el personal directivo de cualquier organización) y el “área de conocimientos específicos del sistema educativo” (propia de la organización que se trata de administrar).

Area de conocimientos generales

El área de conocimientos generales está suficientemente diseñada por la teoría moderna de las organizaciones para detenernos en ella. Sí, en cambio, interesa destacar el papel predominante que debe ocupar el “management”, considerado como un proceso dinámico que exige del administrador general el conocimiento, aunque no sea profundo, de las técnicas de planeamiento, organización, coordinación y control. Todo ello referido al proceso administrativo que es connatural a todas las organizaciones.

Area de conocimientos específicos

Pero el administrador, dotado de esos conocimientos generales, debe centrar sus esfuerzos en la dirección administrativa de una organización específica cual es cualquier sistema educativo. En este sentido, el área de conocimientos específicos debería incluir:

- a) los niveles académicos del sistema, así como los “currícula” o planes de estudio correspondientes. Se trata de un macroconocimiento de las grandes coordinadas del sistema educativo, con independencia de que determinados administradores, de procedencia docente, se especialicen en este campo específico curricular.
- b) los objetivos generales, las funciones y los medios de la Administración educativa. Se trata, pues, del entendimiento formal de la propia organización, sin olvidar sus relaciones con el suprasistema que constituye la Administración pública.

- c) los servicios que la Administración presta al sistema. Fundamentalmente los siguientes:
- servicios generales al sistema: informática y mecanización; organización y métodos, documentación; construcciones escolares (aquí aparecen subsectores que admiten una verdadera especialización).
 - servicios a los centros docentes: equipamiento escolar.
 - servicios a los alumnos: transporte, comedores escolares, residencias y medios específicos de promoción (becas y ayudas al estudiante).
- d) la teoría y la historia de la educación: posiblemente no se haya destacado lo suficiente la necesidad de que el administrador tenga un conocimiento, aunque sea somero, de la situación actual de la pedagogía, y de sus problemas y de los avances de la investigación educativa (ello contribuiría a que el administrador, preocupado por los problemas de la organización, no olvide nunca que el objetivo último de ésta es la educación del niño o del alumno); de otra parte, todo administrador debería conocer las líneas generales de la historia moderna de la educación, es decir, lo que a su propio país le ha sucedido en este aspecto, lo que sin duda contribuiría a evitar errores importantes en su actuación frente a los problemas concretos, delicados y de controvertida solución.
- e) la educación comparada, entendida como conocimiento general no sólo de la ordenación educativa de otros países, sino, sobre todo, de los problemas existentes y de las soluciones aportadas. La realidad nos enseña que muchas veces el prurito de la originalidad es mal consejero, cuando los problemas de los sistemas educativos, en determinadas áreas de naciones, son cada vez más similares.

Teoría y praxis

Una vez diseñado el perfil general de los administradores y la formación que deben de asumir, cabe preguntarse si no hemos creado una figura que está muy lejos de la realidad. En este sentido, creemos que efectivamente el diseño efectuado corresponde a un arquetipo que está muy lejos de encarnarse en los directivos actuales de las organizaciones educativas de la mayoría o totalidad de los países. Pero, aún siendo conscientes de la distancia que existe entre esa figura ideal y los administradores actuales, creemos que el camino señalado es el que se debe recorrer si queremos responder a las exigencias crecientes de los sistemas educativos. Se trata, pues, de un enfoque teórico a cuyo través podemos examinar la realidad y evaluar nuestra situación respecto del modelo que se propone. En este sentido, la teoría se nos presenta, una vez más, como guía y norte de nuestra actividad.

No obstante, en aquellos países donde existe una carencia de administradores y donde los educadores ejercen dicho papel, será conveniente utilizar este personal adecuándolo a la nueva situación mediante cursos de formación. Situados, pues, en la tesitura de tener que elegir inevitablemente entre

una administración tradicional y una administración moderna, algunos países tendrán que optar por reconvertir al personal existente, otros por profundizar en el perfeccionamiento de sus cuadros pero, en todo caso, ninguno debería descuidar el reclutamiento y formación de nuevos administradores, bien iniciando el nuevo camino, bien continuando el ya recorrido.

10. CONSIDERACION ESPECIAL DEL ADMINISTRADOR DE CENTRO DOCENTE

Distintos niveles de acción administrativa

La Administración educativa comprende diversos niveles de actuación. A este respecto, resulta una distinción clásica la separación de los niveles centrales, de los intermedios y de los institucionales. Aunque la función de administrar sigue siendo la misma en todos los niveles, sus caracteres y, sobre todo, sus protagonistas cambian.

El nivel institucional

En efecto, el nivel fundamental de la organización, al servicio del cual se encuentran todos los demás, lo constituye el centro docente, unidad en donde se realiza efectivamente el cometido de la educación. Ahora bien esta unidad, que por sí sola constituye un sistema perfectamente integrado —el sistema escolar—, aparece como una organización en la que destaca de modo primordial el aspecto pedagógico. Dicho en otros términos, en los servicios centrales predomina la atención a los problemas de la organización global del sistema, mientras que en los centros docentes priman o se acentúan los problemas didácticos o pedagógicos. En consecuencia, la función directiva, centrada fundamentalmente ahora en la coordinación del profesorado de un centro, deberá ser ejercido por quien, por dedicarse también a la función de enseñar, conoce profundamente los problemas que supone la coordinación de un equipo homogéneo de carácter docente. En este caso, por tratarse de una organización sencilla, la función directiva y la función docente coinciden en una misma persona, es decir, en una persona que por su condición y profesión de educador conoce los problemas que se derivan del objetivo concreto a que el centro dirige todos sus esfuerzos.

a) Priman los problemas pedagógicos

b) Son organizaciones de pequeñas dimensiones

El administrador escolar debe ser un educador

La figura del administrador escolar debe ser potenciada, pues aún cuando los problemas de una organización sencilla admite mejores soluciones que los de una organización compleja, dirigir un centro docente, establecer la programación escolar, controlar o evaluar el rendimiento escolar, etc., necesitan un adecuado conocimiento. En cambio, a medida que crece la organización de un centro escolar —pensemos en una universidad—, la figura sustantiva del administrador profesional, no docente por tanto, se impone. Hoy día sabemos que las diferencias entre una pequeña organización y otra grande no son sólo diferencias de grado, sino también de naturaleza. Hay, pues, una diferencia cualitativa que exige —en organizaciones complejas como las actuales universidades— la aparición del administrador profesionalizado que asume la función administrativa del gerente.

Se exceptúan las grandes organizaciones docentes

La formación de los administradores escolares

Aunque los centros docentes de pequeña o mediana dimensión deben ser administrados por un educador, en atención a la homogeneidad de los especialistas que intervienen y del carácter sencillo de la organización, ello no quiere decir que cualquier educador pueda dirigir un centro docente. Será preciso, pues, atender también a la formación de los administradores escolares mediante cursos específicos para educadores en los que se complemente su formación docente con el conocimiento de las técnicas directivas de un centro escolar. En todo caso, parece importante reseñar que la formación de un administrador escolar no debe omitir las nuevas concepciones existentes hoy acerca del papel de un centro docente, del carácter relativamente autónomo de la institución escolar, de la necesidad de equipos pedagógicos y de las vinculaciones que deben existir entre el centro y la comunidad en la que vive.

I. SINOPSIS

1. La educación como institución básica de la realidad

- El mundo de la educación es en la actualidad tan complejo que para ser comprendido necesita de un enfoque interdisciplinario.
- La educación se ha convertido en una institución pública que preocupa tanto al Estado como a la sociedad y a la familia.
- La educación tiene hoy implicaciones económicas, sociales y políticas.

2. Estado y Sociedad ante la educación

- La educación como institución pública sólo aparece a mediados del siglo XVIII a consecuencia del impacto de la Ilustración y de la Revolución industrial.
- Durante el siglo XIX surgen las luchas escolares en un afán de los grandes grupos sociales por obtener el monopolio de la educación.
- Hoy día se reconoce el papel del Estado, de la sociedad y de la familia en la educación, internacionalizándose incluso una serie de principios básicos comúnmente aceptados.

3. La administración como organización: de Taylor a Boulding

- La Administración pública, aunque tenga una consideración jurídico-política, debe ser comprendida también como una organización, sometida por tanto a los principios generales de todas las organizaciones.
- Aunque las teorías clásicas de Taylor y de Fayol se predicaron respecto de las organizaciones privadas, son susceptibles de aplicación a las organizaciones públicas y, de hecho, muchos de sus principios se han incorporado a la Ciencia de la Administración.
- Igualmente, las teorías del movimiento de “relaciones humanas”, especialmente las referentes al comportamiento humano en las organizaciones y las que hacen de la motivación un factor principal, han tenido su lugar en las organizaciones públicas.

- Por último, existe hoy la tendencia a considerar las organizaciones bajo el enfoque de sistemas, es decir, a examinarlas bajo los principios de totalidad, interrelación e interdependencia.

4. La educación como sistema

- La complejidad creciente del mundo educativo es tal que su análisis aconseja un enfoque dinámico e interdisciplinario.
- La educación, considerada como un sistema, tiene unos elementos, un proceso interno y un producto final.
- Los elementos o entradas del sistema son fundamentalmente los alumnos, los profesores y los recursos financieros. Cada uno de estos elementos tiene un tratamiento propio y alguno de ellos puede ser considerado como un subsistema dentro de un sistema mayor.
- El proceso alude al funcionamiento interno del sistema educativo y, por consiguiente, a los múltiples problemas que la dinámica del sistema plantea.
- El producto final es el graduado escolar. La evaluación del producto, es decir, su adecuación a los fines pretendidos, plantea problemas importantes. De ahí que el sistema tenga que ponerse en contacto con el medio —la sociedad— y realimentarse con sus respuestas, sean éstas de aceptación o de repulsa.

5. La organización del sistema: la Administración Educativa

- Junto a los elementos ya conocidos existen otros como los currícula, los recursos físicos o la propia organización. Hasta hace poco tiempo la organización del sistema ha sido considerada como un subproducto del mismo, algo puramente adjetivo y sin sustantividad propia.
- Esta concepción adjetiva correspondería a una Administración tradicional, limitada a dar normas al sistema y a actividades de control, que, como tal, se correspondía con un sistema educativo estático y elitista.
- La explosión escolar, el crecimiento desmesurado de los sistemas educativos y la complejidad adquirida, han planteado la necesidad de una Administración moderna, tecnificada e innovadora, que pueda corresponderse con un sistema educativo dinámico y popular.

6. Las grandes áreas de la acción administrativa en la educación

- La Administración actual no puede ya limitarse a la gestión de los asuntos comunes, sino que tiene que ser una Administración por objetivos.
- Una administración educativa acorde con los tiempos actuales exige prestar especial atención a:
 - a) la planificación de los recursos,
 - b) la administración de los recursos financieros,
 - c) la administración de los recursos humanos,
 - d) la administración de los recursos físicos,
 - e) la administración específica de los centros docentes.

7. Necesidad de administradores profesionales

- La Administración tradicional funcionaba con arreglo a pautas relativamente sencillas porque sencillos eran los sistemas educativos.

- La Administración actual, profundamente compleja, necesita de administradores profesionales específicamente preparados para esta tarea.
- La Administración actual resulta inadecuada para hacer frente a las exigencias de los sistemas educativos, en parte por la falta de idoneidad profesional de los administradores actuales.
- Urge, por tanto, delimitar las funciones entre los educadores, los especialistas y los administradores. Mientras los primeros deben dedicarse fundamentalmente a la función docente y los especialistas a la función específica derivada de su propia profesión, el administrador debe asumir la función directiva de la organización, es decir, la de dirigir equipos heterogéneos e interdisciplinarios, proponiendo al político las soluciones técnicas derivadas de una visión general de los problemas y de las aportaciones específicas de educadores y especialistas.

8. El perfil del administrador de la educación

- Se hace preciso concretar los elementos genéricos del perfil del administrador, lo que sentará las bases de una política de selección, reclutamiento y formación de los mismos por parte de la organización.
- Desde esta perspectiva, los elementos básicos del perfil buscado deberían ser los siguientes:
 - a) es un administrador público, es decir, reclutado de la función pública o servicio civil.
 - b) es un administrador profesional, por tanto, no un político.
 - c) es un administrador general, es decir, dotado de una formación polivalente.

9. La formación de los administradores de la educación

- Aunque a veces, por necesidades ineludibles de la organización, se haga preciso acudir a la práctica de los cursillos acelerados de personal, en general puede decirse que la formación de un administrador no se improvisa.
- La formación debería abarcar dos planos claramente diferenciados:
 - a) el área de conocimientos generales, volcado fundamentalmente hacia las técnicas gerenciales.
 - b) el área de conocimientos específicos, dirigido primordialmente hacia el aprendizaje de la propia organización y del sistema educativo.
- Aunque el perfil del administrador y su formación respondan a un arquetipo que está lejos de encarnarse en los directivos de las organizaciones educativas actuales, se considera que ése es el camino a recorrer sin perjuicio de que en una primera fase se utilice al personal existente.

10. Consideración especial del administrador de centros docentes

- El centro docente puede considerarse como un sistema en el que destacan fundamentalmente los aspectos pedagógicos.
- Al tratarse de organizaciones de pequeña o mediana dimensión y de no muy grande complejidad, y al ser dirigidas por un equipo homogéneo de educadores, el administrador escolar debe ser un docente.
- No obstante, el administrador escolar debe recibir una formación específica en las técnicas directivas de un centro docente.

II. SUGERENCIAS METODOLOGICAS

Dado el carácter introductorio y teórico de este capítulo, se sugiere que, tras la lectura de la sinopsis del mismo, se realicen individualmente o en grupo los siguientes ejercicios:

- Aplicación de las teorías clásicas y modernas de la organización a la Administración educativa del país a que pertenezca el lector.
- Aplicación específica de la teoría de sistemas a la propia organización, diseñando un diagrama de la misma en el que aparezcan las interrelaciones entre la administración central, la administración del nivel intermedio y los centros escolares.
- Analizar, desde la perspectiva nacional del lector, las interrelaciones entre las grandes áreas de la acción administrativa en la educación, así como de los distintos departamentos que tienen competencias sobre las mismas.
- Determinar el perfil actual de los administradores de la educación de la propia organización y contrastarlo con el perfil ideal que se propone en este capítulo.

CAPITULO SEGUNDO

**La Administración
educativa como
organización
y como proceso**

La Administración educativa, en cuanto conjunto de medios dirigidos a garantizar la enseñanza, se comporta como una organización, similar en líneas generales a todas las organizaciones. El presente capítulo estudia la Administración educativa como una organización sometida a cambios acelerados, examinando los distintos modelos de organización departamental y las diversas formas de organización territorial.

La Administración educativa como toda organización que desarrolla unos fines es, en sí misma, un proceso dinámico. Parte de este capítulo se destina al estudio de la Administración como proceso, analizando las funciones clásicas de carácter administrativo y los cambios operados en las mismas.

El capítulo se completa con un anexo dedicado a exponer lo más brevemente posible las modernas técnicas de gestión y su posible aplicación al campo de la educación.

La Administración educativa como organización y como proceso

Julio Seage Mariño,
Pilar Medela y
Pedro de Blas

1. LA ADMINISTRACION EDUCATIVA ACTUAL

1.1. El papel de la Administración educativa tradicional y su crisis

La “Administración educativa” es el conjunto de órganos encargados de asegurar que se dé la enseñanza

Como afirma Gutiérrez Reñón, “la Administración educativa comprende todos los órganos cuyo cometido no es enseñar, sino asegurar que se dé la enseñanza. Las funciones de estos órganos son muy variadas: recoger y analizar los datos que permitan prever las necesidades educativas y calcular la mejor distribución de los medios disponibles; concretar en objetivos precisos las líneas de acción establecidas por la política educativa; planificar la asignación de los planes y objetivos; construir y mantener (o subvencionar) centros de enseñanza; reclutar el profesorado y proporcionarle los medios materiales y la asistencia técnica necesaria; facilitar el acceso de los estudiantes a la enseñanza; ordenar, coordinar y controlar la acción educativa pública y privada; promover la investigación en todos los ámbitos que puedan contribuir a mejorar la eficacia del sistema.”

La complejidad de estos órganos depende de la complejidad del ámbito en el que actúen

“Estas funciones se realizan en alguna medida en toda organización, por pequeña que sea. Si la organización es de reducidas dimensiones (piénsese, por ejemplo, en un pequeño colegio), se llevan a cabo con métodos simples, a través de un personal específico mínimo, y en buena parte son asumidas por el profesorado como tareas accesorias a la función docente.”

La Administración educativa de corte “tradicional” está en esta misma línea. Surge en un momento histórico concreto (siglo XIX) para la gestión de un sistema educativo casi estático, de finalidades, dimensiones y problemática reducidas. La administración así sentida se entiende como “arte de administrar” y está fundamentalmente basada en la intuición y en la experiencia de la práctica. Estaba pues preparada para hacer frente a situaciones repetitivas, y esto la marcó con un tinte conservador y la imposibilitó no ya para prever y preparar el cambio sino incluso para evolucionar ella misma a fin de adaptarse a él. Como puede fácilmente apreciarse en cualquier país que no haya modificado aún sus esquemas administrativos, este tipo de Administración se ve sobrepasada y se demuestra incapaz en el momento en que debe enfrentarse a tareas nuevas o resolver cuestiones en un contexto de crisis.

La Administración educativa tradicional no reunía condiciones para hacer frente a una situación educativa como la actual

Hablar de la existencia en la actualidad de una profunda crisis en el campo educativo a nivel mundial no es ya evidentemente ninguna novedad. La alusión a este fenómeno indudablemente cierto se ha convertido incluso en tópico. No es éste lugar apropiado para entrar en consideraciones sobre el alcance, naturaleza o consecuencias del profundo proceso de tensiones y cambios a que se ve sometida la Educación desde hace ya algún tiempo. Baste con decir, por lo que aquí interesa, que muestra dos aspectos fundamentales. Por una parte, un rapidísimo y extraordinariamente fuerte crecimiento del alumnado. Por otra, una clara falta de adecuación entre los resultados que ofrece y las necesidades, aspiraciones o simplemente esperanzas (según la perspectiva desde la que se hable) depositadas en la escuela.

En efecto, la industrialización y el desarrollo económico, los cambios sociales y políticos han modificado sustancialmente los fines educativos. Mayores y distintas necesidades en materia de mano de obra, el descubrimiento individual de los beneficios de la educación, la necesidad de los nuevos idearios políticos de apoyarse en poblaciones suficientemente instruidas, la configuración, aceptada prácticamente a nivel universal, de unos concretos derechos individuales en éste y otros campos conexos, motivan un proceso crítico de revisión. Se inicia así una época de profundas reformas: el nivel primario se prolonga y adquiere pretensiones integradoras y autosuficientes; la enseñanza media pierde su carácter minoritario y se hace multifacética integrando junto con su antiguo objetivo una amplia gama de nuevas finalidades; se desarrollan amplios sistemas de formación profesional y técnica; la Universidad se masifica y emprende la búsqueda de una nueva identidad; se presta atención al niño antes incluso de su entrada en la escuela formalmente entendida y las deficiencias psíquicas, físicas o sociales pierden su carácter de barrera ante la que debe detenerse el sistema educativo. Aparecen, por último, conceptos tales como educación permanente, formación de adultos, educación recurrente, etc., que tienden a desvincular la idea de educación como formación para la vida adulta, sustituyéndola por un concepto de educación como proceso perfeccionador que se prolonga a lo largo de toda la vida del individuo.

La escuela se enfrenta así con la atribución de unos objetivos nuevos, cada vez más numerosos y complejos, e incluso, a veces, contradictorios o difícilmente conciliables: socialización y desarrollo de la personalidad, selección y compensación de desigualdades, especialización profesional y formación integral, son algunos entre los posibles pares de objetivos que podrían citarse.

**Esta nueva
situación impone
la necesidad
de un tipo
distinto de
Administración**

En general, se puede decir que, ante este panorama, las formas tradicionales de la administración educativa no podían responder a las necesidades de los sistemas de enseñanza actuales. No fueron diseñadas para planificar o para evaluar críticamente las realizaciones de un sistema educativo y mucho menos para promover innovaciones. No disponían en la mayoría de los casos de los medios instrumentales o personales necesarios. Organizadas para una administración educativa rutinaria, se han visto desbordadas por la explosión de los sistemas educativos.

El momento educativo actual requiere la adopción de grandes e importantes decisiones a nivel político. Decisiones que, por la envergadura alcanzada por los sistemas educativos, la cuantía de los medios involucrados y sus repercusiones sociales, no pueden ya ser dejados a la intuición o la improvisación. Requieren una Administración que sepa formular opciones responsables basadas en una información cierta, fruto de la utilización de métodos y conceptos analíticos apropiados. Análisis que debe permitir, con una garantía razonable de certeza, el conocimiento de lo que sucede en el interior del sistema y la apreciación de los resultados obtenidos tanto en él como en su entorno. Requieren igualmente la utilización de una organización adecuada que asegure una maximalización de la eficacia de los recursos disponibles. En definitiva, hay que administrar con garantías de acierto, empleando para ello las mejores técnicas hoy disponibles, perfeccionándolas y procurando la obtención constante de otras mejores.

En este nuevo contexto, la Administración educativa ha dejado de ser un subproducto del sistema educativo encargada de gestionar rutinariamente cuestiones residuales. Por el contrario, ha pasado a ser el elemento integrador, catalizador, que con visión de conjunto sobre la totalidad de objetivos perseguidos por el sistema, coordina los restantes elementos orientando y dirigiendo la actividad total al cumplimiento de estos objetivos. Como señala Knezevich, la Administración escolar se define como un proceso social relacionado con la creación, mantenimiento, estímulo, control y unificación de las energías humanas y materiales, organizadas formal e informalmente, dentro de un sistema unificado, concebido para cumplir objetivos predeterminados. Frente a este concepto de la Administración moderna, la Administración tradicional, pensada para la resolución de los asuntos corrientes, se nos ha mostrado como una administración estática incapaz de implantar las innovaciones necesarias.

1.2. Las formas modernas de Administración y su incorporación al ámbito educativo

La potenciación y tecnificación de la función administrativa es un fenómeno de la sociedad industrial moderna

Un fenómeno de la sociedad industrial moderna es la aparición de organizaciones cada vez más complejas para la realización de fines tanto públicos como privados. El crecimiento y proliferación de estas nuevas formas organizativas ha llevado a otra importante característica de nuestra sociedad: la potenciación de la función administrativa. En las sencillas e informales organizaciones anteriores el conjunto de decisiones necesarias para su funcionamiento eran de escasa complejidad y, con frecuencia, resultaba suficiente el recurso a las tradiciones de comportamiento establecidas. En las nuevas organizaciones, la complejidad de su funcionamiento ha hecho insuficiente este método y provocado la búsqueda de técnicas y sistemas más sofisticados.

De hecho, la tarea de la Administración concebida como el arte y la ciencia de planificar, organizar, integrar, dirigir y controlar el uso y la interrelación de los recursos tanto humanos como materiales para alcanzar un objetivo, es tan importante que se puede decir sin exageración que el éxito o fracaso de una organización depende en gran parte de la gerencia. Del mismo modo, una diferencia fundamental entre países desarrollados y en vías de desarrollo reside en la Administración entendida como un cierto nivel de eficacia gerencial que le permite movilizar los recursos materiales, humanos y científicos hacia los objetivos.

Este fenómeno es apreciable en el mundo de los negocios desde comienzos del siglo XX

En el mundo de los negocios el origen de la Administración moderna o Administración científica tiene una fecha muy concreta. A partir de un determinado momento se pensó que el éxito de una empresa, de un gobierno o de un país dependía de varios factores, pero existe uno que condiciona de modo inexorable la efectividad de cualquier organización. Este factor es precisamente una administración eficaz. Sin una dirección que formule primero los objetivos y que ponga en práctica los planes para alcanzar dichos objetivos, no es posible que organización alguna pueda ser eficaz.

En el plano teórico suele considerarse generalmente como promotores de su desarrollo al norteamericano Frederick Taylor y al francés Henri Fayol, que en 1911 y 1918, publicaban sus obras "The principles of Scientific Management" y "Administration Industrielle et Générale". La obra de Fayol es particularmente interesante pues en ella se sientan las bases de una verdadera teoría de la administración al constatar la existencia de funciones administrativas comunes a todo tipo de organizaciones, cualquiera que sea su tamaño, actividad y ubicación en tiempo y lugar, y distinguir los cinco elementos básicos del proceso administrativo; planificación, organización, dirección, coordinación y control.

Es en los Estados Unidos donde se desarrollará más esta nueva mentalidad dando lugar a una profusa actividad teórica y práctica plasmada en abundante literatura. En Europa, por el contrario, su desarrollo es más lento. Así podría decir Knezevitch en 1962: "La ilusión de que cualquiera con

una buena cultura general puede llegar a ser un administrador efectivo continúa siendo bastante común en Europa, donde la educación directiva o administrativa está tristemente abandonada. El ascendente de las compañías comerciales americanas sobre sus homólogas europeas puede achacarse en gran medida a la mayor eficacia del talento directivo americano. Los dirigentes comerciales de esta nación estudian profundamente para aprender a desempeñar papeles directivos. Sus equivalentes europeos dependen solamente de la experiencia.”

Sin embargo, aunque hasta ahora se ha producido el desarrollo de modelos basados en la identificación de factores importantes y de sus relaciones, y cierta utilización de métodos científicos tales como el análisis de sistemas y el uso de herramientas matemáticas sofisticadas, el objetivo final sigue siendo la consecución de una base más científica para la administración que permita que el comportamiento administrativo sea menos intuitivo y esté menos sujeto a errores importantes. Esto es, alcance el grado de rigor y eficacia preciso como para que permita asegurar que los recursos disponibles —siempre escasos— se utilizan de una manera al menos aceptable. Como señalan Koontz y O'Donell: a menos que el hombre pueda aprender a manejar los recursos humanos y a coordinar las actividades de las personas, la ineficacia y el desperdicio en la aplicación de los descubrimientos técnicos continuará. Si solamente se mira el increíble desperdicio de recursos materiales y humanos, a la luz de objetivos sociales no cumplidos, nos daremos cuenta que las ciencias sociales están muy lejos de cumplir su función de guiar la política y la acción social.

Aunque con cierto retraso, este fenómeno se extiende también a la Administración pública

La transposición de este espíritu al ámbito de la administración pública es posterior pero igualmente irreversible. Lógicamente son los países más avanzados los primeros en avanzar en este sentido. Así, para los Estados Unidos, se cita la fecha de 1935 como el inicio de una penetración en la Administración pública federal del estilo y criterios del “management” imperante en el sector empresarial. El ámbito presupuestario y los sectores más relacionados con las empresas de vanguardia en la utilización de tecnología avanzada (Defensa, por ejemplo), son los pioneros en este sentido.

Y, dentro de ésta, a la Administración educativa, si bien aquí encuentra especiales dificultades

La Administración educativa se ve también involucrada en este proceso. No obstante, está generalmente aceptado que hasta los años 50 no se inicia el verdadero proceso de desarrollo de la Administración educativa. El estudio y la investigación de los años anteriores se centró sobre todo en obtener conocimientos y experiencias en sectores prácticos, tales como las finanzas, la construcción de centros estatales, técnicas presupuestarias, etcétera.

Sin embargo, ciertas reservas mentales para aceptar la posibilidad de reducir el proceso educativo a modelos operacionales (especialmente en materia de identificación de resultados) y la propia idiosincrasia del ámbito educativo (reacio y poco permeable al cambio y a la innovación), dificultaron la elaboración de cuadros teóricos generales adecuados para la específica na-

turalidad del sistema educativo, la aplicación de los principios generales de administración y la determinación de las especialidades que le son propias.

Se produjo también con más fuerza que en otros sectores una ruptura entre administradores prácticos —seleccionados quizá con demasiada frecuencia de entre los especialistas de la docencia— y los llamados administradores teóricos. Todo esto ha provocado que sea la Administración educativa una de las últimas formas de la Administración en incorporarse al movimiento general de modernización y que su avance haya sido lento y penoso. Así, todavía en 1974, el francés J. Minot, intentando concretar el ámbito posible de una ciencia de la administración educativa y los puntos sobre los que deberían centrarse las investigaciones de los especialistas en la materia, señalaba como sectores de investigación prioritaria: las estructuras, los procesos de cambio, el elemento humano que interviene en el sistema educativo o se ve afectado por él, los costos, los resultados, las formas de evaluación, los controles, e incluso, el lenguaje. Por su solo enunciado puede apreciarse el incipiente grado de desarrollo alcanzado.

No obstante, es indudable que ha habido logros positivos. Al menos se ha tomado conciencia del problema, se ha advertido la importancia de la administración y del administrador profesional y existe cierto consenso en la necesidad de que tanto aquélla como éstos deben responder a un nuevo modelo y a una nueva mentalidad.

1.3. Riesgos y ventajas

Mayores progresos en el plano teórico, que en la aplicación práctica

Tal como queda apuntado en el apartado anterior, se ha avanzado considerablemente en el terreno conceptual hacia el reconocimiento de la insuficiencia de las formas tradicionales de la Administración educativa y se ha tomado conciencia de la necesidad de una nueva Administración. Sin embargo, en el terreno de la práctica el progreso ha sido muy reducido si se exceptúan determinados países —lógicamente los más avanzados y dotados de mayores recursos—. Así, por ejemplo, en Francia, país con una Administración educativa muy desarrollada, la introducción de la funcionalidad y de la distinción entre medios y objetivos en el aspecto organizativo, o de los aspectos no puramente cuantitativos en la planificación, no empiezan a abrirse camino hasta los últimos años de la década de los 60 y primeros de los años 70.

Esta inmadurez de la Administración educativa plantea una serie de problemas todavía no resueltos. Aunque afectan a todos los países en la medida en que la crisis educativa se extendió a todos ellos, no cabe duda que incide especialmente en los países en vías de desarrollo.

Referencia a la situación latinoamericana

Por lo que el caso concreto de los países latinoamericanos se refiere, aparece también con claridad esta divergencia entre la toma de conciencia sobre la realidad del problema y la lentitud con que, sin embargo, se progresa en su solución. En los documentos de trabajo preparados para el Simposio

Interamericano sobre Administración de la Educación, celebrado en Brasilia en 1968 bajo el patrocinio de la OEA, se pueden encontrar frases como las que siguen:

“Con la planificación sectorial de la educación y el método de preparar los presupuestos por programas, se tiene un instrumento muy efectivo para poner de relieve las faltas e incongruencias de que adolecen las estructuras administrativas de la educación.”

“Puede afirmarse que, en general, la administración no está considerada y concebida en la mayoría de los países de América Latina, como un instrumento para la elaboración, realización y evaluación de los planes nacionales de educación.”

Diez años después, en el Seminario Iberoamericano de Administración Educativa celebrado en Madrid, se sigue señalando como causa de la falta de adecuación de la Administración educativa a las exigencias del sistema educativo: “las limitaciones e insuficiencias de la propia Administración para responder a las nuevas exigencias por su carácter excesivamente estático, rutinario y rígido, así como por la poca estabilidad y calificación de sus cuadros.”

Y uno de los participantes pudo afirmar que “...desde hace más de veinte años se vienen repitiendo los mismos objetivos, sin que, no obstante, se haya logrado un adecuado concepto de gestión por falta, fundamentalmente, de una actitud innovadora de cambio. La administración de la educación ha sido, de resultas de ello, uno de los sectores menos favorecidos respecto a eficacia.”

Resulta, pues, evidente que la inmadurez de la Administración educativa continúa presentando una serie de graves deficiencias todavía no resueltas en el terreno de la práctica. En el documento del Simposio de Brasilia antes citado se sintetizaban de la forma siguiente los principales problemas que, en general, entorpecían la buena marcha de la Administración educativa en América Latina:

1. *Problemas de orden económico* (presupuestos inadecuados, sueldos bajos para el personal administrativo, diferencias entre sueldos federales y locales, uso inadecuado de los presupuestos, falta de autonomía económica de los Ministerios de Educación, trámites largos y complicados, métodos inadecuados para elaborar presupuestos y otros).
2. *Problemas de personal* (falta de personal técnicamente preparado, falta de conciencia de que la administración de la educación es una especialización, nombramiento de personal por consideraciones no profesionales, falta de estímulos para mejoramiento en servicio en los aspectos profesional y técnico y otros).
3. *Problemas de organización* (sistemas administrativos obsoletos e inadecuados, falta de coordinación entre las dependencias del Ministerio y

entre éstas y las de los otros Ministerios y niveles, exceso de centralización y otros).

4. *Problemas políticos* (interferencia de fuerzas políticas para nombramientos, creación de escuelas, etc...; influencia del partido político en el poder para atender los asuntos políticos en forma unilateral; falta de continuidad en planes y programas nacionales y locales de educación y otros).
5. *Problemas legales* (falta, en muchos casos, de legislaciones ágiles y acordes con las condiciones y necesidades del mundo actual).

Las ventajas de una modernización son, pues, obvias. Pero existen ciertos riesgos

Las ventajas pues de una modernización de la Administración educativa son obvias. Puede incluso afirmarse que sólo a través de profundas modificaciones en su naturaleza y carácter puede intentarse imprimir a los sistemas educativos los cambios de orientación y sentido que la realidad actual hace necesarios.

Sin embargo, hay ciertos riesgos e inconvenientes en este proceso de modernización o tecnificación que es preciso tener en cuenta. Entre otros citaremos:

- el desarrollo de una Teoría de la Administración Educativa se encuentra todavía en estado incipiente. Esto hace que no existan modelos o principios teóricos generales totalmente contrastados y universalmente válidos. Se sabe más sobre los problemas que existen que sobre posibles soluciones realmente eficaces. En esta situación las consideraciones que sobre tales problemas se realizan y las diferentes soluciones que se proponen, deben tomarse siempre con las debidas precauciones y no olvidar su carácter, las más de las veces, de meros enfoques aproximativos, útiles para el análisis pero no infalibles.
- tanto por su origen como por su estado de desarrollo, los conceptos y técnicas incorporados a la Administración educativa proceden en un elevado porcentaje del sector industrial. Sin pretender por ello negar su validez o el avance que su incorporación ha supuesto para al ámbito educativo, no debe olvidarse que existen profundas diferencias entre la Administración pública y la empresa privada. Estas diferencias, y en particular las peculiaridades del sector público, deben tomarse cuidadosamente en cuenta cuando pretendan utilizarse o incorporarse principios y técnicas propias de aquélla.
- pese a la existencia de rasgos y problemas comunes que permitan hablar de la Administración educativa como un ente conceptualmente genérico, no resulta sin embargo posible identificar un modelo práctico de administración educativa de aplicación universal. Y esto tanto por la evidente multiplicidad de modelos hoy existente como por las particularidades propias de cada sistema. Fórmulas pensadas y experimentadas con éxito para un sistema determinado se demuestran inadecuadas cuando intentan implantarse en un marco distinto.

Sin que con esto se pretenda negar la utilidad de la confrontación de experiencias a nivel internacional, parece necesario que cada sistema educativo busque sus propias soluciones, adecuadas a su propia entidad y en consonancia con el entorno que le es propio. Es dudoso, por ejemplo, que la transposición de un esquema administrativo del tipo sueco —que ha logrado situar a su país a la cabeza del movimiento innovador en materia educativa— con amplia base participativa, distinción entre los niveles de investigación, experimentación, planificación y ejecución, y gran perfección en los mecanismos de coordinación pudiera suponer alguna ventaja para el país importador, si no importa a su vez el entorno socio-económico en que se desenvuelve. En el mismo sentido, en el Seminario Iberoamericano de Madrid de 1978, se dijo: “Las conclusiones aprobadas reflejan que ha existido un consenso básico en el análisis de los problemas y en la elección de las soluciones, aunque la diferente realidad de cada país reclame el tratamiento específico correspondiente.”

— debe traerse, por último, aquí toda la problemática del cambio, al que luego se aludirá más detenidamente. En éste como en cualquier otro aspecto, la introducción de innovaciones debe de superar una serie de resistencias, que habrán de tomarse en consideración y abordarse de forma adecuada, si se quiere evitar que aquéllas se vean frustradas.

1.4. Inexistencia de modelos únicos y verdadera acepción del término modernización

La modernización de la Administración como adopción de una mentalidad

Las consideraciones expuestas indican que debe prestarse especial atención a la reforma, modernización y fortalecimiento de la Administración de la educación. Pero también que esta atención no puede ni debe consistir en la implantación de un modelo estereotipado, sino en la adopción por cada Administración de una nueva mentalidad que la permita, partiendo de su propia identidad y sin desvincularse de su contexto, adoptar fórmulas propias adecuadas a los nuevos objetivos que se le asignan.

Así, y sólo en este sentido, cabe hablar de caracteres que debe reunir, de funciones que debe asegurar, de técnicas y medios que pueden resultar de utilidad en un momento dado, o de defectos o riesgos que deben evitarse. En tal sentido, señalemos que el citado Seminario de Madrid indicaba en sus Conclusiones que la Administración de la educación debía ser:

Caracteres que debe reunir

- “Dinámica, de forma que permita decisiones rápidas, flexibles y eficaces, asegurando la optimización de los recursos humanos, financieros y técnicos que sean necesarios.
- Innovadora, incluyendo nuevos procedimientos administrativos, nuevas disposiciones, cambios estructurales y nuevos métodos educativos.
- Previsora, a través del planeamiento y los controles permanentes, establecidos según técnicas modernas de administración.

- Estable, constituida por profesionales de alto nivel, no sujetos, en la medida de lo posible, a los cambios de naturaleza gubernamental.
- Participativa, con la intervención de los distintos elementos que forman parte del sistema educativo, es decir, alumnos, docentes, padres, grupos sociales y comunidad, de tal modo que sea posible una determinación más racional de las políticas y objetivos de la educación.”

Y agreguemos, además, que debe ser una Administración adecuada y configurada en cada momento a los objetivos que pretenda conseguir. No debe olvidarse, y esto es sumamente importante, que la administración como actividad no constituye nunca un fin en sí misma, sino actividad medial o instrumental al servicio de unos objetivos. En la medida que una determinada forma de Administración esté preparada para conseguir unos objetivos concretos y progrese eficazmente en su consecución, podrá predicarse de ella que es la adecuada cualquiera que sea su configuración.

En tal sentido, puede afirmarse que es administración moderna, que cumple realmente con su papel, aquella Administración que consigue ser un elemento integrador, un catalizador que, consciente de sus objetivos, coordina los restantes elementos, orientado o dirigiendo la actividad al cumplimiento o consecución de estos objetivos.

Por ello, en las páginas siguientes no se va a ofrecer un modelo de administración. Se ofrecerán por el contrario ciertos criterios fundamentales en torno a tres cuestiones que se consideran de especial interés para cualquier Administración educativa cualquiera que sea la configuración que adopte. Tales son el papel de la Administración en el proceso de cambio a que se ven enfrentados hoy los sistemas educativos, las funciones cuya realización debe asegurar la Administración para que su funcionamiento asegure un mínimo de eficacia y una especial referencia, dentro de estas funciones, a los temas de la dirección y la organización.

2. LA ADMINISTRACION EDUCATIVA COMO ELEMENTO DINAMIZADOR DEL CAMBIO EDUCATIVO

El proceso de cambio es una constante del momento actual

Pese a la diversidad de enfoques desde los que se puede abordar el tema de la innovación educativa, lo cierto es que es fácilmente apreciable la existencia de un consenso generalizado sobre su necesidad. Las discrepancias sobre este punto son abundantes, pero se refieren a su naturaleza, alcance u oportunidad, no a su necesidad, que de una u otra forma concluye aceptándose.

Así, unos mantienen la necesidad de cambios en las estructuras totales de los sistemas educativos, otros entienden que son precisas profundas modificaciones en los contenidos de los programas, para otros todavía los me-

dios que se utilizan en el proceso educativo pueden ser sustancialmente mejorados. Igualmente, este interés por el cambio, despertado no hace mucho más de veinte años, es imputado por alguno a la aceleración del ritmo del cambio social en nuestra época; otros ponen el acento en la necesidad de atenuar el desfase existente entre sociedad y educación; también se mantiene que la educación es un poderoso motor del cambio social y que los cambios sociales deseados podrán alcanzarse mediante cambios consecuentes del sistema educativo.

Como quiera que sea, lo cierto es que existe una sensación de necesidad de cambios o, mejor aún, de que los sistemas educativos estén insertos en un proceso de mutaciones multidireccionales que constituye, hoy por hoy, uno de los aspectos más importantes de estos sistemas.

2.1. Administración educativa y cambio

La Administración educativa debe, pues, ocuparse de este fenómeno

Si el cambio es hoy un problema fundamental de los sistemas educativos, la Administración educativa —en su nueva configuración— no puede ser ajena a él. Por el contrario, el cambio educativo debe constituir una preocupación importante dentro de su actividad.

Si bien la afirmación de la necesidad de la presencia de la Administración en el proceso de cambio es fácilmente verificable, las dificultades, sin embargo, comienzan cuando se pretende concretar el carácter de esta presencia. Evidentemente le debe corresponder un papel rector, pero lo últimos quince años están llenos de generosos intentos de reforma emprendidos por administraciones educativas entusiastas que pocos o nulos efectos han conseguido (esto es especialmente cierto en los países subdesarrollados, en los que más agudamente se sentía la necesidad del cambio y más esperanzas se pusieran en las reformas educativas). De aquí la generalización de una afirmación hoy tópica: la resistencia al cambio de los sistemas educativos, su escasa receptibilidad ante la innovación.

Esto, desde luego, es en gran medida cierto; la escuela, por su propia naturaleza, es una de las instituciones más estables. Según estudios realizados en los años 30, en el sistema educativo norteamericano, el lapsus de tiempo que transcurría entre que se detectaba una necesidad y la plena generalización de las soluciones aportadas era de cien años. Estos plazos se han reducido posteriormente (Coombs habla de innovaciones generalizadas en diez años), pero son significativos del hermetismo educativo.

Sin embargo, el fenómeno de la resistencia al cambio no es exclusivo del ámbito educativo. Por el contrario, es connatural a cualquier acción innovadora cualquiera que sea el ámbito sobre el que incida. Lo que sí es peculiar de lo educativo es su excesiva y dilatada resistencia. Veamos, pues, algunas de las causas de esta peculiaridad. Ellas nos ayudarán a comprender el verdadero papel de la Administración educativa en el cambio.

2.2. El verdadero papel de la Administración en el cambio educativo

El problema central del cambio educativo es la resistencia que encuentra

Entre las causas que impiden que el cambio penetre en el sistema escolar destaca Huberman las siguientes: en primer lugar, la comunidad en general no suele alentar el cambio ni esperarlo en el sistema escolar a menos que se ponga de manifiesto una crisis de funcionamiento interno; en segundo lugar, la mayor parte de los padres de alumnos y de los funcionarios locales saben demasiado poco sobre el proceso de enseñanza —o así se les hace creer— para interesarse y emitir juicios sobre cualquier innovación que no sea claramente una cuestión de principios (es típica la resistencia de los maestros ante los cambios introducidos en las escuelas sin que ellos hayan participado desde el principio); se aprecia, en tercer lugar, ausencia de elementos de enlace entre la teoría y la práctica; por último, suele darse confusión de objetivos, ausencia de recompensa a la innovación...

Jean Thomas, en un documento preparado como base para el informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo de la Educación, señala como condiciones favorables a la innovación en la enseñanza: que la información circule constantemente y en abundancia, no en un solo sentido de la cúspide a la base, sino también de la base a la cima; que se favorezca la comunicación entre los centros de investigación y de experimentación y los maestros y las escuelas; que se consulte al cuerpo docente, y que se conceda autonomía pedagógica al maestro para adaptar la enseñanza a las condiciones y circunstancias locales, al medio natural, social y cultural, a las aptitudes y aspiraciones de los alumnos.

Observamos que para ambos autores lo que se precisa y lo que falta es ambiente favorable a la innovación a causa de deficiencias de información y comunicación entre las diferentes partes implicadas en el proceso educativo, lo que hace que el cambio se vea como algo extraño, externo, impuesto desde fuera. En resumen, ausencia de participación.

Esta resistencia es común a todo proceso innovador

Vemos ahora cuáles son las causas de la resistencia al cambio, en un contexto más general, la dirección de empresas. En un trabajo, hoy considerado como clásico, publicado a mediados de los años 50 en "Harvard Business Review", por Paul E. Lawrence, se dice: "lo que los empleados resisten no es, generalmente el cambio tecnológico, sino el cambio social en sus relaciones humanas, que generalmente acompaña al cambio tecnológico". Esta resistencia, continúa, se produce primordialmente ante los cambios que proceden de la dirección y que o bien no comprenden totalmente o bien piensan que pueden suponer una amenaza para su "status". Por el contrario, diariamente se producen cambios surgidos en el propio seno del "grupo" de trabajo que se aceptan inconscientemente y sin ningún tipo de resistencia". Se advierte aquí una identidad con lo observado anteriormente en el ámbito educativo. Se rechaza lo extraño, lo externo, lo impuesto desde fuera. Cuanto menor ha sido la colaboración en la concepción del cambio, mayor es el rechazo. De nuevo surge el concepto clave de la participación. Para Lawrence, el papel de un administrador inteligente que

quiere que su empresa vaya introduciendo los cambios que la evolución de las circunstancias hacen necesario, no es tanto promover directamente estos cambios como, fundamentalmente, “facilitar la comunicación y entendimiento entre personas con puntos de vista diferentes”, en suma, crear el ambiente necesario para que surjan y se acepten los cambios como tarea común y colectiva.

Volviendo al terreno educativo, la situación ha sido magistralmente sintetizada por Husen: “La estrategia principal orientada a aportar cambio e innovación ha consistido en ejercer una acción sobre los profesores, o mejor, para ellos, pero nunca con ellos. El cambio innovador y creador debe introducirse mediante una acción voluntaria y no mediante la propaganda de expertos o de decretos gubernamentales, esté o no centralizado el sistema de enseñanza. Una gran parte de la resistencia al cambio procede de que nosotros —los expertos, los investigadores o los administradores— afirmamos a los docentes que han estado confundidos hasta ahora y que deben seguir nuestro consejo.”

La Administración no debe pretender crearlo ni imponerlo, sino facilitar el clima necesario para que se produzca

El papel, pues, del administrador de la educación debe consistir en prestar una cuidadosa atención al cambio y potenciarlo e impulsarlo. Pero para ello no debe pretender crearlo ni imponerlo, sino crear el clima necesario para que éste se produzca en un contexto de entendimiento y comunicación de todos los implicados en el sistema educativo.

2.3. Medidas necesarias para crear el ambiente de cambio

Medidas que pueden ayudar a este fin

Una última cuestión es el tipo de medidas necesarias para crear este clima especial. Es poco probable que los países se pongan de acuerdo en cuanto a las estructuras de decisión y de organización más aptas para favorecer la innovación, sin embargo, pueden proponerse algunos principios comunes. Entre ellos se citan: a) Todo proceso permanente de cambio debe apoyarse sobre alguna forma de participación. b) La participación no tiene sentido más que si la organización pedagógica lo permite (desde este punto de vista, no puede hablarse de una escuela “democrática” mientras se practica una pedagogía “autoritaria”). c) Las posibilidades de innovar dejadas a la escuela deben ser claramente definidas y deben serle proporcionados los poderes, los medios y los servicios de apoyo correspondientes.

Por otra parte, el documento citado señala que el complejo conjunto de servicios y de disposiciones institucionales que esto requiere, no es posible sin una cierta coherencia de los objetivos a nivel nacional. En este sentido, “parece claro que todos los países deben tener, para el desarrollo futuro de la enseñanza, una estrategia adaptada a las características particulares de su sistema político. Desde esta perspectiva, puede ser necesaria una intervención directa de la Administración en cuanto a la definición de objetivos y determinación de estructuras globales. Pero, en todo caso, debe tenerse sumo cuidado en deslindar lo que son problemas políticos de conjunto de lo que es propiamente pedagógico”.

3. LA ADMINISTRACION EDUCATIVA COMO PROCESO

3.1. Funciones de la Administración

El proceso administrativo puede descomponerse en una serie de funciones

El proceso administrativo, como tal proceso, puede descompensarse en una serie de funciones. Estas funciones suelen enumerarse en un orden secuencial, pero esto no implica necesariamente una neta diferenciación en el tiempo, sino más bien una ordenación lógica. Prácticamente, en una organización en funcionamiento todas ellas están interconectadas y se suceden continua y simultáneamente.

La tradicional clasificación de Fayol —planificación, organización, mando, coordinación y control— continúa en pleno vigor. Las posteriores y variadísimas modificaciones han sido fundamentalmente de orden semántico o de agregación o desagregación según la particular visión del proceso propio de cada autor (las más usadas son la integración de la coordinación en las cuatro restantes y la desagregación del desarrollo de personal o de la asignación de recursos). Seguiremos, pues, la división tradicional de Fayol, aludiendo, cuando convenga, a estas modificaciones.

3.2. El problema previo de la determinación de fines y objetivos. Relaciones entre Administración y política

No ha sido extraña, sobre todo hasta la creciente atención a la idea del logro de objetivos, la asimilación entre determinación de fines y establecimiento de objetivos, operaciones que se situaban en el seno de la planificación. Esto carece de demasiada importancia en el sector empresarial, ya que, o bien los primeros se daban por presupuestos— el lucro en las empresas típicas del período capitalista puro— o se adoptan en un mismo estadio de decisión como diferentes abstracciones de un mismo proceso.

Sin embargo, para la Administración Pública (y en nuestro caso para la Administración educativa) la delimitación de ambas operaciones tiene gran importancia: primero, porque la definición de los primeros pertenece al entorno exterior a la Administración y segundo, porque su identificación ha sido causa de no pocas dificultades.

Los fines

Por fines entendemos aquello que una sociedad consciente —y más frecuentemente inconscientemente— espera de la Educación. Su configuración es fruto del proceso histórico y responden a las peculiaridades de cada cultura. Aunque de forma genérica puedan recogerse con carácter programático en los textos constitucionales, su traducción concreta suele ubicarse en los programas políticos o de gobierno y, en tal sentido, resulta claro que su formulación corresponde al plano político.

Los objetivos

Los objetivos, por el contrario, son las líneas de acción, las metas operativas, las formas seleccionadas de utilización de los recursos disponibles que

jalonan el camino hacia la consecución de aquellos fines. Si su establecimiento puede igualmente ser reivindicado por el plano político, no cabe duda sin embargo que, en este caso, corresponde un papel importante a la Administración. Surge así el problema de las relaciones entre política y administración.

Política y Administración

Sin duda alguna, éste es uno de los problemas más agudos con que se encuentran la mayoría de los países. Parece claro que cualquiera que sea el sistema que se adopte, es necesario que se establezca una clara interrelación entre política y Administración, de tal modo que los administradores puedan asesorar a los políticos y, a su vez, éstos se decidan a seleccionar alternativas válidas. En definitiva, la clave de la cuestión reside en que los políticos quieran realmente tomar decisiones objetivas y en que estas decisiones respondan a un plan preconcebido.

De hecho, no parece posible un mínimo de equilibrio en un país en que exista una ruptura entre la Administración y la política. Lo cierto es que si las decisiones del gobierno influyen en el mundo de la administración, no es menos cierto que ésta influye a su vez en la selección de alternativas a través de su asesoramiento. Pero en todo caso, esta interrelación no debe ser impedimento para que los políticos se abstengan de penetrar en el nivel administrativo, cualquiera que sea el escalón de que se trate. Una cosa es la interrelación funcional entre ambos niveles y otra muy distinta la ocupación por los políticos de puestos de administración. A este respecto en el Simposio de Brasilia se decía:

“Las luchas políticas de los partidos han tenido, por lo general, consecuencias notoriamente negativas sobre los sistemas administrativos de la educación. Tales consecuencias se han reflejado en la falta de continuidad de las estructuras, en la imposibilidad de sedimentar la experiencia indispensable para su mejor funcionamiento, en las constantes renovaciones de personal responsable. Aún cuando por las diferentes circunstancias de cada país no es posible sugerir ninguna medida concreta para modificar una situación tan profundamente enraizada en causas políticas y sociales, la aspiración general en donde ésta se presenta debe ser que los ministerios o secretarías de educación se conviertan en entidades administrativas de naturaleza más técnica que política.”

Desde una perspectiva distinta también debe señalarse la necesidad de neutralidad política por parte de los administradores. En este sentido éstos deben reflejar el espectro de opiniones del país. A su vez, esta neutralidad no debe impedir el ejercicio de un deber de lealtad a cada gobierno elegido constitucionalmente y, por supuesto, al principio de legalidad.

Desgraciadamente estas normas de interrelación entre política y Administración apenas se cumplen en muy pocos países. Es normal, más bien, una cierta invasión de miembros del partido gobernante en la Administración y una notoria politización de los escalones administrativos. La última razón de esta situación estriba en que no siempre los políticos desean tomar deci-

siones objetivas. La consecuencia más clara de esta situación es una mala utilización de los recursos y una ruptura entre política y burocracia.

3.3. La planificación

La función planificadora: naturaleza y carácter actual

En términos generales, puede decirse que planificación es la actividad que, partiendo del conocimiento de la situación actual y teniendo en cuenta las previsiones de evolución de las diversas variables que intervienen en un proceso, establece cuál es la orientación, entre las diversas posibles, que debe inferirse para una mejor consecución de los objetivos a que está encaminado. Su concreción en un plan supone el establecimiento de qué debe hacerse, cómo, dónde, por quién y con qué.

La planificación, consciente o inconsciente, se aplica y se ha aplicado en todos los niveles ejecutivos de cualquier organización. Las diferencias son únicamente de grado y de la consecuente utilización de elementos más o menos sofisticados para su realización.

La moderna administración ha aumentado considerablemente la consideración prestada a la planificación, en parte por el ambiente de cambio continuo existente, pero en parte también porque sólo mediante una adecuada planificación el administrador puede anticipar el impacto de las diversas fuerzas concurrentes y controlar en cierta medida su influencia, de forma que la eficacia de la actividad desarrollada por la organización —medida en grados de aproximación a sus fines reales— se mantenga siempre dentro de unos límites adecuados.

La administración es así, cada vez más, una actividad de identificación de objetivos, planificación y coordinación que una actividad estática orientada a la decisión operativa diaria. No parece necesario extenderse más aquí sobre este tema que es objeto de tratamiento independiente en otro capítulo.

3.4. La organización

Segunda función: la organización como determinación y ordenación de los elementos que intervienen en el proceso

No existe coincidencia en torno al alcance del término. Con el vocablo “organización” se alude tanto a la totalidad de una institución, como a la plasmación estructural de su actividad o al conjunto de relaciones formales e informales existentes en su seno.

Prescindiendo de posturas extremas y siguiendo el orden secuencial lógico del proceso administrativo, entendemos que, definidos los objetivos y establecido el plan de actividades para su consecución, el siguiente paso es la agrupación de estas actividades en torno a centros de decisión, la delegación de autoridad y asignación de responsabilidades, y el establecimiento de las relaciones horizontales y verticales que se estimen convenientes y de

los condicionamientos adecuados para fomentar o restringir las relaciones informales que se puedan establecerse.

Esta determinación y ordenación de todos los elementos que deben intervenir en el proceso es lo que consideramos organización.

Constituye el aspecto más visible del proceso administrativo y en cierto grado es su plasmación física. Esto ha llevado a identificar no pocas veces administración con organización administrativa y a sustantivar lo que es adjetivo. No es la organización la que debe desarrollar una actividad, sino que es la actividad la que requiere una organización y por lo tanto ésta debe supeditarse a aquélla. La organización debe pues tener un sentido dinámico, cambiante y flexible. A algunas cuestiones particularmente importantes de este tema se dedica el apartado siguiente de este capítulo.

3.5. La dirección

La dirección como función impulsora del proceso

La función de la dirección consiste en conseguir que los diferentes elementos que intervienen en el proceso administrativo lleven a cabo sus tareas. La eficacia de un grupo de personas para conseguir sus metas es directamente proporcional a la eficacia con que un grupo es dirigido. La dirección es para el proceso administrativo lo que la administración es para un sistema cualquiera, esto es, el elemento latente o impulsor.

La función directiva no es privativa de ningún nivel sino que penetra toda la estructura administrativa. Allí donde dos o más personas deben realizar una tarea concreta se requerirá el ejercicio de una función directiva que sólo en grado diferirá de la de más alto nivel.

De hecho esta función se ha ejercido siempre que ha existido un esfuerzo corporativo para alcanzar alguna meta. Pero su naturaleza y forma de realizarse han variado enormemente. De ahí incluso las modificaciones terminológicas de su denominación: “mando”, “jefatura”, “dirección”, “impulsión”, “animación”. La idea de coacción o imposición ha ido dando paso a la de integración y cooperación, al mismo tiempo que las rígidas líneas jerárquicas son sustituidas por el concepto de equipo. La orientación, la información, la motivación y el liderazgo están hoy íntimamente ligadas al proceso de dirección.

Sin embargo, si observamos una jornada de trabajo de un ministro de Educación o de un director general de un país con una Administración educativa tradicional, nos daremos cuenta que dedican gran parte del tiempo a labor de pura gestión (firma de papeles, visitas o actividades parlamentarias). Pero apenas atiende al desarrollo de sistemas de dirección, a la fijación de planes, al establecimiento de objetivos, en definitiva, a la función directiva. En el mejor de los casos la organización funciona por sí misma, pero sin una voluntad que la empuje hacia las metas necesarias.

Efectivamente, parece evidente que la Administración educativa tradicional se ha reducido fundamentalmente a una función gestora. Antes de producirse la gran expansión educativa, y antes de que los sistemas educativos se hubieran convertido en enormes empresas, no era necesario una dirección programada porque se trataba de solucionar asuntos corrientes a través de un sistema de pura gestión. Sin embargo, en la situación actual ya no es posible concebir a la Administración educativa sólo como pura gestión de asuntos corrientes, sino también como una labor de dirección y de coordinación de un cierto nivel. En este caso, el administrador debe coordinar los esfuerzos de todas las personas responsables en un programa determinado para que éste alcance sus objetivos.

La dirección programada

¿Pero qué es exactamente la dirección programada y qué métodos utiliza? En realidad se trata de un “conjunto de procesos de dirección interdependientes y de acción recíprocas que, como elementos del sistema, se combinan en un enfoque o programa conceptualmente unificado con miras a la dirección” (Bower). Con este sistema se logrará, en primer lugar, una mayor dedicación del personal a los objetivos y programas. En segundo lugar, la adecuación de los colaboradores se logrará más fácilmente mediante la identificación con los planes establecidos.

Esta dirección programada se logra a través de una serie de métodos usuales en la Administración educativa moderna. Algunos de estos métodos son los siguientes: por una parte, es necesario la fijación de objetivos y planes de tal modo que la organización conozca hacia dónde va. En segundo lugar, es necesario fijar una organización y unos medios adecuados para lograr los objetivos. En tercer lugar, será imprescindible el establecimiento de normas que sean el cauce a través del cual se mueva la organización. En cuarto lugar, es necesario que los planes se articulen en programas operativos para lograr las metas fijadas por aquéllos. Por último, será necesario establecer un sistema de información que proporcione datos para que los diversos departamentos consigan las metas propuestas y para medir el éxito del plan. La voluntad directiva debe tratar de ensamblar estos métodos en un sistema adaptado a la organización en cada momento.

También en este punto existe una clara diferencia entre la Administración educativa moderna y la Administración tradicional. Y lo cierto es que sin una dirección programada resulta difícil que se pueda atender a la expansión de la demanda educativa en condiciones adecuadas de coste, calidad y tiempo.

3.6. La coordinación

Esta función, incluida en la enumeración de Fayol, no es sin embargo comúnmente aceptada como función independiente. Para muchos su importancia es tal que trasciende a todas las demás y se identifica con todas y cada una de ellas.

La función de coordinación como premisa que preside todo el proceso

La coordinación puede definirse como la sincronización de todas y cada una de las actividades que deben realizarse dentro de un proceso administrativo de forma que se integran como un todo armónico. Así entendida, parece desde luego más una premisa que debe presidir todo el proceso que un elemento diferenciable dentro del mismo.

Está presente en la planificación, pues ésta puede considerarse como una coordinación de los elementos con vistas a que su ordenada concurrencia permita la obtención de los objetivos deseados. Está presente en la organización, pues la dispersión que pueden producir la departamentación o la delegación de autoridad debe inmediatamente contrarrestarse por el establecimiento de una red de relaciones de sentido contrario que asegure el mantenimiento de su entidad como unidad, esto es, la coordinación de todas las actividades. Está presente en la dirección, pues mediante ella se pretende coordinar las diferentes aptitudes de forma que se integren como contribución al esfuerzo común. Y lo está, por último, en el control, si, como parece, debe conceptuarse a éste como el elemento de “feed-back”, de realimentación.

3.7. El control

El control como elemento de realimentación del proceso

Es ésta quizá la función a la que más ha afectado el desarrollo de las modernas teorías de la administración. La planificación ha ganado atención y tecnicismo, la organización ha perdido sustantividad, la dirección ha variado sus puntos de apoyo, pero todas ellas conservan su sentido.

El control por el contrario ha visto modificarse profundamente su naturaleza. Ha dejado de ser función derivada de la responsabilidad de la administración en el cumplimiento de las misiones encomendadas y de estar orientada a la vigilancia, examen y sanción de comportamientos desacertados.

Continúa siendo medida de rendimiento. Investiga los desajustes entre el esquema teórico plasmado en el momento planificador y la situación real alcanzada a nivel de ejecución. Pero no se orienta a la búsqueda de responsabilidades sino a la introducción de elementos correctores. De elemento final de un proceso administrativo estático y secuencial, pasa a elemento inicial e impulsor en un proceso administrativo dinámico y cíclico. Se convierte en pieza clave de retroacción y presupone la incorporación a la teoría administrativa de los principios de la cibernética.

Así concebido, en el concepto de control se encuentra implícita la utilización de “ciertas medidas” o “standars” que permiten comparar las salidas o resultados del sistema con el producto deseado, previamente establecido, y poner en marcha los mecanismos de ajuste de entradas al sistema o de otros factores a fin de restaurar el sistema para que produzca de acuerdo con los planes establecidos.

El nuevo valor otorgado al control ha motivado el que, juntamente con la planificación, sean las dos funciones del proceso administrativo más beneficiadas por la investigación y aplicación de técnicas sofisticadas.

3.8. Otras funciones

El desarrollo de personal y la asignación de recursos

Además de las funciones citadas, se han distinguido en ocasiones algunas otras, que, aún estando englobadas en ellas, han merecido su individualización. Entre las más corrientemente citadas están el desarrollo de personal y la asignación de recursos.

La primera de ellas hace referencia al proceso de selección, adiestramiento, promoción y retiro del elemento personal de la administración. Su importancia es indudable toda vez que la actividad de administrar se realiza a través de personas. Y, si pensamos que un proceso de cambio como el que experimenta la administración educativa supone la necesaria utilización de nuevas aptitudes y la reconversión de las preexistentes, se advertirá rápidamente la transcendencia que adquiere.

Con la asignación de recursos se hace alusión, por último, a la doble tarea de reunir los recursos necesarios para el funcionamiento del sistema y la asignación de los que deban adscribirse a la consecución de cada objetivo. Ambas funciones, reciben tratamiento individualizado en otros capítulos de esta obra.

4. LA ADMINISTRACION EDUCATIVA COMO ORGANIZACION

Importancia real de los problemas relacionados con la estructura

Probablemente una de las mayores controversias de los últimos años en el campo de la Administración educativa se ha centrado en los problemas de estructura. Los problemas de la centralización o de la descentralización y de las diversas modalidades de organización han sido objeto de múltiples estudios que en modo alguno han resultado definitivos. En este mismo sentido ha existido un desmedido apasionamiento hacia tipos diferentes de organización.

Sin embargo, al menos en su aspecto formal, los organigramas son cuestiones relativamente secundarias. El paso decisivo para formalizar una organización es dotarla de los medios necesarios; una vez conseguido esto, el propio conocimiento de la organización exigirá las necesarias adaptaciones. De lo contrario será inevitable la crisis. Por otra parte, es éste un aspecto en el que las razones de tipo histórico y el contexto en el que aparezca inscrita la Administración educativa influyen poderosamente. Así, en un documento preparado por la UNESCO con ocasión de la celebración en París, en 1968, de la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación, se dice: "Aunque siempre es posible mejorar los circuitos de

información y de transmisión de directivas, la experiencia enseña, sin embargo, que es sumamente difícil y que la modificación del “organigrama” de un Ministerio es un ejercicio muy decepcionante”. Para el área latinoamericana, en la documentación preparada para el Simposio de Brasilia, se dice igualmente: “Se da también el caso de reformas administrativas que son tan solo cambios de nombre o variaciones en detalles sin importancia”. En resumen, resulta muy difícil modificar la estructura real de los órganos de decisión y la correspondiente distribución de competencias, que sobreviven incluso por debajo de aparentes reformas estructurales formales. En todo caso, la experiencia demuestra que los cambios en este sentido son producto de un lento proceso que acompaña o se produce como consecuencias de reformas sustanciales de otra índole. Esto es, resulta con más frecuencia consecuencia de un cambio real en la Organización entendida como ente que una causa de este cambio.

**Tres cuestiones:
descentralización,
departamentación
y delegación**

Hay, sin embargo, algunas cuestiones en relación con este tema que conviene considerar. Tales son: la descentralización, la departamentación y el problema de la delegación.

4.1. Distribución territorial de competencias

El tema de la centralización o descentralización ha polarizado la atención de amplios sectores interesados, desde diferentes perspectivas, por el tema de la reforma administrativa.

**Distinción entre
los modelos
centralizado
y descentralizado**

Por lo que se refiere al ámbito educativo, la distinción entre el modelo centralizado y el descentralizado radica fundamentalmente en el grado de concentración del poder decisorio que va acompañado normalmente de grados inversos de participación. En el primero el poder decisorio está concentrado en un superministerio situado al frente de una estructura de tipo piramidal donde los restantes niveles son simples ejecutores. En el segundo está disgregado entre los estados, comunidades locales, o centros, dotados de gran autonomía, que sólo aceptan de los organismos centrales ciertas formas de coordinación en forma de distribución de recursos, recomendaciones, entretenimiento de servicios comunes, etcétera.

En la América Latina la tendencia general y la tradición histórica es la centralización. En los casos concretos de los gobiernos federales, es cierto que estos comparten la responsabilidad educativa con los estados, provincias, municipios y entidades autónomas, pero aún así la inclinación hacia la dirección central es un denominador común. Esta propensión, dejando aparte las tradiciones centralizadoras de carácter político-administrativo, suele tener una razón económica. Es el poder central el que cuenta con mayores recursos financieros y se da el caso, en algunos países de la región, de que son los propios gobernadores de los estados quienes solicitan de los ministerios federales o nacionales que aumenten su participación en la educación pública. Sin embargo, en países de área geográfica extensa es evidente que la tendencia hacia la centralización en los gobiernos federales

o nacionales dificulta la administración al hacer más difícil e ineficaz el trabajo de la inspección de la enseñanza, aparte de aumentar los problemas de coordinación de las actividades.

Cabe, sin embargo, señalar que ninguno de los dos modelos se da ahora en toda su pureza. En los países de régimen centralizado se introducen de forma progresiva medidas tendentes a una desconcentración. En los países tradicionalmente descentralizados la perspectiva es inversa, esto es, se intentan introducir elementos correctores de la dispersión.

Ventajas y desventajas de ambos modelos

En sus configuraciones extremas ambos tipos demuestran igual falta de operatividad frente a la situación crítica que se acusa en el panorama educativo. El primero porque el gigantismo a que se ven abocados los servicios centrales demuestra que una empresa tan vasta como ha llegado a ser la educativa difícilmente puede mantener un funcionamiento correcto con una estructura rígidamente jerarquizada. Efectivamente, este modelo presupone básicamente que las finalidades y objetivos son percibidos con claridad y asimilados por todos los escalones jerárquicos en sentido descendente, dando lugar a una aplicación uniforme y simultánea de acciones, que, establecidas en la cúspide, son válidas para todas las realidades locales. Inversamente, la "información" debe ascender por los mismos canales jerárquicos sin sufrir retrasos, retenciones o distorsiones. Esto, quizá posible en una organización de pequeño tamaño, fuertemente integrada y motivada, y con un campo de acción restringido, es evidentemente inviable en una organización como la educativa actual, con objetivos y finalidades poco claras y evolutivas, enormes dimensiones, escasa integración y actuando sobre realidades, tanto físicas como intelectuales, afectadas por una rápida y discordante mutación. Aun suponiendo que su funcionamiento estructural fuera correcto, implicaría tal lentitud que lo haría inoperante.

En el polo opuesto, los sistemas descentralizados se muestran bajo una óptica optimista cuando se trata de hacer frente a pequeños cambios o introducir innovaciones a escala reducida. Pero provocan la aparición de graves dificultades cuando se trata de operar a gran escala. Piénsese únicamente en la dificultad existente para racionalizar y coordinar las ingentes cantidades de recursos que requieren los sistemas educativos actuales, o para llevar a cabo una acción planificadora a largo plazo, o para aplicar una política de promoción en favor de zonas o grupos de población desfavorecidos.

Razones que aconsejan la descentralización

A este respecto puede señalarse que uno de los problemas más graves que se detectan en la organización de la Administración Educativa de algunos países radica en la *inexistencia de órganos intermedios de carácter territorial* que sirvan de escalón de transmisión entre los miles de centros docentes existentes y la Administración Central del sistema. Entre los problemas que una tal situación provoca pueden citarse:

- 1.º Los directores de centros de los distintos niveles educativos se ven agobiados por la resolución de problemas de orden puramente logístico y

administrativo y han de acudir directamente a los servicios centrales para tratar de resolverlos.

- 2.º Los servicios de Inspección no pueden dedicar el tiempo necesario a su función específica de inspección técnica del sistema educativo, al tener que atender las demandas de orden puramente administrativo que les dirigen los centros radicados en el territorio de su competencia.
- 3.º Los servicios centrales se ven desbordados por la resolución de los miles de problemas que les plantean directamente los centros escolares o indirectamente los inspectores, lo que causa que, en ocasiones, carezcan del tiempo y la tranquilidad necesarios para abordar, en su conjunto, la problemática que plantea el crecimiento del sistema educativo o las necesarias mejoras cualitativas del mismo.

Procedimientos de distribución territorial de competencias

La distribución territorial de competencias se opera normalmente por dos procedimientos, *descentralización* y *desconcentración*. En el primero, el de la descentralización, las competencias del poder central son encomendadas, haciendo dejación de las mismas, salvo los poderes generales de tutela del Estado, a entes con personalidad jurídica distinta de la del Estado, como los ayuntamientos o las universidades, lo que implica normalmente una decisión del mayor rango político que ha de tener reflejo en la Constitución o en una norma legal del máximo rango.

En el segundo, el de la desconcentración, las competencias del Poder Central son encomendadas a órganos territoriales que son una pura emanación del poder central y que no tienen más peculiaridades que el asumir la resolución de determinados asuntos por razón del territorio en que los mismos se producen. Cuando la organización territorial resuelve los asuntos por sí sola, se habla de desconcentración. Cuando la organización territorial se limita a servir de intermediario, se habla de *delegación* toda vez que actúa en el mero ejercicio de facultades que le han sido delegadas por los servicios centrales.

Por ello, para poder desconcentrar es condición previa la existencia de delegaciones territoriales toda vez que si las mismas no existen, difícilmente se podrá operar el segundo paso posterior a la delegación que es la desconcentración.

Por lo indicado anteriormente, cualquier proceso desconcentrador debe ser necesariamente precedido por la creación de órganos territoriales que actúen como delegados del poder central en el marco de competencias que se les asignen y en el cuadro geográfico que se les delimite.

4.2. La departamentación

Concepto de departamentación

Por departamentación se entiende la división de una organización en áreas, ramas o cualquier otro tipo de unidad para la distribución entre ellas de las

actividades concretas y específicas en que puede descomponerse la actividad total de la misma. La necesidad de la departamentación viene impuesta por el tamaño de la organización, cuando tal tamaño impide que la totalidad de las tareas sean abordadas de forma unitaria y conjunta por un mismo y único elemento.

El principio de departamentación, que en la Teoría general de la Administración se apoya en la limitación del número de subordinados que pueden depender directamente de un ejecutivo, es común a todo tipo de organizaciones. Sin embargo, los criterios de departamentación son diversos, acomodándose mejor unos u otros según los distintos tipos de organizaciones existentes. Entre los criterios más usuales suelen citarse los siguientes: departamentación por simples números, departamentación funcional, departamentación por territorio, departamentación por producto, departamentación por clientelas, departamentación por proceso de fabricación o equipo...

La administración educativa se ha dividido tradicionalmente según los distintos grandes sectores de la enseñanza (primaria, secundaria, superior, etc.) siguiendo en ello los criterios de la departamentación por clientelas. Ante todo hay que decir que esta división encaja mal con los nuevos tipos de enseñanza y acentúa, en forma peligrosa, la separación existente entre los sectores educativos. Hoy generalmente se recomiendan dos tipos de departamentos: los funcionales y los de ejecución; entre los primeros figuran, por ejemplo, los de planificación y programas, y entre los segundos los de personal y presupuestos. Esto es, en el momento actual de desarrollo de los sistemas educativos, parece aconsejable la adopción de criterios funcionales de departamentación, distinguiendo entre departamento encargados de los objetivos y departamentos encargados de los medios, con independencia de los niveles educativos afectados.

Departamentación por clientelas

Con el nombre de subdivisión de actividades por clientela o departamentación por clientelas se denomina habitualmente a un determinado modo de estructurar las actividades de una organización según los diferentes tipos de clientes y servicios requeridos por ellos. La utilización de este método por la administración educativa responde a una visión compartimentalizada de la enseñanza según la cual cada nivel de enseñanza tiene unos fines y objetivos diferentes y se dirige a un tipo de público distinto. Esta visión de la educación (enseñanza primaria dirigida a toda la población y orientada a proporcionarle un nivel cultural tipo general, enseñanza media destinada a grupos minoritarios cuyo fin es proporcionar una base cultural más amplia requerida por la enseñanza universitaria, enseñanza superior o universitaria minoritaria y destinada a formar las élites dirigentes, y enseñanza técnica y profesional, cuyo fin es proporcionar mano de obra especializada) es propia de las concepciones estatales tradicionales de los sistemas educativos, y a ello responde la utilización generalizada de este tipo de organización hasta la primera mitad del siglo XX. Posteriormente, la imposición paulatina de una concepción unitaria del sistema educativo y su profunda transformación por varias y concidas causas ha hecho que sea abandonada progresivamente.

Generalmente suelen señalarse como ventajas de este tipo de departamentación una mejor atención a las necesidades específicas de cada clase de clientes; entre las desventajas se citan las dificultades de coordinación y los inconvenientes para utilizar a plena capacidad o readaptar la mano de obra, instalaciones o materiales especializados en función de tal división de intereses. Es totalmente inadecuada cuando no existe una clara diferenciación de clientes.

Departamentación funcional

Con la subdivisión por funciones o “departamentación funcional” las actividades de una organización o empresa se agrupan según los cometidos fundamentales que deben realizarse para la consecución de sus objetivos, concebidos como un todo unitario. Como ventajas de este método suelen citarse: ser un método lógico y probado en el tiempo, garantizar que las actividades básicas están encomendadas a los más altos ejecutivos y, por último, permitir una mayor eficiencia en la utilización de la mano de obra.

4.3. La delegación

El tema de la delegación está íntimamente ligado con los dos anteriores, pues se refiere a la distribución de la autoridad y de las responsabilidades tanto en el plano territorial como entre los distintos departamentos. En algunos países, el Ministro o autoridad superior equivalente “ve todo y firma todo”, esto es, se distribuyen tareas pero no poder decisorio. Este sistema se inspira en una noción exagerada del control y sólo es concebible en pequeñas organizaciones. Evidentemente este no es el caso de la Administración educativa actual. En la presente situación es obvia la necesidad de que se delegue autoridad a toda la jerarquía y a todos los planos, con lo que además se favorecerán las iniciativas y se agilizará el funcionamiento del aparato administrativo. Evidentemente tal proceso de delegación lleva implícita la necesidad de instrumentar medidas adecuadas de coordinación y control. Sin embargo, debe evitarse cuidadosamente que tales medidas correctoras lleven a una situación de entorpecimiento peor que la que motivó la delegación, resultado muy frecuente que anula a ciertas pretendidamente ambiciosas medidas de delegación.

4.4. La teoría del desarrollo de las organizaciones

L. E. Greiner y la teoría del desarrollo de las organizaciones

Se ha aludido anteriormente al elevado tono polémico que ha rodeado el tema de la organización (entendida como estructura) y, también, al criterio de que tal estructura es más fruto de la situación real de la organización (entendida aquí como ente) que causa de su evolución.

A este respecto, parece útil citar un artículo de Larry E. Greiner, sobre la evolución de las organizaciones, que constituye uno de los análisis más interesantes de los últimos tiempos en esta materia. El autor sostiene que toda organización, como el ser humano, vive en un continuo devenir. Analiza los estadios evolutivos de una institución y las crisis que ha de superar

en cada uno de ellos. Según él, toda organización en período de desarrollo atraviesa cinco fases, cada una de las cuales contiene un período de crecimiento relativamente tranquilo que desemboca en una crisis de dirección.

La primera fase, según Greiner, se caracteriza por la creatividad. Lo importante en esta etapa es crear un producto y un mercado. Las actividades directivas apenas existen y la estructura de la organización es puramente informal.

Pero a medida que va creciendo la organización se necesitan más empleados y, por tanto, una organización formalizada.

Para resolver los complicados problemas que se presentan es necesario sustituir al empresario individualista por un director profesional. Estamos en la segunda fase de las organizaciones que se caracteriza por una organización formal y centralizada, por un predominio del directivo y por unos sistemas sofisticados de control.

Sin embargo, el propio crecimiento de la organización lleva precisamente a una dificultad en el control y en las comunicaciones, por lo que se hace preciso una delegación. Es la etapa de la estructura descentralizada caracterizada por una organización geográfica y por un sistema de delegación. En este caso se produce un estímulo en los niveles delegados y como consecuencia una expansión del mercado.

Progresivamente los ejecutivos se dan cuenta que van perdiendo el control sobre un campo de operaciones muy diversificado. Los directores regionales autónomos prefieren desempeñar sus funciones prescindiendo de planes combinados, del dinero o la tecnología y de la autoridad, que les une al resto de la organización. Surgen las “capillitas”. Como reacción los directivos pretenden inútilmente volver al sistema centralizado.

Como alternativa surge la fase cuarta, caracterizada por la coordinación. En esta fase se utilizan sistemas formales para lograr una mayor coordinación, se establecen métodos de planificación, se inician programas de control y se centralizan los sistemas de información.

Pero gradualmente se crea una falta de confianza entre la Dirección General y los centros periféricos. Surge la crítica a la burocracia por el exceso de control y de papeleo.

La última fase concede una gran importancia a la colaboración interpersonal en un intento de superar la crisis de la burocracia. En este caso se trata de dar una mayor participación en la dirección, un mayor trabajo en equipo, una preponderancia de los grupos de trabajo y una mayor atención a los problemas y a la innovación.

Con todas las reservas que pueda ofrecer esta tipología, pensada para las organizaciones privadas, no cabe duda que no resulta difícil su aplicación

a las administraciones públicas y en concreto a la Administración educativa.

De algún modo da una respuesta a las múltiples discusiones en torno a las estructuras ideales de una organización. De acuerdo con este estudio, las organizaciones deben tener en cada momento la estructura que les corresponde y es inútil e incluso peligroso tratar de adelantar estructuras que se corresponden con su evolución.

I ANEXO: LAS TECNICAS DE LA ADMINISTRACION

LAS TECNICAS DE ADMINISTRACION EDUCATIVA

La utilización de técnicas de gestión en las grandes empresas privadas ha tenido un gran éxito en todos los países. ¿Es posible extender estas técnicas al campo de la Administración Educativa? En principio parece que, si tales técnicas se entienden como medios para mejorar la toma de decisiones, deberían poder aplicarse. Sin embargo es necesario reconocer que la experiencia adquirida hasta ahora en su aplicación al campo de la educación es muy limitada.

De todos modos, es obvio que no es probable un crecimiento indefinido de los recursos dedicados a la educación, ya muy cuantiosos en casi todos los países. Por ello se impone una mejor gestión de los recursos y, en este sentido, las nuevas técnicas de gestión puede constituir un poderoso instrumento para mejorar la toma de decisiones. Las técnicas de información, la investigación operativa, el análisis de sistemas o las técnicas de organización son hoy en día instrumentos indispensables para cualquier administrador de la educación.

EL ANALISIS DE SISTEMAS

La inexistencia de un concepto legal de la tarea del administrador da lugar a que muchos administradores se preocupen demasiado de cosas poco importantes y no presten atención a otras fundamentales. Mientras un administrador de la educación se siente orgulloso de un moderno equipo informático, es posible que el rendimiento del profesorado sea tan bajo que le resulta poco útil la mecanización. Del mismo modo, mientras se está ejecutando un plan de construcciones escolares a base de escuelas unitarias, cabe la posibilidad de que se están produciendo migraciones que dejarán vacías las escuelas.

“El problema del administrador, señala un autor, consiste en que es un individuo operando en un sistema abierto mediante el cual está tratando de hacer que se produzcan ciertos resultados. Por lo que sé yo, ningún científico ha creado una teoría satisfactoria sobre este problema y que sirva para enfrentarlo. La mayor parte de las teorías que conozco le dicen cómo escapar del problema, en vez de cómo resolverlo”.

El enfoque de sistemas trata de dar una respuesta a este tema. El concepto básico de un sistema lo define como un conjunto de partes relacionadas entre sí. De igual modo que una molécula se puede

concebir como un sistema de átomos, una persona como un sistema de órganos y un grupo como un sistema de individuos. Implícito en estos conceptos se halla un cierto grado de totalidad que hace que el todo sea algo diferente y más que las unidades individuales consideradas separadamente.

¿En qué consiste realmente el trabajo de un gerente desde la perspectiva del análisis de sistemas? Se divide en cuatro tareas básicas:

1. Definir la organización como un sistema.
2. Establecer los objetivos del sistema, lo que puede dividirse más precisamente en:
 - identificación de sistemas más amplios.
 - establecimiento de criterios para juzgar la actuación.
3. Creación de subsistemas formales.
4. Integración del sistema.

En este sentido, uno de los usos más sencillos que se pueden dar al enfoque de sistemas es emplearlo como marco de trabajo para definir los componentes más destacados de los sistemas escolares. El cuadro adjunto, tomado de PH. Coombs, revela las posibilidades de examinar las relaciones entre los componentes de un sistema, como por ejemplo, entre objetivos y prioridades y el contenido. También se pueden verificar otras relaciones básicas entre los elementos variables de los sistemas, tales como estudiantes, maestros, finanzas, rendimientos del sistema personal, dirigentes sociales y ciudadanos.

PRINCIPALES COMPONENTES DEL “SISTEMA EDUCATIVO”

PROCESO EDUCATIVO

1. Objetivos y prioridades:
para orientar las actividades del sistema.
2. Administración:
para armonizar, dirigir y evaluar el sistema.
3. Estructura:
para determinar el movimiento de un nivel a otro, dentro del sistema, por los alumnos.
4. Horario:
para asignar unidad de tiempo para cada objetivo.
5. Contenido:
los conocimientos que se han de impartir.
6. Materiales de enseñanza:
libros, pizarrones, mapas, películas, laboratorios, etc.
7. Maestros:
para enseñar y coordinar los procesos del aprendizaje.

8. Instalaciones:
para albergar el proceso.
9. Tecnología:
todas las técnicas que se requieren para que el sistema funcione.
10. Comprobaciones:
reglas de admisión, calificaciones, exámenes y pruebas, normas.
11. Costos:
indicadores de la eficiencia de los recursos.
12. Investigación:
para mejorar el rendimiento del sistema.

Uno de los primeros pasos a dar para definir el problema será describir en forma muy precisa los objetivos y prioridades del sistema.

Una vez terminada esta tarea, el próximo paso será decidir qué instrumentos de medición podrían servir para determinar si se logra uno o todos los objetivos. Después de que se hayan adoptado dichos instrumentos será posible distinguir las variables que pueden controlarse por el sistema de las variables que no pueden serlo, a las cuales se les da el nombre de restricciones. Un presupuesto fijado por la ley sería un ejemplo de restricción, mientras que los materiales didácticos son ejemplos de variables susceptibles de ser controlados. Estas variables permiten el análisis de programas o sea determinar las funciones que se podrían desarrollar para que contribuyan a lograr los objetivos del sistema. En el cuadro siguiente se detalla un ejemplo de síntesis de sistemas que permite tomar decisiones sobre las actuaciones más apropiadas y sobre las alternativas que conducen a la mejor solución. De hecho en pocos sistemas de educación se ha desarrollado análisis y síntesis de sistemas.

Elementos para determinar problemas de educación urbana		
Objetivo	Mejorar la educación sobre todo de clases bajas	
Medios para medir la efectividad	Proporción de alumnos que terminan la escuela secundaria	
Restricciones y variables no controlables	Requisitos estatales, para cursos de estudios (material, sueldos...)	
Variables controladas	Cambios tecnológicos, tamaño de las escuelas, programas con los padres...	
Subfunciones	Prever necesidades futuras, controlar maestros	
Alternativas	Previsiones	Proyecciones de matrículas Presiones políticas
	Medios	Maestros y auxiliares Mejora de maestros en servicio Redistribución de alumnos por maestro
	Enseñanza	Enseñanza individualizada
		Enseñanza por ordenador

LA GERENCIA DE PROGRAMAS

Las técnicas de la gerencia de programas fueron desarrolladas en las industrias relacionadas con el espacio y con la defensa en EE.UU. en los años 60. Se las conoce con los nombres de gerencia de programas, de proyectos o de grupo de trabajo. Se trata de un método para acumular y coordinar recursos y responsabilidades dentro de una organización ya existente para completar un programa definido cuidadosamente y llevar a cabo sus objetivos concretos. Normalmente representa un método de organización dentro de una organización funcional más amplia. Su característica más acusada es que su organización no sigue la estructura funcional normal de la organización madre. Las actividades comprendidas en un programa normalmente atraviesan todos los segmentos de la organización madre existente. Por tanto se trata de una organización temporal con autoridad y responsabilidad excepcionales dentro de la organización existente.

Las características esenciales de la gerencia de programas son las siguientes:

1. Es una organización dentro de la organización para llevar a cabo objetivos de un programa o proyecto específico. Por tanto contribuye a los objetivos de la organización pero no es un método para poner en práctica estos objetivos. Tampoco se refiere a la ejecución de funciones rutinarias de una organización con mayor eficacia.
2. Se refiere normalmente a programas nuevos en una organización. Por tanto es un modo organizado de efectuar cambio o producir un resultado o producto que no exista antes de comenzar el programa.
3. Se trata de una organización temporal que desaparece al concluir el proyecto.

¿Cuándo debe establecerse una gerencia de proyectos? Existen cuatro criterios para precisarlo.

- a) *Ambito*. Se trata de un proyecto que se puede definir en términos de resultados específicos y que es mayor que los proyectos llevados a cabo anteriormente por la organización.
- b) *Novedad*. Se refiere a falta de familiaridad o de precedentes que normalmente conduce a desavenencias o inseguridad sobre cómo se debería llevar a cabo el proyecto.
- c) *Complejidad*. Se concreta esta característica en el grado de interdependencia entre las tareas, sobre todo, las dependencias de coste y tiempo de finalización.
- d) *Riesgos*. Se refiere al riesgo que se correría si los proyectos no se realizaran a tiempo.

LOS SISTEMAS DE INFORMACION

La utilización de los ordenadores para el tratamiento de la información se ha ampliado extraordinariamente en los últimos años. Ciertamente, la toma de decisiones exige información suficiente. Sin embargo, es necesario prevenirse de antemano contra el abuso de la información y de la utilización indiscriminada y precipitada de los ordenadores.

La puesta a punto de sistemas de información, señala R. L. Ackoff, suele basarse en tres hipótesis erróneas:

- Se supone que los administradores carecen de información suficiente, cuando la realidad es que están sobrecargados de datos inútiles que dificultan la toma de decisiones. Añadir datos nuevos a

un flujo ya importante, lejos de ser una ayuda, perturbará a aquellos que quieren sacar partido de las informaciones actuales. En definitiva se trata de disponer de las informaciones necesarias filtrando las que sean inútiles.

- Se parte de la base de que si el administrador recibe información suficiente en el momento preciso, el proceso de decisión será mejorado. En realidad en muchos casos no es suficiente disponer de datos, es necesario conocer además las técnicas directivas.
- Por último, se cree también de modo equivocado que con el aumento de las comunicaciones aumentará el rendimiento de la organización. En realidad lo que sucede es que para poner a punto un sistema de información, es imprescindible conocer el sistema de decisión al que debe servir. Se deben identificar previamente los tipos de decisiones y su interdependencia. Luego éstos deben ser analizados para determinar el tipo de información que requiere.

A partir de este momento ya se puede determinar quién debe suministrar la información y cómo debe ser tratada.

Una vez puestas de relieve las condiciones de un sistema de información, veamos la aplicación de los sistemas de información a la educación.

Como aplicaciones genéricas cabe destacar el pago de sueldos de los profesores, el inventario de centros y el seguimiento de las construcciones escolares. El administrador de la educación necesita conocer con un cierto detalle la situación de los centros docentes en diversos aspectos: edificio, instalaciones, equipo, mobiliario, alumnado, profesorado, etc. Con estas informaciones podrá decidir sobre la necesidad de sustitución o reparación del edificio, del mobiliario y equipo, sobre la conveniencia de mejorar dotaciones de las que carecen o simplemente para determinar las necesidades del profesorado. Este tipo de información es bastante costosa y difícil porque normalmente debe ser recogida por un equipo externo al centro con el fin de que sea homogénea y fiable.

En cuanto al seguimiento de las construcciones, es otra de las aplicaciones, al menos cuando se trate de un volumen importante de edificios a construir o reparar. En este caso el programa debe precisar previamente los puntos críticos del proceso con el fin de que el administrador pueda impulsar la gestión de las obras y conseguir el objetivo en el tiempo previsto.

Con independencia de estas aplicaciones genéricas, los planificadores y administradores de la educación necesitan otro tipo de informaciones como las siguientes: ¿Cuántos profesores alcanzarán la edad de jubilación el próximo año? ¿Cuántos profesores especialistas de inglés o de Química hay? ¿Hay desajustes interregionales entre los profesores de una determinada especialidad?

Para responder a todas estas cuestiones, es necesario disponer de un fichero automatizado de todos los profesores, entre otros, con los siguientes datos: nombre, sexo, edad, antigüedad, puesto de trabajo, especialidad... y su posible deseo de cambio de puesto.

A nivel de centro docente, existen otros tipos de aplicaciones: fijación del calendario escolar, recogida de las calificaciones del alumnado, etc.

LA INVESTIGACION OPERATIVA Y LOS MODELOS

La investigación operativa es definida por Charles Hitch como el arte de la suboptimización, que permite resolver problemas de nivel inferior, pero cuyas dificultades aumentan y nuestra competen-

cia disminuye cada vez más a medida que tratamos de superar los diferentes niveles de la toma de decisión.

Esta técnica que se refleja en una serie de instrumentos matemáticos, como son la programación lineal, el cálculo de probabilidades o la teoría de juegos, sólo es aplicable a cierto tipo de problemas.

La finalidad de los modelos de simulación es ver como la modificación de un elemento o de varios elementos de un sistema puede repercutir sobre el conjunto de elementos de este sistema. En definitiva se trata de simular el funcionamiento de un sistema cuando no es posible hacerlo en la realidad. En principio, los modelos deben tener dos características: fidelidad y simplicidad. Es necesario, por una parte que el modelo sea una fiel representación de la realidad y, por otra parte, que sea comprensible. Desgraciadamente estas dos características no son siempre compatibles.

Los modelos han sido utilizados fundamentalmente en la planificación de la educación. Su papel esencial consiste en estimar todos los efectos y todas las repercusiones sobre el conjunto de sistema de las diversas alternativas.

Sin embargo es necesario subrayar que los modelos en modo alguno sustituyen el juicio de los expertos. Más bien intentan proporcionar un método sistemático, canalizando los objetivos y las alternativas y comparándolos mediante la aplicación de un marco apropiado.

LA TÉCNICA PERT (PROGRAM EVALUATION AND REVIEW TECHNIQUE)

Esta técnica fue desarrollada por la Armada de USA en 1957 para controlar los tiempos de ejecución de las diversas actividades de los proyectos espaciales, por la necesidad de terminar cada una de ellas dentro de los intervalos de tiempo disponibles.

Paralelamente fue desarrollado el CPM o “Método del Camino Crítico” (Critical Path Method), con la finalidad de controlar y optimizar los costos de operaciones mediante la planificación adecuada de las actividades componentes del proyecto.

Ambos métodos, muy similares actualmente, fueron introducidos en Europa hacia 1961. Sustancialmente sirven para el control de tiempos de ejecución y los costos de operaciones con el fin de que el proyecto total sea ejecutado en el menor tiempo y al menor coste posible.

¿Cuándo debe utilizarse el PERT? Puede ser aplicado en cualquier proyecto que requiera un planteamiento lógico. La decisión sobre el uso del PERT debería hacerse sobre la base de varios criterios.

- a) Si existe un fin específico cuya realización puede ser determinado. Actividades repetidas como los procedimientos de matrícula estudiantil no son la clase de proyectos en los que esta técnica es la más útil. En cambio, un proyecto para diseñar un nuevo procedimiento de matrícula sería más adecuado.
- b) Si existe necesidad de alcanzar un objetivo final en una fecha fija también es recomendable el PERT.
- c) Grado de complejidad del proyecto. Aun cuando no hay normas objetivas establecidas, pueden considerarse complejos los proyectos que comprenden una o dos personas durante dos meses y con una red de 20 a 25 actividades.
- d) Incertidumbre sobre la definición de algunos o de todos los elementos del programa.

1. El análisis del proyecto

a) Definición del objetivo

Antes de comenzar el proyecto hemos de tener claramente definido el objetivo y designado el responsable. Normalmente los contratiempos sobrevienen por un objetivo malpreciado o por una responsabilidad demasiado difusa.

b) Análisis por grupos de tareas

Fijado el objetivo y designado el jefe del proyecto, el trabajo de planificación debe emprenderse inmediatamente. La primera etapa del estudio de ordenación la constituye el análisis del proyecto. Este debe ser descompuesto en sus grandes líneas y éstas serán a su vez descompuestas y así sucesivamente hasta que se llegue al grado de detalle deseado.

c) El grado de detalle del análisis

Un criterio básico en el grado de detalle del análisis es la frecuencia de los controles. La duración media de las tareas no debe ser muy inferior a esta frecuencia. Si esta regla no es respetada, una tarea puede tener un retraso importante respecto a su duración, sin que ello se tenga en cuenta. Si esta tarea es crítica, la fecha final del proyecto se encontrará comprometida.

d) Encadenamiento de tareas

Una vez establecida la lista de tareas, es necesario precisar el orden de sucesión. Para ello, el responsable del PERT debe preguntar a cada responsable de tareas bajo qué condiciones pueden comenzar a trabajar y qué tareas suceden a la suya. La confrontación de las respuestas permite verificar su coherencia y la disponibilidad de los medios necesarios para su ejecución. A partir de este momento procede el dibujo del grafo.

e) La enumeración de las etapas

Es conveniente numerar las etapas, dando a las que estén próximas del fin números superiores a las de las etapas próximas al principio.

2. Introducción de los tiempos

Una vez realizada la lista de tareas, el responsable del PERT procede a determinar la duración más probable de cada una de ellas.

3. Ordenación definitiva del proyecto

En el caso de que el plazo total del proyecto sobrepase los límites deseados, se debe intentar acortar los plazos. Para ello será necesario reducir la duración de una o varias tareas críticas, disponiendo de más medios. Pero este incremento de medios debe ser evaluado en función de los beneficios obtenidos. ¿El valor conseguido al recortar plazos es superior o no al aumento de los costes de realización? A su vez una disminución de las tareas críticas reduce las holguras de las tareas no críticas y por tanto algunas de éstas pueden llegar a convertirse en críticas. El método PERT no proporciona el medio de ordenar completamente el proyecto, pero en cambio nos da un margen para mejorar la rentabilidad, o sea, para disminuir los costes.

EL ANALISIS COSTE-BENEFICIO

El análisis coste-beneficio es un método que permite elegir entre proyectos y programas. Mediante la comparación entre los costes producidos por el proyecto y los beneficios obtenidos, se dispone de un criterio para evaluar las diferentes alternativas. Evidentemente este método exige una cuantificación precisa de cada uno de los elementos del proyecto. Esta técnica es ampliamente utilizada en el mundo empresarial y, especialmente, en los proyectos de ingeniería. Su aplicación al mundo de la educación tiene especiales problemas por la dificultad de evaluar de modo cuantificado los costos y, sobre todo, los resultados de los proyectos. En este sentido, es más útil su aplicación para evaluar proyectos ya realizados que para la decisión “ex ante” de una mejor utilización de los recursos.

II. SINOPSIS

1. LA ADMINISTRACION EDUCATIVA ACTUAL

- La Administración educativa es el conjunto de órganos encargados de asegurar que se dé la enseñanza.
- La complejidad de estos órganos depende de la complejidad del ámbito en el que actúen.
- Hasta fechas recientes, la Administración educativa fue una Administración de tipo sencillo y no reunía condiciones para hacer frente a una situación educativa como la actual, caracterizada por una fuerte expansión cuantitativa y por un cambio en los fines y objetivos asignados a la educación.
- Esta nueva situación impone la necesidad de un tipo distinto de Administración.
- La potenciación y tecnificación de la función administrativa es un fenómeno de la sociedad industrial moderna.
- Este fenómeno es apreciable en el sector privado desde comienzos del siglo XX.
- Aunque con cierto retraso, este fenómeno se extiende también a la Administración Pública; y, dentro de ésta, a la Administración educativa, si bien aquí encuentra especiales dificultades.
- En la actualidad, se han conseguido mayores progresos en el plano teórico que en el grado de aplicación práctica.
- La modernización de la Administración supone en realidad la adopción de una nueva mentalidad.

2. LA ADMINISTRACION EDUCATIVA COMO ELEMENTO DINAMIZADOR DEL CAMBIO EDUCATIVO

- El proceso de cambio es una constante del momento actual.
- La Administración educativa debe ocuparse de este fenómeno.

- El problema central del cambio es la resistencia que encuentra; esta resistencia es común a todo proceso innovador.
- La Administración no debe pretender crearlo ni imponerlo, sino facilitar el clima necesario para que se produzca.

3. LA ADMINISTRACION EDUCATIVA COMO PROCESO

- El proceso administrativo puede descomponerse en una serie de funciones.
- Como problema previo se presenta el de la determinación de fines y objetivos y el de las relaciones entre administración y política.
- La planificación se presenta hoy como necesaria a fin de prever los problemas, determinar los objetivos, establecer una línea de actuación y controlar los resultados.
- La organización aparece como determinación y ordenación de los elementos que intervienen en todo proceso administrativo.
- La dirección es fundamentalmente la función impulsora del proceso. Se configura hoy como dirección programada.
- La función de coordinación aparece en la actualidad como la premisa que preside todo el proceso administrativo.
- El control, en su concepción más moderna, es esencialmente elemento de realimentación del proceso administrativo.

4. LA ADMINISTRACION EDUCATIVA COMO ORGANIZACION

- Las tres cuestiones más importantes en torno a la organización son: la descentralización, la departamentación y la delegación.
- Centralización y descentralización aluden a formas de distribución territorial e institucional de competencias. La complejidad de los sistemas educativos actuales aconsejan técnicas descentralizadoras.
- La departamentación tiene su origen en la división del trabajo. Dentro de los diversos criterios de departamentación, debe subrayarse que para los sistemas educativos actuales parece más aconsejable la departamentación por funciones que la de clientelas.

III. SUGERENCIAS METODOLOGICAS

1. *La metodología* para una correcta comprensión de este capítulo puede apoyarse en el desarrollo de las siguientes fases:
 - a) Lectura individual detenida de su contenido.
 - b) Examen individual del repertorio de preguntas que se acompaña para asegurar una correcta asimilación de lo expuesto.
 - c) Análisis y comentario preferentemente colectivo de los distintos apartados del capítulo.
 - d) Solución en pequeños grupos de un supuesto práctico que puede versar sobre el examen de la organización administrativa de un país concreto identificando el tipo o tipos a que se corresponde y la forma en que se asegura el cumplimiento de las distintas funciones.
 - e) Exposición y comentario de las soluciones al supuesto práctico.
2. Repertorio de preguntas

A. LA ADMINISTRACION EDUCATIVA ACTUAL

- Diferencia fundamental entre la Administración educativa tradicional y la Administración actual.
- Causas que han provocado la necesidad de una nueva forma de Administración educativa.
- ¿Es la evolución de las formas de administración un fenómeno exclusivo del ámbito educativo?
- ¿Cuáles son los riesgos a considerar en un proceso de tecnificación administrativa?
- ¿En qué consiste y qué caracteres debe reunir una Administración educativa moderna?

B. ADMINISTRACION EDUCATIVA Y CAMBIO

- Razonar la importancia del fenómeno del cambio para la Administración educativa.
- Papel a desempeñar por la Administración educativa frente al fenómeno del cambio.
- ¿Cuáles son las medidas necesarias para promover el cambio?

C. LA ADMINISTRACION EDUCATIVA COMO PROCESO

- ¿Cuáles son las funciones administrativas identificadas por Fayol?
- ¿Qué relaciones se establecen entre Política y Administración?
- Definir la función de dirección y citar los métodos a través de los cuales se logra la dirección programada.
- Diferencias entre el control clásico y la moderna función de control.

D. LA ADMINISTRACION EDUCATIVA COMO ORGANIZACION

- Ventajas y desventajas de un modelo de Administración educativa descentralizada.
- Procedimientos de distribución territorial de competencias.
- Tipo de departamentación y características de las departamentaciones funcional y por clientelas.
- Fases del desarrollo de una organización según Greiner.

CAPITULO TERCERO

**Los objetivos.
La planificación
de la educación**

Como todas las organizaciones, la Administración educativa está al servicio de unos objetivos. Aunque haya actuado siempre, de modo más o menos consciente, de acuerdo con un plan, es después de la segunda guerra mundial cuando se generaliza la planificación educativa como parte de la planificación económica general.

El presente capítulo trata de dar una información al administrador profesional, aunque sea somera, sobre el proceso de elaboración de la planificación educativa, los diversos métodos que pueden emplearse y el ámbito temporal a que suelen someterse los planes educativos.

Los objetivos. La planificación de la educación

Julio Seage,
Pilar Medela y
Pedro de Blas

1. LA EDUCACION Y EL DESARROLLO

1.1. Papel de la educación en el desarrollo

**A partir de 1950
empieza a prestarse
una mayor atención
política al hecho
educativo**

El tema educativo ha sido uno de los que acapararon mayor atención por parte de los distintos países, a partir de 1950, por dos motivos fundamentales: 1) el crecimiento demográfico producido a partir de la segunda guerra mundial planteó a los países la necesidad de dar una educación más extensiva; 2) el fenómeno de la descolonización obligó a las nuevas naciones a plantearse la necesidad de formar con rapidez los cuadros necesarios para el buen funcionamiento de las mismas.

**Paralelamente,
los economistas
empiezan a estudiar
los efectos de la
educación en el
desarrollo
económico**

A este mayor interés por el tema educativo vino a unirse un cambio de criterio en la consideración del papel desempeñado por la educación. Si bien economistas como Marshall, Irving o Stewart Mill, entre otros, se habían referido anteriormente a la contribución que las aptitudes del elemento humano aportaban a la productividad del trabajo, lo cierto es que tan sólo después de 1950 se comienza a estudiar de modo explícito la influencia que la educación podría tener sobre el desarrollo económico.

A partir de esta fecha, una serie de hechos tales como el “milagro” alemán o el poco éxito obtenido por algunas ayudas a países subdesarrollados llevaron a los economistas a pensar que, en ambos casos, éxito y fracaso podrían ser debidos a la existencia o ausencia, para los países considerados, de elementos distintos de los aceptados tradicionalmente como factores de producción.

En esta tarea de estudiar la contribución de la educación al desarrollo se afanaron una serie de especialistas cuyos nombres se irán citando a lo largo de este capítulo, bajo la idea común de que la educación, “capital humano”, constituye un factor de desarrollo al igual que cualquier otra inversión en capital.

En esta línea, Aukrust revolucionó en 1968 el esquema tradicional de los factores de producción

En esta línea, Aukrust revolucionó en 1968 el esquema tradicional de factores de producción al reconocer que, además de los clásicos, existe otro factor consistente en el “capital humano”, como concepto distinto del trabajo clásico. Aplicó sus teorías a Noruega y realizó un estudio para el período 1900-1951, destinado a conocer cuál de los factores de producción incluido el capital humano había tenido más influencia en el incremento del producto final. Según este estudio el capital humano habría sido el factor que mayor contribución había tenido (1,8%), frente al 1,1% debido al capital real y 0,5% al incremento del factor trabajo. Por ello, afirma Aukrust, si se admite la existencia de un factor cuyo efecto es tan considerable en la determinación del producto final, puede pensarse que la tasa de progreso de un país puede incrementarse no sólo a través del aumento del capital real, sino preparando al hombre mismo, mediante la inversión en “capital humano”.

En la UNESCO y otros Organismos Internacionales se acepta también esta idea

Por último, un reflejo claro de este nuevo tratamiento dado a la educación es el hecho de que, en 1960, en una conferencia de la UNESCO se afirmase que “la educación es un factor de desarrollo económico, además de una fuerza cultural y social”. Por su parte, en septiembre de 1961, el Banco Mundial afirma que está dispuesto a financiar empréstitos y créditos en educación, como parte del desarrollo económico y social, y así lo hizo a partir de 1962.

1.2. Procedimientos utilizados en la medición de la contribución de la educación al desarrollo

Para medir estos efectos se han utilizado diversos métodos

En esta tarea de cuantificar la contribución de la educación al desarrollo económico se han utilizado tres métodos distintos:

a) *Método de las ganancias obtenidas*

El método de las ganancias obtenidas por los distintos grupos sociales

Esta técnica, utilizada fundamentalmente por un grupo de economistas de la Universidad de Chicago, mantiene el punto de vista de que las diferencias en las ganancias de los diversos grupos sociales dan la medida de las diferencias en las contribuciones hechas por ellos a la economía nacional. Estas diferencias en las retribuciones económicas reflejan la diferencia en los logros obtenidos en el campo de la educación formal e informal.

Los costes de la educación pueden considerarse como el capital gastado e invertido en la mejora de los hombres, y la diferencia entre las ganancias obtenidas a lo largo de la vida por un grupo de personas dotadas de una educación de un determinado nivel y por otro grupo cuya educación ha sido reducida al mínimo, puede considerarse, afirman, como el interés de la suma de dinero que se ha invertido. Con este método podrá averiguarse si lo invertido en educación arroja o no un tipo de renta superior o inferior al que se obtendría de una cantidad de dinero semejante invertida en otro negocio cualquiera.

b) *Método residual***El método residual**

Este método, ya citado anteriormente, consiste en analizar la contribución que cada uno de los factores tradicionales de producción aportó al crecimiento de la renta nacional y considerar que el resto de incremento no atribuido a los factores citados es debido a la educación en un sentido amplio.

c) *Método de la correlación***El método de la correlación entre desarrollo económico y desarrollo educativo**

Parte de la existencia de una correlación entre el nivel de desarrollo económico de un país y el grado de desarrollo de su sistema educativo, medida a través de una serie de indicadores.

Todos los métodos expuestos se han encontrado, en la práctica, con graves dificultades, entre las que cabe destacar las siguientes:

- las relaciones a establecer entre nivel educativo y desarrollo son muy difíciles e imprecisas por la dificultad existente para conocer exactamente el nivel educativo de un país. Y esto aunque se reconozca que esta correlación es positiva, puesto que para mantener un sistema educativo complicado hace falta contar con unos medios materiales altos y para llegar a un nivel adecuado de renta es preciso poseer una estructura educativa que provea de una calificación adecuada a la población activa.
- el factor residual es muy difícil de medir. La educación tiene, desde luego, un valor potencial pero hay que explotarlo; es causa necesaria de desarrollo, pero en presencia de otras condiciones que evolucionan de un modo tan lento que hacen que no se vea clara la asociación entre nivel educativo y crecimiento del producto (actitudes políticas, sociales...).
- el estudio del capital humano requiere el aporte de diversos enfoques dada su complejidad y la dificultad de separarlo del capital físico. El enfoque económico por sí sólo es insuficiente.
- querer medir la contribución de la educación al desarrollo a través de las ganancias individuales presenta los siguientes inconvenientes: 1) No es seguro que las ganancias individuales reflejen fielmente su contribución a la renta nacional; 2) Es muy difícil identificar qué parte de los ingresos de un individuo son debidas a la educación en sentido estricto y qué parte a la clase social de su familia, consideración social de sus estudios, etcétera.

1.3. Tendencia actual**A la gran atención prestada a la educación durante los años 50 y 60, le sigue un período de cierta desilusión**

Al período comprendido entre 1950 y 1970 se le puede calificar de “boom de la enseñanza”. Durante el mismo, los presupuestos de educación se incrementaron ininterrumpidamente, se modificaron los métodos y planes de estudio existentes, y, en suma, el sector educación pasó a ser uno de los fundamentales dentro del sector público.

No obstante, a partir de 1975, los gastos en educación de muchos países desarrollados empiezan a sufrir recortes y regateos y se inicia una etapa de parcial desilusión respecto del papel de la educación. Es entonces cuando los mismos investigadores que, veinte años antes, mitificaron el papel de la educación, tratan ahora de reducirlo a sus justos límites.

J. Vaizey explica este fenómeno en base a una disminución de las necesidades educativas y a los escasos resultados prácticos obtenidos

John Vaizey atribuye esta disminución del papel concedido a la educación a tres causas fundamentales:

1. En los países más desarrollados las necesidades en educación son cada vez menores. El cambio de sentido de las tendencias demográficas operado en estos países y el efecto de medidas tomadas en el periodo anterior (prolongación de la escolaridad obligatoria, grandes planes de construcciones, etc.), hacen que las necesidades sean mucho menores que en las décadas anteriores.
2. Otros sectores, como la vivienda o la sanidad, presionan cada vez más trayendo fondos que, en otro caso, estarían destinados a educación.
3. No se estima que la educación tenga un papel tan importante como se le atribuyó en el periodo del "boom". Esto último es, a juicio de Vaizey, debido a: a) la inversión en enseñanza no ha ofrecido compensaciones en el sentido de que haya producido un aumento de la renta ni un mayor crecimiento económico; b) las relaciones entre educación y movilidad social, y entre movilidad social e igualdad son más complejas que lo que en principio se creyó.

2. CONSIDERACIONES SOBRE LA PLANIFICACION EDUCATIVA

2.1. Consideraciones generales

Los fines de la educación y la competencia con otros sectores imponen la necesidad de la planificación educativa

De acuerdo con las conclusiones expuestas en el apartado 1, relativas a las características de la educación, así como a sus implicaciones de tipo económico y social, resulta claro que las decisiones relativas a la misma han de ser sometidas a criterios racionales, es decir, han de ser planificadas.

El sistema educativo de un país ha de atender a dos finalidades fundamentales: formar mano de obra especializada en proporción y nivel adecuados según demanda la evolución económica y social del país y satisfacer la demanda social de educación.

Por otra parte, existen muchas demandas para satisfacer, además de las educativas, lo que puede originar una competencia entre objetivos. Una planificación adecuada del desarrollo ha de atender, pues, a dos criterios fundamentales: 1) mantener un equilibrio adecuado en la asignación de los recursos totales a objetivos en competencia; 2) llevar a cabo la distribución

óptima de un gasto dado entre los varios niveles y tipos de educación. La solución de este problema vendrá dado, en parte, por los grandes objetivos sociales que la sociedad se haya fijado y, en parte, por consideraciones de tipo económico.

Esta planificación debe tener en cuenta las metas del desarrollo económico

Las consideraciones anteriores indican la necesidad de una planificación educativa que tenga a la vista las metas de desarrollo económico y social, independientemente del tipo de sistema económico y el grado de planificación económica vigente. En aquellos países en los que existen planes generales de desarrollo, la planificación educativa tiene que estar en relación con las metas globales de producción señalados en el plan económico. Pero, incluso en los países en los que no existe un plan económico general, las decisiones relativas a la cuantía y naturaleza de los gastos en educación deben ser enmarcados dentro del contexto de los objetivos sociales.

2.2. Origen y evolución

El primer intento

El primer intento sistemático de planeamiento educativo data de 1923, fecha del Primer Plan Quinquenal ruso. No obstante, se trata de un caso aislado hasta después de la segunda guerra mundial. A partir de este momento se entablan debates entre los economistas partidarios del liberalismo tradicional y los marxistas, inclinándose los primeros cada vez más por adoptar la planificación en el campo social.

La expansión en los países industrializados

Después de la segunda guerra mundial, la explosión demográfica, las preocupaciones sociales y la gran urgencia por recuperar los niveles de vida perdidos por la contienda, deciden a los distintos países, cada vez en mayor número, a planificar la educación. Este movimiento se extiende a todos los países socialistas y a otros que no lo son. Así, en 1944 Inglaterra prepara un plan docente. Francia, que en 1946 no había incluido la educación entre materias de su Primer Plan, creó en 1951 una Comisión del Plan de Equipo Escolar, Universitario y Científico, y de este modo a partir de 1953, la educación se convirtió en parte integrante del Plan General. La mayor parte de los países europeos siguen esta tendencia.

La extensión a los países no industrializados

Por otra parte, otra circunstancia contribuyó a la extensión del movimiento planificador a otros países de menor nivel de vida que los apuntados hasta ahora. En efecto, los países que lograron por entonces la independencia, adoptan la planificación como medio rápido de formar cuadros y mejorar su situación. La India (1951-55) inserta la educación dentro del contexto del plan; Ghana emprende en 1951 un plan de desarrollo de 8 años que abarca la educación; Marruecos y Pakistán en 1958, etcétera.

Papel de la UNESCO en la expansión del movimiento planificador

En la extensión y apoyo al movimiento planificador ha destacado la UNESCO de dos modos distintos: 1) mediante la celebración de conferencias dedicadas al tema, en colaboración con organizaciones regionales de los distintos países, 2) mediante la ayuda a los países miembros, efectuada de varios modos: a) celebración de seminarios o cursos dedicados al tema;

b) creación de instituciones permanentes de formación e investigación, tales como los centros regionales (destacan el Centro Regional Arabe, el Instituto Asiático de Planificación, el Centro Regional para América Latina y el Centro Regional Africano); c) ayuda a los países miembros para la formación de personal.

2.3. Evolución en el contenido de la planificación

En este punto se irá analizando la evolución que se ha producido en el campo de la planificación educativa desde sus comienzos. Se tomarán como base los resultados presentados a la Conferencia de la UNESCO sobre Planeamiento de la Educación celebrada en 1968. Estos datos proceden de una encuesta realizada por este Organismo.

A) Ampliación del campo del planeamiento: de la enseñanza obligatoria a la educación permanente.

La planificación educativa se ocupó inicialmente de la enseñanza primaria para extenderse posteriormente a los restantes niveles y modalidades educativas

1. En todos los países encuestados que disponen de un plan de educación éste integra la enseñanza primaria y la enseñanza secundaria general. Por regla general el plan educativo comenzó en todos ellos por la enseñanza primaria, para extenderse más tarde a la enseñanza secundaria y a la de tercer grado. Esta evolución se observa claramente en el tema de las conferencias celebradas. Hasta 1960 se ocuparon principalmente del desarrollo de la enseñanza obligatoria, mientras que las de segunda etapa (desde 1960) tomaron en consideración las enseñanzas secundaria y superior.
2. La mayoría de los países incluyen la enseñanza técnica y la formación profesional de 2.º grado. La enseñanza técnica y la formación profesional fuera de la escuela suelen incluirse en los planes de desarrollo económico por su relación con los problemas de mano de obra, si bien suele darse la existencia de una multiplicidad de organismos que se ocupan del planeamiento en este campo. Lo ideal consiste en integrarlos, no sólo en el plan de desarrollo general, sino incluso dentro del plan educativo, mediante la coordinación adecuada de los distintos organismos implicados. Asimismo resulta de interés incluir dentro del plan educativo la reconversión profesional, en función de los cambios originados en la estructura de la producción, y el "recyclage" (formación profesional y técnica que renueve periódicamente los conocimientos de los adultos adaptándolos a la técnica).
3. En un 80 % de los casos el plan recoge aspectos relativos a la formación del profesorado de enseñanza primaria.
4. En un 78 % de los casos se incluyen la Enseñanza Universitaria y la Enseñanza Normal Superior. En un 65 % otros de Enseñanza Superior.
5. En un 74 % se incluye la educación de adultos; si bien de este tipo de

educación se encargan multitud de organismos públicos y privados que hacen muy difícil su integración. Abarcan estas enseñanzas la alfabetización de adultos, la enseñanza de compensación y recuperación y, en general, algunos tipos de enseñanza general que se han puesto de moda en algunos países como Inglaterra o Escandinavia.

6. En un 61 % de los casos se recogen los deportes y actividades culturales.

En varias reuniones de expertos se trató el tema del planeamiento de los servicios de bibliotecas, como parte del planeamiento educativo. Asimismo, supone un grave problema para muchos países la edición y distribución de los manuales escolares que de algún modo debería estar ligado al plan.

B) Extensión de la educación a todas las categorías de población.

En la actualidad, los planes también se ocupan del papel compensatorio de la educación

Los planes educativos de los distintos países han comenzado a recoger en los últimos años disposiciones especiales para facilitar el acceso a la educación de categorías antes marginadas o en desventaja.

En 70 países se han introducido disposiciones sobre:

- Educación de la mujer: en 44 casos.
- Educación rural: en 47 casos.
- Educación de grupos sociales tales como minorías raciales, poblaciones dispersas, etc.: en 29 casos.
- Ayuda a estudiantes: en 56 casos.
- Ayuda especial (deficientes): en 39 casos.

En relación con la educación rural, sobre todo en los países no industrializados en los que tiene mayor importancia este tipo de asentamiento, es preciso que la planificación adapte la enseñanza en zonas rurales (especialmente la primaria, la secundaria de primer ciclo y la de adultos) a las condiciones del medio. Asimismo, es preciso dar a los alumnos de las escuelas rurales igual posibilidad de acceso a la enseñanza secundaria y superior.

Por lo que respecta a la Enseñanza Especial es muy distinta la atención que pueden dedicar a este nivel los distintos países en función de su grado de desarrollo.

- C) De un planeamiento exclusivamente cuantitativo a otro que tenga en cuenta aspectos de rendimiento, estructura, contenido y métodos.*

La inclusión de aspectos cualitativos es muy reciente

De los países encuestados, 51 incluyen en el plan disposiciones relativas a aspectos cualitativos de la educación. Hasta hace muy poco tiempo, reforma y plan iban paralelos pero separados, y la mayor parte de los planes de educación eran sólo cuantitativos (cálculos de matrícula, maestros, locales, etc.). Sin embargo, en los últimos años se ha llegado al convencimiento de que los problemas de abandonos y repeticiones que a veces hacen fracasar los planes podrían ser debidos a deficiencias cualitativas. La cifra de abandonos y repeticiones suele ser escandalosa. Según cifras proporcionadas por la Oficina Regional de la UNESCO, en Asia en 1967, de 17 países encuestados, 2 tenían tasas de abandono y repetición superiores al 80% y tan sólo 3 acusaban cifras inferiores al 15%.

Las reformas de estructuras, de contenidos y métodos, así como la mejora en la formación de maestros son medidas que se están imponiendo en los países a efectos de mejorar el rendimiento.

D) De los programas a corto plazo al planeamiento a largo plazo.

La ampliación del contenido del plan ha impuesto la ampliación de su horizonte

La planificación comenzó con programas a corto plazo, relacionados con el presupuesto anual. Sin embargo, la extensión del planeamiento a todo tipo de educación y niveles, la inclusión de aspectos cualitativos y su integración dentro del Plan de Desarrollo General, ha llevado a plantearse la necesidad de utilizar planes a medio e incluso a largo plazo.

De entre los países encuestados por la UNESCO, el 65% poseen planes quinquenales, el 12% de tres años, el 6% de cuatro años, etcétera.

Los países socialistas, en general, suelen tener planes a muy largo plazo (veinte años) que se dividen en planes quinquenales y éstos se realizan a través de programas anuales.

E) Integración del planeamiento de la educación en el planeamiento del desarrollo general.

El plan educativo tiende a integrarse en el planeamiento general

Inicialmente, los planes educativos solían ir separados de los planes generales de desarrollo, y únicamente se establecía una relación entre ellos en el aspecto económico —relación entre gastos de educación y gastos estatales—. A partir de 1960 se va produciendo la integración. Según la encuesta realizada por la UNESCO, el 80% de los países tenían plan de desarrollo económico y social, el 81% un plan de educación y, en un 73% de los casos, el plan educativo formaba parte del plan de desarrollo económico y social general.

Las primeras relaciones entre educación y economía se establecieron por la precisión de adaptar la formación a las previsiones de necesidades de mano de obra. Según los resultados de la encuesta de la UNESCO ya citada, de 77 países, 60 habían realizado encuestas previas sobre necesidades de mano de obra, si bien el alcance de estos trabajos difiere de un país a otro.

3. EL PROCESO DE PLANIFICACION: FASES DE UN PLAN

3.1. Consideraciones generales

Antes de entrar en el análisis de las fases que comprende la elaboración de un plan resulta conveniente recordar alguna definición de planificación educativa que oriente esta tarea, así como las características que ha de reunir.

De acuerdo con la definición dada por la UNESCO, planificación educativa es “un proceso continuo mediante el cual se intenta sujetar a un criterio racional y científico el examen de las posibilidades que se presentan, escoger las más convenientes y realizarlas sistemáticamente”.

Por otra parte, es necesario recordar las características que según las consideraciones expuestas en el apartado 2 debe reunir la planificación educativa, a saber:

1. Global: ha de abarcar todos los niveles y partes del sistema docente, incluyendo a su vez aspectos cuantitativos y cualitativos.
2. Ajustada a una perspectiva amplia, extendiéndose a varios años.
3. Integrada plenamente en el desarrollo económico y social.
4. Promotora de innovaciones en estructura, contenido y métodos.
5. Favorecedora de la mejora de rendimiento.
6. Proceso continuo.

Para la elaboración de un plan educativo como el descrito es necesario realizar las siguientes fases:

3.2. La fijación de objetivos

La fijación de objetivos es la primera tarea de un plan. Esta fijación ha de realizarse del modo más claro y preciso. Ha de estar sometida a un orden de prioridades que ha de ser revisado periódicamente ya que los objetivos, tanto internos al sistema como externos, varían en función de las circunstancias socioeconómicas de los países. Estos objetivos, según el ámbito temporal en que se enmarcan, pueden ser a largo, a medio y a corto plazo y, según sus características, de tipo cuantitativo (expresable en términos matemáticos) y cualitativos (más difíciles de cuantificar).

La planificación educativa debe reunir determinadas características que imponen unas fases concretas de elaboración

Ha de ser clara, precisa y establecer un orden de prioridades

Los objetivos del pasado y los resultados

En esta tarea de fijación de objetivos podemos partir de la experiencia del pasado a fin de corregir los errores que se hayan originado. En los últimos 20 años la enseñanza se ha desarrollado y sostenido por el deseo de res-

ponder a una demanda social y a una demanda de mano de obra, si bien el primero de los aspectos ha primado sobre el segundo. En el marco de una política global que afecta a la sociedad, los objetivos de la enseñanza han sido el crecimiento económico y la igualdad entre los ciudadanos.

Ahora bien, si se examinan los logros de estos últimos veinte años, vemos que los resultados obtenidos han presentado ciertos defectos. En efecto, se ha conseguido una expansión de la enseñanza (cuantitativa), pero no se logró con ella la igualdad de oportunidades en el sentido esperado y, por otra parte, si bien es verdad que el personal calificado aumentó, se presentaron graves estrangulamientos.

Los nuevos objetivos deben ser pragmáticos y globales

Todo ello lleva a la conclusión de que, si en el pasado la planificación fue sobre todo cuantitativa, reactiva y parcial en sus enfoques, la del futuro deberá ser pragmática y global (debe tener en cuenta aspectos cuantitativos y cualitativos, psicológicos, pedagógicos, culturales). Esto implica un mejor conocimiento del campo de la enseñanza y, por otra parte, supone que la planificación de la enseñanza no es más que un elemento de las políticas relativas a la futura evolución de la economía y la sociedad, lo que exige que exista una interrelación entre la enseñanza y el resto de los sectores de la sociedad.

3.3. La evaluación de las condiciones actuales y de las tendencias pasadas

Para establecer un plan es preciso conocer la situación educativa y general

Para establecer un plan y elegir una estrategia no basta con definir los objetivos. No sólo es preciso saber a dónde se quiere llegar, hay que saber cuál es el punto de partida, en qué condiciones y con qué medios se cuenta.

Al mismo tiempo que se determinan los objetivos conviene hacer un análisis de la situación, de las tendencias, y de las posibilidades existentes.

Para adaptar la educación al desarrollo general es preciso conocer las necesidades del desarrollo. Lo ideal sería que el plan de educación fuese concebido al tiempo que el plan general, pero esto no es lo común.

De todos modos, aun en el caso de que exista un plan económico, se necesitan diversos estudios sobre las previsiones de necesidades de mano de obra en general, el nivel y contenido de educación necesaria para cada tipo de empleo, las aptitudes generales que deben fomentar la enseñanza, etcétera.

Las estadísticas constituyen el primer instrumento para ello

En esta tarea de elaborar el plan de educación y de completar el general mediante estudios en materia de educación, es preciso el uso de estadísticas e indicadores que en muchos casos resultan muy difíciles de obtener.

Algunas han de ser elaboradas por los Servicios de Planificación, en tanto que otras serán generalmente proporcionadas por los Servicios Centrales

de Estadística. Unas se refieren a aspectos concretos de la planificación educativa, mientras que otras se refieren a la planificación en general.

A continuación se detallan las que a juicio de K. G. Brolin resultan necesarias para trabajar con cierto rigor. De ellas, las señaladas con los números 1, 3, 4, 5, 7 y 8, son totalmente imprescindibles para realizar una labor mínima en este campo.

(1) De población

(1.1) De población total, por sexo y edad.

(1.1.1) Población total del país según el censo más reciente y su distribución por sexo y edad, por grupos quinquenales.

Sería de una gran utilidad disponer de datos sobre distribución de población por provincias y entidades menores, así como de datos de densidad demográfica y población rural y urbana.

(1.2) Proyecciones demográficas: Estas proyecciones indicarán cuál será la composición probable de la población por sexo y edad de 5 en 5 años para un período de 20 años. Estas proyecciones deberán calcularse para las distintas provincias, distinguiendo entre sectores rurales y urbanos.

(1.3) Natalidad, mortalidad y migración: Si no existen proyecciones demográficas centrales o son incompletas, el especialista en planificación deberá disponer de datos sobre el número de nacidos vivos y el porcentaje bruto de natalidad y mortalidad para un período de tiempo largo, así como el total neto de las migraciones internacionales con la distribución por edades. Asimismo, deberán gestionarse datos sobre migraciones interiores.

(2) De población activa

(2.1) Población económicamente activa (por rama de la industria y nivel de instrucción).

(2.2) Proyecciones referentes a la fuerza de trabajo.

Proyecciones relativas a la evolución de la distribución de la población activa para 20 años entre grandes categorías profesionales.

(3) Estadísticas económicas y financieras

(3.1) Producto Nacional bruto e índices de expansión económica.

— Producto Nacional o interior bruto para varios años pasados.

— Índices de producción industrial y agrícola.

De estas estadísticas, unas se refieren a la población

Otras a aspectos económicos y financieros de tipo general

(3.2) Total de los gastos públicos por organismos y destino, para varios años.

(4) Estadísticas sobre establecimientos docentes

Por último, es necesario disponer de datos, lo más completos posible, sobre la situación educativa

(4.1) Centros docentes por grado y tipo de enseñanza distinguiendo entre privados y estatales, con datos relativos a capacidad, matrícula, etcétera.

(5) Estadísticas relativas a personal docente

(5.1) Número de maestros y profesores por sexo y edad.

(5.2) Personal docente por títulos y antigüedad en el servicio.

– Número anual de bajas en el personal docente por diversos motivos.

– Personal docente a jornada completa y parcial: horas de enseñanza.

(6) Clases

(6.1) Clases disponibles para cada año de estudios en cada grado y tipo de enseñanza adaptado al sistema vigente.

(6.2) Clases disponibles y matrícula.

(7) Alumnos

(7.1) Número de alumnos por sexo, edad y año de estudios, distinguiendo entre privados y estatales.

(7.2). Alumnos que se promocionan cada año y abandonan el sistema.

(7.3) Alumnos que repiten.

(7.4) Alumnos de segunda enseñanza por rama de estudios.

(7.5) Estudiantes a jornada completa y parcial o turnos.

(7.6) Estudiantes extranjeros por países, ramas de estudios.

(8) Edificios escolares

(8.1) Edificios escolares según tipo de construcción, normas cualitativas y dimensiones.

(8.2) Salas de clases y locales especiales.

(9) Pruebas y orientación profesional

(9.1) Evaluación de los progresos de los alumnos.

(9.2) Medición de actitudes e interés de los alumnos.

(10) Coste de la enseñanza

(10.1) Gastos ordinarios del sector público en enseñanza.

(10.2) Gastos de capital en enseñanza.

(10.3) Préstamos, reintegros e interés relativos a gastos de enseñanza.

(10.4) Gastos privados en enseñanza.

En esta tarea de conocer la situación educativa del país interesado y criticarla puede resultar interesante el uso de las tipologías.

El uso de tipologías y el método taxonómico pueden resultar también de utilidad para evaluar la situación educativa

Consiste este método en una clasificación de países o regiones en grupos que presentan características semejantes y estructuras similares. La tipología permite que cuando un país desee planificar su desarrollo pueda hacerse una idea sobre su situación relativa. A pesar de ser un método que presenta algunos defectos, resulta de gran utilidad sobre todo, si se utilizan tipologías educativas además de las estrictamente económicas.

El método taxonómico, por su parte, es una variante del de tipologías y trata de agrupar a los países mediante algún indicador educativo, por ejemplo las tasas de escolarización en los tres niveles educativos (primario, secundario y superior).

Sin embargo, la preparación de un estudio de tipologías requiere la utilización de una enorme variedad de indicadores educativos, tanto cuantitativos como cualitativos, que abarcan desde tasas de escolarización por grupo de edad, rendimiento, relación profesor/alumno, costos, etc., hasta indicadores de adaptación de la educación al desarrollo. Por otra parte, además de una tipología de tasas de escolarización, se precisa de una tipología de estilos de educación (resistencia a la innovación, situación de la administración de la educación).

Es preciso, además, realizar otra serie de estudios complementarios

La tipología permite realizar el primer análisis o diagnóstico de la situación y sus posibilidades. Ahora bien, la preparación de un plan requiere además de los siguientes estudios complementarios: 1) análisis histórico de la educación en los últimos años; 2) un mapa escolar (ubicación de los establecimientos existentes y su personal); 3) una evaluación de los programas y métodos; 4) un análisis de los costes por unidad, a cuyo efecto se requiere de la información reseñada anteriormente. En la preparación de este plan ha de considerarse la educación como formando parte del conjunto del siste-

ma social, tratar de ver lo que funciona bien y mal y determinar los ajustes.

Efectuado el diagnóstico de situación hay que proyectar hacia el futuro las tendencias detectadas

Además del diagnóstico hay que fijar un pronóstico de lo que sería la situación futura si no se actuara para modificar las tendencias. Se pueden distinguir dos etapas en este pronóstico: la proyección, que es una nueva extrapolación del pasado en el futuro con arreglo a los índices medios de evolución de los diferentes sistemas de educación, y la previsión que corrige la proyección mediante el análisis de los diversos factores de cambio ya existentes y cuya acción puede intensificarse en el futuro. Solamente entonces se puede iniciar la planificación propiamente dicha, mediante la que partiendo del diagnóstico-pronóstico y teniendo en cuenta los objetivos perseguidos se procurará, aplicando las diversas técnicas económicas, sociológicas y pedagógicas, determinar la estrategia de la educación.

Ahora bien, es preciso reconocer que a veces las fases no son claras, ya que en muchos casos el diagnóstico es lo que permite definir los objetivos y otras veces los objetivos bien definidos dejan entrever las posibles soluciones.

La elección de estrategias constituye el siguiente paso

Antes de llegar a la elección de la estrategia es preciso determinar las necesidades en educación que vendrán dadas por la comparación entre los objetivos y la situación actual (diagnóstico). Esta labor abarca una parte de previsión prioritariamente cuantitativa (matrículas, personal, mano de obra...) y otra más bien cualitativa (métodos, organización y estructura de la enseñanza), cuya consideración resulta totalmente imprescindible.

Para ello, deben tomarse en cuenta tanto los aspectos cuantitativos como los cualitativos

En la actualidad se estima que para que un plan sea eficaz debe considerar e integrar al máximo ambos aspectos, ya que el rendimiento interno y externo de la educación puede verse afectado si los aspectos cualitativos no están bien definidos. Un plan de estudios confuso o el empleo de métodos que no responden a la edad de los alumnos, por ejemplo, pueden llevar a una reducción del rendimiento interno (abandonos, repeticiones...). Del mismo modo, no basta con que en las escuelas de enseñanza técnica haya los alumnos que van a demandar las necesidades económicas del país, si no existe un plan de estudios adecuado a las necesidades de cada momento (rendimiento externo). En muchos casos, las encuestas realizadas reflejan, además de la existencia de paro entre los diplomados, que la enseñanza no responde a las realidades de la actividad profesional.

Y, entre estos últimos, deben tomarse en consideración

En esta tarea de mejorar e integrar los aspectos cualitativos dentro del plan se distinguen, siguiendo las conclusiones de la Conferencia de la UNESCO de 1968, varios aspectos:

A) Mejora de las estructuras de la educación

a) Las estructuras

Entre las medidas de organización destacadas para lograr una mejora del rendimiento de la escuela se citan:

1. Racionalizar el horario escolar.
2. Racionalizar programas y horarios con mejor aprovechamiento de los locales, combinando número de horas de clase, número de horas de trabajo de profesores, número de clases y talleres y número de establecimientos escolares.
3. Lograr la ubicación óptima de los centros para evitar pérdidas de tiempo.
4. Evitar la especialización demasiado temprana, fomentando un programa común después de la primaria.
5. Procurar un mayor fraccionamiento de los ciclos.
6. Flexibilizar el sistema escolar de tal modo que se pueda pasar de una rama a otra y que permita la permeabilidad entre vida escolar y extraescolar.

B) Mejora del contenido

Esta mejora debe tender a dos finalidades:

- b) Los contenidos**
- a) Aumentar el rendimiento y evitar los abandonos, repeticiones y fracasos. Para ello hacen falta programas que permitan adquirir un máximo de conocimientos útiles con esfuerzo mínimo.
 - b) Mejorar el rendimiento externo.

Se deben adaptar los programas escolares a los diversos empleos que ofrezca la economía. Ello exige un análisis de los empleos y traducir los resultados de ese análisis en elementos de los programas. Pero el análisis del empleo no se limitará a lo que más concretamente exijan las tareas de cada profesión, sino también a los grupos de profesiones y del trabajo en general, debido a dos motivos fundamentales. Por una parte las personas varían de empleo a lo largo de su vida. Por ello en los países poco industrializados la formación profesional debería ser ante todo una educación que facilitara la movilidad y el espíritu de iniciativa. De otra, la educación no debe perseguir el empleo individual, sino que los programas deben adaptarse al desarrollo general del país.

C) Planificación de los métodos

- c) Los métodos**
- En este caso, la planificación debe tratar de poner en práctica la pedagogía de un modo más sistemático. Tradicionalmente se vienen destacando algunas ideas al respecto, entre las que cabe señalar:

- Método de los centros de interés (Plan Decroly).
- La escuela activa.
- Enseñanza programada.

D) Modernización de los instrumentos de enseñanza

d) Los instrumentos

Se trata de modernizar todos los instrumentos educativos a nuestro alcance:

1. Edificios escolares adecuados. El edificio sigue cumpliendo una gran función a este respecto.
2. Libro. El libro mal seleccionado puede ser causa del fracaso.
3. Medios audiovisuales.

E) Formación y perfeccionamiento del personal

e) La formación y el perfeccionamiento del personal docente

El éxito de las reformas introducidas en los programas, métodos y medios depende en gran parte del personal docente. Con la salvedad de que, en muchos casos, los problemas económicos pueden limitar las acciones a emprender, las medidas recomendadas para mejorar la calidad de los profesores son varias. Entre ellas, pueden citarse:

Formación y perfeccionamiento del personal docente, que al menos debería abarcar los siguientes aspectos:

- Para evitar las diversas interpretaciones que se han sobre el papel de educador, se podría acudir, en la formación del profesor, al método de los centros de interés: el centro de interés sería el programa con arreglo al cual el futuro profesor ha de enseñar.
- Gran parte de la formación del personal docente deberá concebirse con miras a la modernización del sistema escolar. Las escuelas normales deben ser centros de innovación y los institutos de educación deben convertirse en laboratorios de la reforma.
- En la formación del personal se debería dar mayor importancia a aspectos de desarrollo.
- Debería preverse una formación permanente del maestro.

Contratación, sueldos y organización de la profesión docente.

Mejora de la productividad del personal docente.

Las acciones en educación tienen grandes repercusiones sobre los gastos de personal. Por ello cualquier expansión de la enseñanza exige que la productividad aumente.

3.4. La evaluación de las distintas posibilidades

La tercera fase consiste en evaluar las distintas alternativas posibles

A la vista de las limitaciones posibles (físicas, económicas, políticas, sociales, administrativas y psicológicas), es preciso fijar los diversos cursos de acción posibles. Generalmente existen diversas opciones posibles. Es preciso estudiarlas y ver cuáles de las distintas posibilidades permitirán un mayor progreso en el plazo más breve, a la vista de las limitaciones.

Para ello deben tenerse en cuenta ciertos requisitos que debe reunir la alternativa seleccionada

Un proceso de planeamiento de la educación requiere una estrategia que cumpla los siguientes requisitos:

1. Procurar la cohesión entre los distintos aspectos del plan (construcciones, personal, material...) a fin de que todos progresen simultáneamente.
2. Facilitar el equilibrio interno del sistema educativo procurando que cada nivel esté preparado para recibir los efectivos que salen del anterior.
3. Contribuir al equilibrio entre la educación y las necesidades y posibilidades de la sociedad y viceversa.
4. Procurar que los objetivos del plan no se vean incumplidos por resistencias, utilizando técnicas de información o consulta.

La estrategia deberá adaptarse al nivel de desarrollo de la educación, a las estructuras sociales y al medio físico del país, así como a sus posibilidades y a las necesidades de la sociedad.

Cualquiera que sea la estrategia elegida, ésta ha de tratar de mejorar la eficacia y la productividad de los sistemas de educación. La primera vendrá definida por la relación entre los recursos que se están utilizando y los resultados que se obtienen. La productividad externa viene dada por la relación entre los recursos invertidos en la educación y los beneficios resultantes ulteriormente para los estudiantes y el conjunto de la sociedad, de conformidad con los objetivos a largo plazo.

3.5. La ejecución

La ejecución es la cuarta fase. Previamente, la alternativa seleccionada debe ser traducida en programas de acción concretos

El plan general de educación ha de desglosarse en programas específicos adaptados a determinadas actividades y regiones geográficas y a su vez estos programas han de dividirse en proyectos específicos. Si la administración está preparada puede comenzar la fase de ejecución del plan.

El desarrollo de esta fase es función de tres factores fundamentales: 1) la existencia de una administración adecuada a los fines de la planificación; 2) la existencia de unos recursos financieros, cuya evaluación debió ser

realizada anteriormente, antes de definir la estrategia; 3) la disponibilidad de administradores en número y condiciones acordes.

3.6. La evaluación de resultados y el ajuste

La planificación no concluye con la elaboración del plan. Se proyecta sobre la ejecución a través del control

El plan de educación ha de ser sometido a un continuo ajuste que requiere de unos medios adecuados para controlar en forma permanente las actividades, los progresos y los fallos.

La mención del control como una de las funciones esenciales de la planificación procede de la misma naturaleza de la planificación, que no es ni termina en la preparación del plan, sino que constituye un proceso continuo en que se concreta la actividad de la administración. Sólo una estrecha relación entre control y planificación permite una ejecución flexible de lo planificado en la que puedan introducirse, oportunamente, los ajustes y modificaciones que aconsejen los cambios de las condiciones y situaciones.

Esta trascendencia del control para una adecuada planificación parece aconsejar la realización de algunas puntualizaciones sobre la naturaleza y características del tipo de control al que se alude.

En la administración actual, el control no es búsqueda de responsabilidades, sino elemento corrector de desajustes

En las formas tradicionales de la Administración Pública el control estaba preferentemente orientada a la vigilancia, examen y sanción de los comportamientos desacertados o, más exactamente, que se apartaban de la regla jurídica de aplicación. Por el contrario, en las formas modernas de administración, el control es el elemento que garantiza que la ejecución permita alcanzar las metas previamente señaladas. Continúa siendo una función de vigilancia, ya que investiga los desajustes existentes entre el esquema teórico plasmado en el momento planificador y la situación real alcanzada a nivel de ejecución.

Pero no se orienta a la búsqueda de responsabilidades sino a permitir la introducción de elementos correctores. De elemento final de un proceso administrativo estático pasa a ser elemento inicial e impulsor de un proceso administrativo dinámico y cíclico. La realimentación es quizá el concepto clave para identificar este nuevo carácter del control.

Las fases

Suele señalarse que el proceso de control debe resultar eficaz, desarrollándose conforme a unas fases determinadas y satisfacer una serie de condiciones. Las fases o subfunciones básicas en que se descompone el proceso de control son: determinación de estándares o puntos de referencia, comprobación del rendimiento y aplicación de la acción correctiva. Estas etapas deben seguirse precisamente en el orden indicado. Así, en primer lugar, para determinar si el rendimiento responde a lo planificado, es preciso fijar los puntos, criterios o referencias que permitan realizar las evaluaciones deseadas. Una vez realizado esto podrá procederse a comprobar y evaluar el rendimiento. Finalmente, si se aprecian desviaciones, deberán poderse adoptar las medidas correctivas.

Respecto de las condiciones que debe satisfacer un adecuado sistema de control, las medidas citadas son:

Las condiciones

- ser comprensible: los usuarios deben comprender con facilidad la forma en que actúan los controles y tener clara conciencia de los estándares que han de alcanzarse; su excesiva complejidad técnica, especialmente en la fase de presentación, pueden hacerlos ineficaces.
- reflejar el modelo de organización a fin de permitir identificar el lugar en que deben aplicarse las medidas correctoras.
- indicar con rapidez las desviaciones: la rapidez en detectar las desviaciones es fundamental en un sistema de control ya que sólo de esta forma será posible aplicar oportunamente las medidas correctoras. Es preferible una información aproximada pero inmediata a una información exacta que llegue con retraso.
- acomodarse a la naturaleza y necesidades de la actividad a que se aplique.
- ser flexibles, de modo que pueda adaptarse a cambios en los planes, a circunstancias imprevistas, etcétera.
- indicar, junto con la desviación, la forma de llevar a cabo la acción correctiva y mostrar las desviaciones y no las conductas normales.

4. METODOS DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA

4.1. Consideraciones generales

Analiza la importancia de la planificación educativa y las fases de la elaboración de un plan sólo resta estudiar los métodos que pueden utilizarse en la determinación de las necesidades educativas a efectos de coordinar el planeamiento de la educación con el planeamiento del desarrollo.

Philips cita a este respecto cinco métodos, que denomina del siguiente modo:

Cinco son los métodos utilizados en la planificación educativa

1. Método de las previsiones de mano de obra.
2. Método cultural o de demanda social.
3. Método de la relación educación-rendimiento*.

(*) Este método se basa en la relación entre el capital y la producción. Tiene en cuenta el número de personas instruidas y el número de alumnos que terminan los estudios en los diferentes grados relacionándolos directamente con la producción nacional de bienes y servicios sin pasar por la etapa intermedia del cálculo de las necesidades de mano de obra o población activa.

4. Método de las cantidades globales**.
5. Método de evaluación de los recursos humanos***.

A efectos de claridad en la exposición nos vamos a centrar en el análisis de los dos primeros, ya que los otros tres recogen aspectos parciales de alguno de ellos.

Los métodos de la mano de obra y de la demanda social son los más importantes. Pueden considerarse complementarios

Lo primero que un país debe hacer a la hora de determinar sus necesidades en educación es proceder al examen de los fines para los que la educación puede ser utilizada. Se admite generalmente que la política de educación debe ir dirigida tanto a la satisfacción de las necesidades del individuo como las de la sociedad. Ahora bien, el hecho de que la educación debe responder tanto a fines individuales como sociales no quiere decir que se deban contraponer ambos (desarrollo del individuo y satisfacción de necesidades económicas de la sociedad). Ambas finalidades están entrelazadas sin que sea posible identificar el desarrollo del individuo con aspectos culturales y la satisfacción de necesidades económicas de la sociedad con aspectos económicos.

La educación tiene un significado profesional y cultural en el caso del individuo y también sirve a fines económicos y no económicos de la sociedad.

De acuerdo con estos puntos de vista, existen dos procedimientos principales que pueden ser utilizados en la determinación de las necesidades educativas:

- 1: Método de las necesidades de mano de obra.
2. Método cultural.

En el primer caso, se intenta prever la estructura ocupacional futura de la economía y planear el sistema de educación de manera que éste suministre el personal en número y calificación exigidos por la estructura prevista.

En el segundo, la determinación de la cantidad de educación necesaria es más difícil de realizar que en el primero. Una planificación adecuada deberá apoyarse en ambos métodos sin prescindir de ninguno de ellos. El método cultural es necesario ya que el crecimiento económico no constituye el único fin de la educación. Por otra parte, no se puede prescindir de tomar en consideración las necesidades de mano de obra, ya que no se puede desligar la educación de sus implicaciones económicas e incluso profesionales.

(**) Este método establece una correlación entre las necesidades de enseñanza y el conjunto de las necesidades de enseñanza de la sociedad, sin tener en cuenta el nivel de la producción ni la mano de obra y se basa en normas y criterios sacados de estudios empíricos sobre la situación de la enseñanza en distintos países.

(***) Se basa en que la educación es uno de los principales medios de formación de recursos humanos. La política del desarrollo de los recursos humanos consiste en integrar esos factores en un planeamiento general del desarrollo económico y social.

4.2. El método de las necesidades de mano de obra

Un ejemplo: el Proyecto Regional Mediterráneo

El análisis de este método se efectúa sobre la base del documento elaborado para España dentro del Proyecto Regional Mediterráneo, típico ejemplo de planificación según la metodología de mano de obra, elaborado en 1963 por la OCDE y expertos de España, Turquía, Grecia, Italia, Portugal y Yugoslavia al objeto de presentar a sus gobiernos una estimación de sus necesidades educativas hasta 1975 y elaborar planes detallados con estimaciones financieras con que hacer frente a esas necesidades.

Este trabajo fue realizado bajo una serie de hipótesis, entre las que destacan las siguientes:

Hipótesis utilizadas en el P.R.M.

1. La estimación de las necesidades futuras de mano de obra se refiere más bien a la composición funcional (ocupacional) del empleo que resulta necesaria para alcanzar determinadas metas sociales o económicas, o ambas a la vez.
2. En la mayor parte de las profesiones es imposible cuantificar las necesidades de personal, excepto bajo una hipótesis acerca de la organización y de la técnica empleadas en el sector considerado.
3. No existe una relación única entre el volumen de producción de una industria y la fuerza del trabajo total de dicha industria o su estructura de ocupaciones (factores sustituibles).
4. En general, un nivel dado de productividad del trabajo en una rama de actividad impone una técnica y una estructura de la mano de obra.

De acuerdo con esta hipótesis, no resultaría difícil identificar las variables de que depende la producción requerida de cada sector del sistema educativo y determinar las clases de datos que harían falta para llevar a cabo estimaciones precisas de los graduados necesarios de los distintos niveles y campos de especialización, si se conocieran los siguientes datos:

- a) Número de personas que se necesitan en cada ocupación de la economía del país en un año futuro cualquiera.
- b) Número actual de personas en cada una de las ocupaciones.
- c) Número anual de trabajadores que dejan una profesión para pasar a otra como consecuencia de un cambio de empleo.

Si suponemos que cada ocupación en que se ingresa está únicamente relacionada con una formación escolar específica, es posible calcular la producción requerida para cada tipo de enseñanza en todos los niveles del sistema. De igual modo, si por el lado de la oferta dispusiésemos de datos acerca de la producción del sistema de educación actual en el año en cuestión, podría determinarse la diferencia entre el stock de personal requerido

y el previsto de cada profesión en cada año meta. Sobre esta base podría calcularse la cantidad en que habría que variar el número anual de graduados de los varios niveles y ramas del sistema educativo.

Este modelo no puede lograrse por los siguientes motivos:

- aún en el caso de que hubiera un método exacto de hacer las previsiones, resulta imposible determinar con exactitud la futura estructura ocupacional de la fuerza de trabajo, ya que ello exigiría una gran rigidez de la estructura ocupacional.
- para calcular con precisión las bajas que se producen en cada ocupación por jubilación o muerte se necesitaría, como mínimo, la distribución por edades de las personas de cada ocupación.
- en casi ningún país se conoce la estructura de la movilidad ocupacional con precisión suficiente para permitir estimaciones de las salidas y entradas en las distintas ocupaciones.
- no existe, a menudo, una relación única y rígida entre la formación educativa y la ocupación desempeñada que permita la traducción de las exigencias de mano de obra en términos de producción educacional e incluso existen profesiones cuya preparación puede llevarse a cabo fuera de la estructura educativa.

Método reducido de estimación de las necesidades de «mano de obra»

No resulta posible, pues, hacer estimaciones exactas de la producción educacional que las necesidades de mano de obra exigen, pero tampoco lo necesita la planificación. Del mismo modo, no es necesario considerar por separado una gran mayoría de los empleos, ya que, en casi todos los países, las ocupaciones manuales y semiespecializadas y no especializadas son totalmente intercambiables en términos de calificación educacional.

Así pues, las fases de la previsión de las necesidades y oferta de mano de obra, como base de la determinación de la expansión de los varios niveles y ramas del sistema de educación, pueden reducirse a los siguientes:

- a) preparar el “inventario” de la mano de obra en el año base, clasificado por ramas de industria y ocupación, utilizando un sistema de clasificación ocupacional que distinga lo más posible entre las ocupaciones que requieren distintos niveles de educación y, en los niveles superiores, entre educación “científica” y “general”.
- b) prever el volumen de la fuerza total de trabajo en el año “meta” y en períodos intermedios con intervalos de cinco años.
- c) hacer estimaciones del empleo total en cada sector y rama en los años de la previsión.
- d) dentro de cada sector y rama, distribuir el empleo total previsto para

los distintos años entre las varias categorías del sistema de clasificación ocupacional. Agregando las necesidades de cada categoría ocupacional en todos los sectores y ramas de la economía, se obtiene el “stock” total de mano de obra necesario en estos periodos, clasificado por categorías ocupacionales.

- e) convertir los datos de necesidades por categoría ocupacional en necesidades por nivel educativo. Este paso es necesario, ya que no cabe esperar que las grandes categorías ocupacionales utilizadas sean homogéneas en lo que a calificación educativa exigida se refiere.
- f) calcular la oferta de personal de cada uno de los principales niveles educativos que se espera en los años de la previsión, tomando como base:
 - Las existencias actuales;
 - La producción probable del sistema de educación actual;
 - Las pérdidas por muerte, jubilación y abandono de la fuerza de trabajo.
- g) calcular la variación de la producción anual de los varios niveles y ramas del sistema de educación necesaria para alcanzar el equilibrio en el periodo de la previsión entre (e) y (f).
- h) calcular, para cada nivel y rama del sistema de educación, las matriculaciones necesarias para conseguir las salidas anuales de graduados requeridas.

Las dificultades

Este método presenta una serie de dificultades, la mayor parte de las cuales han sido analizadas anteriormente. No obstante, a continuación se ofrece una breve síntesis:

- trabaja con interrelaciones entre una serie de previsiones, cada una de las cuales es consecuencia de los demás, de tal modo que si falla una fallan las demás.
- se apoya en la hipótesis de que a cada nivel profesional corresponde un determinado nivel educativo, hipótesis que puede ser válido en un momento histórico de tecnología poco cambiante, pero difícilmente en un periodo de cambios tecnológicos bruscos.
- no tiene en cuenta que, al margen del sistema educativo formal, existen otras instituciones que preparan para ciertas profesiones.
- exige un gran volumen de estadísticas, que además deben ser de una gran precisión.
- exige un gran acoplamiento de todos los sectores, circunstancia que difícilmente se da, si no existe un plan económico integral.

- trabaja a muy largo plazo y resulta muy difícil prever exactamente las necesidades de mano de obra para periodos de más de 5 años.
- prescinde de la educación como artículo de consumo y hace abstracción del mínimo social sin darse cuenta que las necesidades en materia de enseñanza no se limitan a las necesidades de formación de profesionales para la economía.

Diferentes formas de utilización

Ahora bien, la metodología aplicada dentro del método de mano de obra es muy amplio. Abarca desde el método de “nivel de saturación” y el método de “normas de trabajo” (utilizados preferentemente en los países de economía planificada y que suponen objetivos económicos definidos de forma clara y minuciosa) a otros menos rigurosos, como la utilización de encuestas entre los empresarios y la evaluación de los desequilibrios más visibles, aplicados preferentemente en los países de economía liberal. En los países de economía mixta se utiliza con más frecuencia el método de proyección de las tendencias anteriores modificada de acuerdo con la estimación de los cambios que traerá consigo el desarrollo tecnológico y el desarrollo económico y social.

Utilidad

A pesar de todas las limitaciones apuntadas a este método, sus estimaciones son de gran utilidad incluso en los métodos menos refinados.

4.3. El método cultural de estimación de las necesidades educativas

La educación como consumo

Este método, desde el punto de vista del individuo, subraya lo que la educación tiene de consumo y, desde el punto de vista de la sociedad, lo que la educación tiene de inversión en valores que son indispensables o muy convenientes para la sociedad (formación de ciudadanos conscientes, igualdad de oportunidades...).

Dificultad de precisar los objetivos

Frente al método de mano de obra, en el que la especificación de los criterios en base a los cuales se definen las necesidades educativas son muy fáciles (tasa y tipo de crecimiento económico a alcanzar), en el método cultural estos criterios son muy difíciles. Una sociedad necesita toda la educación que quiera y pueda costearse. Por ello el límite lo tiene que fijar el político y los planificadores lo más que pueden hacer es indicar el coste de elecciones políticas alternativas.

Aplicación

En realidad, se trata más que de un método, de un punto de partida para precisar las modalidades de acción. Basándose en la demanda de enseñanza en los diversos grados se establecen las previsiones teniendo en cuenta el aumento de población, su distribución por edades, los objetivos nacionales o sociales a largo plazo (supuestos o definidos) y los datos que se poseen acerca de las preferencias del Estado y las comunidades en materia de enseñanza. La educación se considera sobre todo como la infraestructura social del desarrollo y como fin en sí mismo. Se examinan luego las conse-

cuencias financieras de estos objetivos, se llega a un compromiso y surge un plan factible, reducido a la medida de los recursos que se estiman disponibles.

Ventajas y desventajas

Se trata, en suma, de un método tradicional que puede dar resultados satisfactorios en los países ricos, aunque, incluso en ellos, existe el riesgo de una reducción en el ritmo de expansión y una competencia cada vez mayor en los mercados de exportación que obliguen a preocuparse más de la contribución de la enseñanza al progreso técnico y a la productividad.

A grandes rasgos, presenta los siguientes fallos:

1. Las necesidades educativas son difíciles de valorar ya que no existen unos criterios cuantificables.
2. La demanda de plazas sirve de base para calcular las necesidades de educación, pero las necesidades de la sociedad determinan la política que a su vez condiciona la demanda de plazas
3. Puede originar un desequilibrio entre cantidad y calidad al atender prioritariamente la expansión cuantitativa.

En conclusión, la medición de la demanda social deberá ser corregida y explicada por los siguientes métodos complementarios:

- la estimación de las necesidades futuras de mano de obra que indica los máximos y mínimos convenientes para satisfacer las exigencias del desarrollo del aparato de producción.
- la determinación de las necesidades generales del desarrollo económico y social, ya sea en relación con el plan general de desarrollo o, si no existe plan, con la perspectiva de una estrategia adaptada al país y su situación.
- el cálculo de los recursos financieros disponibles para la educación, teniendo en cuenta el incremento del ingreso nacional y la demanda de los demás sectores en desarrollo.

5. AMBITO TEMPORAL DE LA PLANIFICACION

Situándonos dentro del campo de la planificación económica, en la que en una situación ideal deberían enmarcarse los planes educativos, suelen distinguirse, según el período temporal que abarcan, los siguientes tipos de planes:

- Tres tipos de planes** — Planes o estudios prospectivos.

- Planes a medio plazo.
- Planes a corto plazo.

5.1. Estudio prospectivo

Naturaleza y objeto

Consiste en imaginar racionalmente los problemas, las situaciones y las necesidades probables a muy largo plazo (veinte, treinta o más años). Por ello es imposible precisar cantidades y no cabe prever costos ni calendario.

El objeto de la prospectiva es aportar unos métodos de análisis que permitan describir la situación de los distintos sectores de la actividad y el comportamiento de los agentes económicos en el futuro.

Por ello deberá describir los cambios y lo que permanecerá invariable, lo que a largo plazo son variables y lo que a corto y medio plazo son elementos predeterminados, o datos con los que se enfrenta la planificación a medio plazo. Ahora bien, los estudios prospectivos no tendrían utilidad si no se hallan respaldados por evaluaciones de los resultados del pasado. Estos estudios prospectivos suelen ser sectoriales o verticales y horizontales.

Este tipo de estudios resulta muy útil en algunas áreas. En el campo de la educación, la prospectiva es de aplicación, sobre todo, porque los efectos de la educación son a muy largo plazo.

En conclusión, se puede afirmar que los estudios de prospectiva están llamados a desempeñar un papel de estímulo imaginativo en las tareas de formulación de los objetivos de los planes a largo, medio y corto plazo. Con ello no se pretende predecir el porvenir, sino sólo reducir el margen de incertidumbre y distinguir, entre las futuras condiciones posibles, las más probables.

5.2. Planificación

El planeamiento propiamente dicho, respecto del cual la prospectiva representa sólo un telón de fondo, es un medio de actuar directamente sobre los acontecimientos de un porvenir más o menos próximo.

Notas que distinguen la planificación del estudio prospectivo

Para que sea tal, el plan requiere de una serie de elementos: 1) un orden de prioridades; 2) un cálculo de costes y un calendario preciso; 3) puede referirse a aspectos cuantitativos, cualitativos o a ambos; 4) ha de extenderse a un período largo (al menos cinco años).

El plan así anunciado puede referirse a un período más o menos largo, 5 a 7 años (cinco años es el plazo normal de los planes de desarrollo). Ahora bien, tampoco puede abarcar muchos más años, ya que en otro caso los cálculos económicos implícitos al plan no tendrían validez.

Planes a medio y largo plazo

La usual distinción entre planes a medio plazo y largo plazo lleva con frecuencia a confusiones, ya que, como se vio anteriormente, la mayor parte de los denominados planes a largo plazo son simples estudios de prospectiva. Tal es el caso de algunos planes europeos (Holanda, año 1975). Este documento, denominado “L’evolution a long terme de l’enseignement aux Pays Bas”, o las aportaciones de diversos estudios realizados en EE.UU., parten de la investigación de las tendencias de la evolución de algunas variables socioeconómicas y de la identificación de algunos de los rasgos que previsiblemente configurarán la sociedad del año 2000.

La planificación a medio plazo

La experiencia en materia de planes a medio plazo está considerablemente desarrollada y es la que mejor se adapta a las exigencias de la planificación. Esto es debido a que estos planes responden a la necesidad social de disponer de un marco de referencia del desarrollo económico posible y del deseable que sirva de guía para las actuaciones del sector público y privado.

En estos planes los objetivos están fuertemente determinados por las condiciones económicas reinantes en el periodo de base que sirven para la elaboración del plan. Es el tipo de planificación más utilizada.

5.3. Programación o plan a corto plazo**La planificación a corto plazo: los programas**

La ejecución del plan requiere de un calendario en el que se fijen las acciones a desarrollar en cada ejercicio presupuestario que abarca el plan. A esta lista de acciones a financiar con cada presupuesto se la denomina programa.

Ahora bien, el concepto programación puede utilizarse también en otro sentido: uno de los aspectos de un plan general (reforma de la enseñanza secundaria, cursos de repaso para maestros...).

I. SINOPSIS

1. LA EDUCACION Y EL DESARROLLO

Papel de la educación en el desarrollo

- A partir de 1950 empieza a prestarse una mayor atención política al hecho educativo.
- Paralelamente, los economistas empiezan a estudiar los efectos de la educación en el desarrollo económico.
- En esta línea, Aukrust revolucionó en 1968 el esquema tradicional de los factores de producción.
- En la Unesco y demás Organismos Internacionales se acepta también esta idea.
- Para medir la contribución de la educación al desarrollo se han utilizado:
 - a) El método de las ganancias obtenidas por los distintos grupos sociales.
 - b) El método residual o análisis del famoso factor residual.
 - c) El método de la correlación entre desarrollo económico y desarrollo educativo.
- Dichos métodos han encontrado graves dificultades prácticas.
- A la gran atención prestada a la educación durante los años 50 y 60, le sigue un período de cierta desilusión.
- J. Vaizey explica este fenómeno como consecuencia de una disminución de las necesidades educativas y de los escasos resultados prácticos obtenidos.

2. CONSIDERACIONES SOBRE LA PLANIFICACION EDUCATIVA

- Los fines asignados a la educación, así como la situación de competencia en que se encuentra con otros sectores para la distribución de los recursos públicos, imponen la necesidad de la planificación educativa.

- Esta planificación debe tener en cuenta las metas del desarrollo económico.
- El primer intento sistemático de planeamiento educativo está constituido por el I Plan Quinquenal ruso (1923).
- Después de la II Guerra Mundial la práctica del planeamiento educativo se extiende tanto a los países industrializados, como a los no industrializados.
- En este fenómeno de expansión la Unesco realiza un papel muy activo a través de: a) Conferencias Regionales; b) Ayudas a los países miembros.
- La planificación educativa se ocupó inicialmente de la enseñanza primaria para extenderse posteriormente a los restantes niveles y modalidades educativas.
- Paulatinamente, los planes van también ocupándose del papel compensatorio de la educación.
- La inclusión de aspectos cualitativos en los planes es muy reciente.
- Esta progresiva ampliación del contenido del Plan ha impuesto la ampliación de su horizonte a un número mayor de años.
- El Plan educativo tiende, además, a integrarse en el planeamiento general.

3. EL PROCESO DE PLANIFICACION: FASES DE UN PLAN

- La planificación educativa debe reunir determinadas características. Estas características imponen unas fases concretas de elaboración.
- Las fases fundamentales en la elaboración de un plan son:
 - 1.º Fijación de objetivos.
 - 2.º Evaluación de las condiciones actuales y de las tendencias del pasado.
 - 3.º Evaluación de las distintas posibilidades.
 - 4.º Ejecución.
 - 5.º Evaluación y ajuste de la ejecución.

4. METODOS DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA

- Los métodos más comúnmente utilizados en la planificación educativa son:
 - 1.º Método de las previsiones de mano de obra: relaciona el sistema educativo con la estructura ocupacional futura prevista.
 - 2.º Método cultural o de demanda social: trata de precisar la demanda futura de educación tanto del individuo como de la sociedad.

- 3.º Método de la relación educación-rendimiento: relaciona la población instruida con la producción sin pasar por el examen de las necesidades de mano de obra.
 - 4.º Método de las cantidades globales: se relaciona la necesidad de enseñanza individual y social con criterios empíricos sacados de estudios de situación en distintos países.
 - 5.º Método de evaluación de los recursos humanos: se basa en que la educación es un factor importante de desarrollo de los recursos humanos, integrando estos factores en un planteamiento global social y económico.
- Los dos primeros son los más importantes. Pueden, por otra parte, considerarse complementarios entre sí.

5. AMBITO TEMPORAL DE LA PLANIFICACION

- Desde el punto de vista temporal suele hablarse de tres tipos de planes:
- 1.º Planes a largo plazo, más de cinco-siete años.
 - 2.º Planes a medio plazo: se formulan a cinco o siete años.
 - 3.º Planes a corto plazo: anuales.
- Debe, además, diferenciarse la planificación a largo plazo de los estudios prospectivos. Estos estudios coinciden en su horizonte con aquellos planes, pero no reúnen los requisitos imprescindibles para ser considerados como tales.

II. SUGERENCIAS METODOLOGICAS

1. La metodología para una correcta comprensión de este capítulo debe apoyarse en el desarrollo de las siguientes fases:

- a)* Lectura individual detenida de su contenido.
- b)* Examen individual del repertorio de preguntas que se acompaña para asegurar una correcta asimilación del tema.
- c)* Análisis y comentario colectivo de los distintos apartados del tema.
- d)* Solución en pequeños grupos de un supuesto práctico que puede versar sobre:

- Identificar la suficiencia o insuficiencia de las estadísticas disponibles en un país dado.
- Sobre la base de la situación y tendencias educativas y demográficas en un país y momento dado, estimar por el método de la demanda cultural cuál será la situación de algunas de las variables del sistema educativo en un horizonte de cuatro años.

e) Exposición y comentario de las soluciones al supuesto práctico.

2. Repertorio de preguntas

I. EDUCACION Y DESARROLLO

- Causas de la incorporación de la educación a las políticas de desarrollo.
- ¿Cuáles han sido los procedimientos utilizados en la medición de la contribución de la educación al desarrollo?
- Citar algunas de las dificultades encontradas para la aplicación práctica de estos métodos de medición.
- Causas de la disminución actual de la importancia del papel concedido a la educación en el desarrollo.

II. CONSIDERACIONES SOBRE LA PLANIFICACION EDUCATIVA

- Razones que imponen la necesidad de planificar el desarrollo educativo.
- Tipos de actividades de la Unesco en favor de la planificación educativa.
- Sectores de los que se ocupó inicialmente la planificación educativa.
- Aspectos a los que se extiende actualmente la planificación educativa.

III. EL PROCESO DE PLANIFICACION. FASES DE UN PLAN

- Características que debe reunir la planificación educativa.
- ¿Cuáles son las fases principales de la elaboración de un Plan?
- Principales tipos de estadísticas e indicadores necesarios.
- Diferencias entre el diagnóstico y el pronóstico en el proceso de elaboración de un plan.
- Aspectos cualitativos que deben tomarse en cuenta en la elaboración del Plan.
- Condiciones que debe reunir el proceso de control.

IV. METODOS DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA

- Métodos utilizados en la planificación educativa.
- ¿En qué consiste el método de las necesidades de mano de obra?
- ¿Y el de la demanda cultural?
- Razónese el porqué de la conveniencia de combinar ambos métodos.
- Fases fundamentales del método reducido de estimación de las necesidades de mano de obra.

V. AMBITO TEMPORAL DE LA PLANIFICACION

- Tipos de planes según su ámbito temporal.
- Diferencia entre prospección y proyección.
- Notas que distinguen la planificación del estudio prospectivo.
- ¿Qué es un programa?

CAPITULO CUARTO

**La financiación
de la educación**

Como ya sabemos, la ejecución de los fines de la educación está encomendada a una organización que, instalada en el seno de la Administración General del Estado, se configura como una organización especializada a la que convenimos en llamar Administración educativa, cuya actuación, exista o no planificación formalizada, se sujeta a un plan en el que se ponen en relación fines con medios en un marco temporal más o menos amplio.

Este capítulo se propone poner en relación los fines de la educación con el gasto en educación, examinando las distintas posibilidades que se ofrecen en orden a aumentar el gasto de modo relativo (incrementando la eficiencia en el empleo de los recursos asignados) o absolutamente (incrementando la asignación de recursos mediante el aumento de la financiación pública, de la privada o de ambas).

La financiación de la educación

José Torreblanca Prieto

1. LOS GASTOS EN EDUCACION Y LA EFICIENCIA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

La cuantía de los gastos

En todos los países, sea cual sea el estadio de desarrollo económico en que se encuentren, existe la preocupación generalizada por la cuantía de los gastos en educación.

Bien sea porque las necesidades del desarrollo exigen el aumento de las inversiones en el sector educativo, bien sea porque una vez alcanzado el nivel deseado de desarrollo la educación sigue demandando más y más gastos, bien sea porque la crisis económica obliga a detraer recursos para otros sectores económicos y se siente la necesidad de contener los gastos en educación, la realidad es que el problema de la financiación de la educación está obligando a examinar los sistemas educativos desde el punto de vista de su eficiencia.

Durante muchos años, la escuela, la escolarización obligatoria y a ser posible gratuita, la prolongación de los años de escolaridad e incluso la ampliación de las horas de permanencia de los alumnos en las escuelas, se han considerado como “un bien en sí” no susceptible de crítica. Sólo cuando los gastos en educación han ido creciendo anualmente, en término absolutos y relativos, en curvas ascendentes cuya proyección no indicaba ninguna propensión a la estabilización y mucho menos al descenso, sólo cuando la crisis económica ha golpeado las economías nacionales, se han planteado los gobiernos la necesidad de revisar sus gastos en educación.

La eficiencia de los sistemas

Esta preocupación de los gobiernos ha sido precedida por la de los economistas y los expertos de las organizaciones internacionales quienes por vez primera formularon dos preguntas que a la mayoría de los educadores, más preocupados por la impartición de los saberes que por el costo de la enseñanza, les tomaron por sorpresa y parecieron impertinentes: ¿se puede enseñar lo mismo a menos costo?; ¿para qué sirve lo que se enseña?

La primera pregunta, en términos más técnicos, hace referencia al rendimiento o eficiencia interna de los sistemas educativos, la segunda al rendi-

miento o eficiencia externa, y en las dos preguntas late la preocupación por los gastos en educación. La hipótesis que se formula es: suponiendo que los gastos en educación sean invariables o sólo experimenten un aumento vegetativo, ¿se pueden conseguir ahorros en un sistema educativo sin alterar los fines y objetivos del mismo?, ¿qué ahorros se pueden conseguir alterando fines y objetivos del sistema educativo que demuestren o han demostrado su inutilidad para la sociedad a la que aquél sirve o pretende servir?

Estas preguntas, y sus posibles respuestas, que serán tratadas más adelante, exigen que sin prejuzgar la cuantía deseada de los gastos en educación y su utilidad, se decida previamente en qué consisten los gastos en educación, se clasifiquen, y se establezcan los procedimientos para determinar su cuantía en un país y en un año considerados prescindiendo del proceso dinámico que los caracteriza.

2. FINANCIACION PUBLICA Y FINANCIACION PRIVADA DE LA EDUCACION

La importancia relativa de la financiación privada

Ante la dificultad de determinar cuál es la cuantía deseable de gastos en la educación para un país dado, se suele recurrir en las estadísticas nacionales e internacionales a establecer cuadros comparativos de los gastos en educación entre distintos países. La presentación de dichos cuadros, a los que nos referiremos más adelante, suele ir acompañada de una nota a pie de página en la que se indica que la cuantía de los gastos de educación comprende exclusivamente los gastos públicos y se omiten por desconocimiento los gastos privados.

Cuando la evidencia nos muestra que en gran parte de los países del área de la denominada “economía libre de mercado” los gastos privados en educación ascienden a un porcentaje importante de los gastos totales en educación, los cuadros comparativos sobre gastos de educación pierden parte de la utilidad a que aspiran. Por ello, parece imprescindible tratar de incorporar a las estadísticas de financiación de la educación la financiación privada, con el fin de que la comparación entre gastos de educación de distintos países se establezca sobre datos de la mayor fiabilidad posible.

El gasto total en enseñanza

En todo caso, y aunque la finalidad perseguida no sea la de establecer cuadros comparativos, parece necesario que cada país tenga un conocimiento exacto de la cuantía total de sus gastos en educación y de sus fuentes de financiación. Dicho conocimiento facilitará la adopción de decisiones gubernamentales sobre alternativas de financiación en la situación de recursos escasos y necesidades ilimitadas por la que atraviesa la educación en gran número de países.

Para obtener este resultado parece imprescindible contar con una metodología que permita integrar y clasificar todos los gastos educativos, sea su fuente la financiación pública o la financiación privada, y poner en relación el binomio financiación pública-financiación privada con los de enseñanza pública-enseñanza privada y enseñanza gratuita-enseñanza no gratuita.

El gasto total a partir de los costos

Zymelman ofrece la siguiente fórmula para determinar los gastos de educación:

$$E = C_e N_e + C_s N_s + C_n N_n$$

en donde

E = Gastos globales.

C_e = Costo por estudiante en la enseñanza primaria.

C_s = Costo por estudiante en la enseñanza secundaria.

C_n = Costo por estudiante en la enseñanza superior.

N_e = Número de estudiantes en la enseñanza primaria.

N_s = Número de estudiantes en la enseñanza secundaria.

N_n = Número de estudiantes en la enseñanza superior.

La fórmula expresada, que es inobjetable como instrumento de análisis de la estructura de costos de la enseñanza para un país dado, puede ofrecer, sin embargo, bastantes dificultades si lo que se pretende es ofrecer soluciones a los gobiernos con el fin de aliviar la previsible escasez de recursos financieros. Soluciones que, para Brodersohn y Sanjurjo, pueden consistir en:

- a) Nuevas técnicas y alternativas de financiamiento público de manera tal que la elasticidad-ingreso de las fuentes de financiamiento sea al menos tan elástica como la de los gastos educativos.
- b) Nuevas formas de participación privada en el financiamiento de la educación que no afecten los objetivos de eficiencia y equidad.
- c) La adopción de medidas tendentes a reducir los costes por alumno.

Por ello, si lo que se pretende es ofrecer a los gobiernos alternativas de financiación, parece aconsejable que la fórmula para determinar los gastos globales en educación, a partir de los costos por estudiante y nivel de enseñanza, sea precedida por otra en la que el gasto global sea determinado en función de las fuentes de financiamiento y en la que se integre el concepto de destino del gasto.

La fórmula que se propone para determinar los gastos globales en la enseñanza es la siguiente:

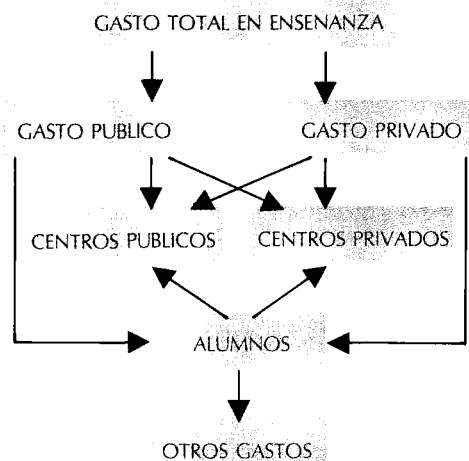
Gasto total = Gasto público en centros públicos + gasto público en centros privados + gasto público en alumnos + gasto privado en centros privados + gasto privado en centros públicos + gasto privado en alumnos.

Aunque más adelante se analizarán uno a uno los componentes del gasto total en enseñanza conviene aclarar de antemano que:

1. Gasto público en centros públicos es aquel que con una fuente de financiación pública se destina a la enseñanza pública.
2. Gasto público en centros privados es aquel que con una fuente de financiación pública se destina a la financiación de la enseñanza privada.
3. Gasto público en alumnos es aquél que con una fuente de financiación pública se destina a ayuda directa a los alumnos (becas, préstamos, etc.), independientemente de que éstos se escolaricen en centros públicos o privados.
4. Gasto privado en la enseñanza privada es aquel que con una fuente de financiación privada se destina a la enseñanza privada.
5. Gasto privado en la enseñanza pública es aquel que con una fuente de financiación privada (tasas, matrículas, derechos de inscripción, etc.) se destina a un centro público.
6. Gasto privado en alumnos es aquel que con una fuente de financiación privada se destina directamente a los alumnos independientemente de que éstos se escolaricen en centros públicos o privados (libros de texto, material escolar, uniformes, etc.).

Con esta fórmula vemos que se integran en los gastos globales de enseñanza, como suma de gastos públicos y privados, el destino de la financiación (la enseñanza pública o la privada), y la gratuidad o no-gratuidad de la enseñanza.

El siguiente cuadro pretende presentar gráficamente las interrelaciones entre los distintos conceptos de gastos en enseñanza cuya suma determina el gasto total.



2.1. La distinción entre financiación pública y financiación privada

Los conceptos de financiación según la fuente

Normalmente se entiende como financiación pública la realizada con cargo a fondos públicos por entes de carácter público, con recursos públicos provenientes generalmente de los presupuestos de ingresos públicos, cuyo destino son los establecimientos públicos de enseñanza y cuya finalidad es la impartición de enseñanza gratuita en los mismos.

La financiación privada de la enseñanza se entiende como la realizada con cargo a fondos provenientes del sector privado por instituciones o empresas de carácter privado, administradoras o gestoras de establecimientos privados de enseñanza, cuya finalidad es la de impartir enseñanza a precios de mercado salvo en los casos en que las instituciones no tienen finalidad lucrativa y cuentan con los recursos necesarios para ofrecer enseñanza gratuita o a un precio inferior al que determinarían sus costos reales.

Los conceptos de financiación según destino

Esta distinción perfectamente neta si se considera la financiación pública o privada desde el punto de vista de sus fuentes respectivas, quiebra si se considera la financiación desde el punto de vista de su destino, puesto que es normal el caso de países que financian la enseñanza privada con fondos públicos y el de los que no aseguran la gratuidad de los establecimientos públicos de enseñanza arbitrando fórmulas para que los usuarios satisfagan parcial o totalmente los costos de la enseñanza.

Por ello entendemos, sin la pretensión de recurrir a una sofisticación innecesaria, que al hablar de financiación pública o privada de la educación es preciso tener en cuenta no sólo el origen de los recursos sino también su destino. A la hora de buscar alternativas de financiación, los gobiernos deben contar con un abanico de posibilidades más amplio que el de dejar al libre juego de las fuerzas del mercado el incremento de la financiación privada de los establecimientos privados o el de, alternativamente, incremen-

Los usuarios financian la enseñanza pública

En segundo lugar, en algunos centros públicos, sobre todo en los de los niveles secundario y superior, en los que la enseñanza no está definida ni como obligatoria ni como gratuita, es frecuente que los alumnos satisfagan parte de los costes de la enseñanza. En este supuesto se puede hablar de una financiación privada de la enseñanza pública, puesto que, sea cual sea el mecanismo por el que esos ingresos de los alumnos se integran en los ingresos generales del Estado, habría que descontar del gasto público total del centro la parte que es costeadada por los alumnos.

2.3. Financiación privada, enseñanza privada y precios de la educación

Los usuarios financian los centros privados

La financiación privada se dirige normalmente a centros privados de enseñanza en los que los precios se fijan conforme a las mismas reglas que utiliza la empresa privada para fijar el precio de sus productos.

Los gastos de los alumnos

Sin embargo, no toda la financiación privada va a parar necesariamente a los establecimientos de enseñanza, sean éstos públicos o privados. Una serie importante de gastos de la enseñanza no pasan por los centros. Como se verá en su momento, los libros de texto, el material escolar, el precio del transporte y de los comedores escolares, pueden suponer gastos de la enseñanza muy cuantiosos, que no son contabilizados ni en los gastos públicos ni en los privados de la enseñanza.

La enseñanza privada puede ser gratuita

Por otra parte, los establecimientos privados de la enseñanza pueden ofrecer enseñanza gratuita o a precios inferiores a los del coste, gracias a la percepción de fondos públicos o a la existencia de una fuente de financiación externa (fundaciones benéficas, instituciones religiosas).

Por último y, como se ha indicado, la financiación privada puede ir dirigida a los establecimientos públicos.

3. LA FINANCIACION PUBLICA

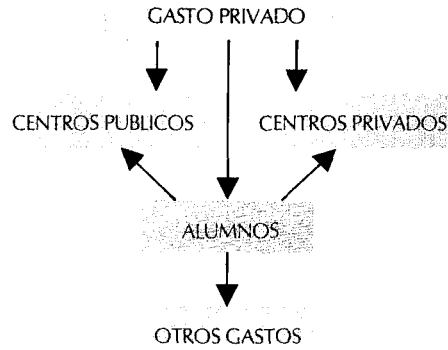
Como se ha visto más arriba la financiación pública es la suma de gastos públicos destinados a la enseñanza y no siempre tiene que ver ni con la enseñanza impartida en centros públicos ni con la gratuidad de la enseñanza.

El gasto público según destino

Según el esquema propuesto, la fórmula que se propone del gasto público según destino sería la siguiente:

Gastos públicos en enseñanza = Gastos públicos en centros públicos + Gastos públicos en centros privados + Gastos públicos en alumnos de centros públicos o privados.

El siguiente cuadro que, como se observará, es, al igual que la fórmula expresada, un simple desglose del cuadro correspondiente al gasto global en enseñanza, expresa el destino del gasto público en enseñanza.

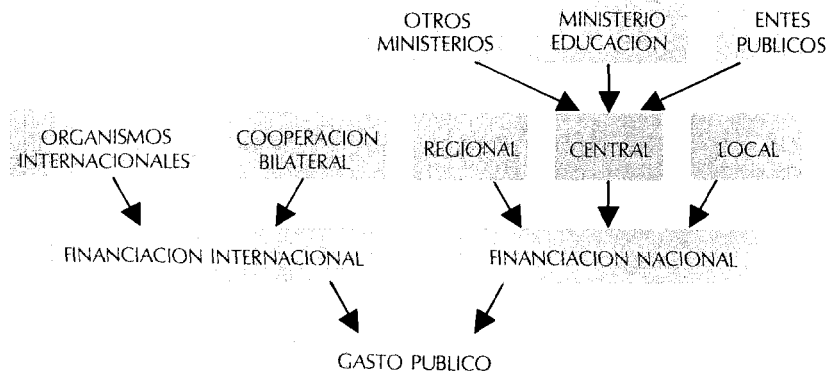


Por otra parte, y según se ha visto, gasto público es aquel que se realiza con cargo a los recursos de un ente público.

El gasto público según origen

Por ello, y sin perjuicio de que más adelante se haga un análisis más pormenorizado de las modalidades de financiación pública de la enseñanza privada, procede antes que se haga un intento de determinar todas las posibles fuentes de financiación pública sea cual sea el destinatario del gasto público.

Otro gráfico, en el que el gasto público en enseñanza es contemplado desde el punto de vista de las fuentes de financiación, expresa las vías a través de las cuales los recursos públicos son destinados a la educación.



3.1. Financiación nacional, financiación internacional

La preocupación de los organismos internacionales, especializados o no en el sector educativo, por incluir la educación en sus planes de ayuda, deter-

mina que sean muchos los países que reciben ayudas de dichas organizaciones con destino a la educación. Sean ayudas a fondo perdido, préstamos de capital para inversiones o simplemente asistencia técnica, el importe total de esa financiación tiene carácter público y debe ser tenido en cuenta a la hora de determinar el gasto público en educación del país de que se trate.

Asimismo debe ser tenida en cuenta la financiación obtenida por la vía de convenios de cooperación bilateral o multilateral.

Dada la multiplicidad de organismos internacionales y de formas de ayudas en el sector educativo, no se considera necesario examinar dichos organismos y sus formas de ayudas en forma detallada dado que existe una amplia literatura sobre el tema.

3.2. Financiación central, regional, local

Financiación central

A nivel nacional, es frecuente que sólo se tenga en cuenta la financiación realizada por el Gobierno Central, y en concreto, como veremos, por el Ministerio de Educación.

La existencia de Estados Federales o de Estados de estructura más o menos centralizada pero que en todo caso conceden a los entes regionales o locales algún tipo de competencias en materia de enseñanza que pueden incluir la obligatoriedad, o permitir la voluntariedad, de realizar gastos en educación, exige que se prescinda del criterio simplista de no tomar en cuenta los gastos públicos en enseñanza realizados por entes públicos distintos del Estado.

Sin incluir en dichos gastos las aportaciones que a la escuela hacen en muchos países las comunidades rurales, cuando aquéllas tengan manifiestamente el carácter de gastos privados y por tanto de financiación privada, es preciso incluir todos los gastos públicos que figuran en los presupuestos respectivos y sean costeados con cargo a ingresos públicos.

Financiación regional y local

Para ello será preciso examinar detenidamente las aportaciones de los entes regionales o locales para gastos de mantenimiento o conservación de los centros, las de terrenos o solares para su construcción, las de pagos complementarios a los profesores, bien para sueldo, bien para casa-habitación, las ayudas que puedan haber establecido para los alumnos, y en general cualquier clase de gastos de carácter público cuyo destinatario sea la enseñanza pública. Prescindir de este examen, puede llevar a ignorar el importe total de la financiación pública y carecer del conocimiento de una variedad de fórmulas de financiación descentralizada que pueden servir para reorganizar la distribución territorial del gasto público en educación.

3.3. Financiación a cargo del Ministerio de Educación, a cargo de otros Ministerios o entes centralizados de carácter público

Ministerio de Educación

La consignación para gastos de enseñanza en los Presupuestos Generales del Estado figura usualmente en la sección correspondiente al Ministerio de Educación. Sin embargo es frecuente que existan gastos de enseñanzas realizados por otros Ministerios o entes públicos e incluso que los gastos del Ministerio de Educación incluyan créditos destinados a campos muy alejados del de la educación (formal o no formal).

Otros Ministerios

Los Ministerios de Trabajo, o sus similares, en el campo de la formación profesional, los de Agricultura, Pesca, Minería o Comercio, en sus ámbitos de formación correspondiente, los de Defensa, mantienen frecuentemente y con cargo a sus presupuestos instituciones educativas cuyo financiamiento, cuando se trata de enseñanza formal, puede llegar a tener entidad, y debe ser tenido en cuenta a la hora de totalizar los gastos públicos en enseñanza.

Entes públicos distintos del Estado

Asimismo, existen en muchos países entes públicos con personalidad jurídica distinta a la del Estado a los que éste encomienda parcelas de actividad educativa y que en muchos casos tienen como finalidad la impartición de enseñanza en algún nivel o modalidad educativa. Dado el carácter público de dichos entes y su financiación, total o parcialmente pública, debe tenerse en cuenta el gasto público que realicen para determinar el gasto público total.

Por último, deben desglosarse del gasto público en enseñanza, aquellas partidas del Ministerio de Educación no destinadas al campo de la educación formal o no formal. Es el caso de aquellos Ministerios de Educación que asumen funciones que en otros países están atribuidos a Ministerios de Cultura, o similares, como la defensa del patrimonio artístico, cine, teatro, deportes, etcétera.

En conclusión, se trata de determinar con la mayor exactitud cuál es cualitativa y cuantitativamente el papel de la financiación pública de la educación dentro de cada país, a efectos de clasificar sus distintas fuentes y poder establecer comparaciones con otros países que arrojen resultados fiables.

Una vez conocido el gasto público total, según sus fuentes de financiación, será posible contemplar el destino del gasto, según el esquema propuesto, y analizar alternativas de financiación.

4. LA FINANCIACION PUBLICA DE LA ENSEÑANZA PRIVADA

El destinatario de la financiación pública no es siempre la enseñanza pública. Es frecuente que parte de los gastos públicos en enseñanza de un país se destinen bien a subvencionar los centros privados en enseñanza, bien a proporcionar a los alumnos un sistema de ayudas, sin prejuzgar su escolarización en centros públicos o privados. Estas políticas, tras las que laten ideologías sobre el papel que debe desempeñar la enseñanza privada en el sector educativo de un país, pueden perseguir en unos casos la gratuidad total de un nivel del sistema educativo correspondiente, en otros el favorecer la igualdad de oportunidades, y utilizar diversas fórmulas de financiación.

4.1. Financiación y libertad de enseñanza

Los Pactos Internacionales

El epígrafe 3 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas establece que: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, o de hacer que sus hijos o pupilos reciban la enseñanza que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. Y el artículo 14 establece el principio de la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, en concordancia con el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece que “la educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental.”

Financiación pública y libertad de enseñanza

El concepto de libertad de enseñanza, todo lo controvertido que se quiera, pero limitado en este punto a su concreción como derecho a la creación de centros distintos a los públicos, plantea cuando se pone en relación con la gratuidad y obligatoriedad del nivel educativo primario, el problema de la financiación pública de la enseñanza privada e incluso el de su financiación obligatoria.

Cada país, según sus circunstancias históricas, según las ideologías predominantes, según la importancia de su red de centros públicos, e incluso por imperativo constitucional, puede financiar o no la enseñanza privada en los niveles obligatorios, pero en caso de no hacerlo es probable que reciba la presión de los grupos sociales partidarios de una enseñanza privada distinta de la pública. De ahí la importancia de considerar la financiación pública de la enseñanza privada máxime si se tiene en cuenta que en algún país este tipo de financiación puede ser superior a la destinada a los centros públicos.

4.2. Financiación para la gratuidad. Financiación para la igualdad de oportunidades

Financiación pública y gratuidad

Si en un nivel educativo declarado obligatorio y gratuito por un Gobierno, la financiación pública de la enseñanza privada en los centros privados en que se imparte dicho nivel, tiene, o debe tener, como finalidad la extensión de la educación obligatoria y gratuita garantizando la pervivencia o la creación de centros distintos a los públicos, en el resto de los niveles educativos la financiación pública de los centros privados no se puede fundamentar en las Declaraciones a que arriba se ha hecho referencia y depende simplemente de la política educativa seguida por el Gobierno, puesto que el hecho de que éste financie una red de centros públicos, que incluso pueden ser o no gratuitos, no le obliga a financiar los centros privados del mismo nivel al no haberlo definido como obligatorio y gratuito.

Financiación pública e igualdad de oportunidades

No obstante, aunque puede aplicar a algunos centros de los niveles no gratuitos ni obligatorios las mismas fórmulas de financiación que a los del nivel básico o primario, es más frecuente que siga una política de financiamiento cuyo fin no sea asegurar la gratuidad del nivel sino la de favorecer la igualdad de oportunidades.

Para ello puede, en el marco de la política de ayudas a los alumnos, concederles prestaciones de diversos tipos con el fin de que éstos puedan seguir estudios en entes privados, al igual que puede hacerlo para cubrir con financiación pública los gastos privados en la enseñanza en centros públicos.

En cualquier caso, conviene destacar que la financiación pública de la enseñanza privada reviste distintos caracteres cuando persigue fines de gratuidad para todos los alumnos de un nivel gratuito que cuando persigue fines de igualdad de oportunidades para los alumnos de un nivel no gratuito, aunque las modalidades de financiación puedan ser las mismas.

4.3. Financiación de funcionamiento, financiación de inversión

Gastos de funcionamiento

Como es obvio, la financiación pública de la enseñanza privada a que nos venimos refiriendo contempla exclusivamente la financiación para el funcionamiento. Es decir, se parte de la existencia de una red de centros privados en la que para facilitar la impartición de una enseñanza gratuita asume el Estado los costes de funcionamiento.

Gastos de inversión

Otro supuesto distinto es que el Estado asuma no sólo la obligación de financiar la red privada ya existente, sino el compromiso de potenciarla financiando las inversiones para centros de nueva creación de iniciativa privada. En este caso nos encontraremos con una financiación pública de la inversión privada en enseñanza privada.

Cualquier adopción de posturas respecto a esta modalidad de financiación es inútil en cuanto responde a la ideología sobre política educativa dominante en el país que se decide por la misma. Sin embargo, podría precisarse que dicha modalidad de financiación sólo puede ampararse en la más decidida postura liberal y abstencionista de un Estado respecto a la enseñanza puesto que el Estado social de derecho, cuya propensión a intervenir en el sector económico privado persigue la finalidad de asegurar el crecimiento en condiciones de pleno empleo, tiende a considerar la enseñanza como un factor más del desarrollo e integrar la política de inversiones educativas en el cuadro más amplio de la política de inversiones públicas.

Dado que no es frecuente esta modalidad de financiación basta decir que como toda financiación para la inversión puede consistir en la concesión de subvenciones de capital a fondo perdido o en la apertura en condiciones favorables de líneas crediticias oficiales.

4.4. Las distintas modalidades de financiación pública a la enseñanza privada

A) La financiación para la gratuidad.

La financiación para la gratuidad se diferencia de la financiación para la igualdad de oportunidades en que todos los centros privados del nivel obligatorio, o en su caso todos los alumnos que asistan a centros privados de dicho nivel, deben recibir financiación siempre que reúnan los requisitos que se establezcan por los poderes públicos, y ello porque de otra forma no se asegura el principio conjunto de obligatoriedad y gratuidad. Otro supuesto distinto es que determinados centros, bien porque tengan otras fuentes de financiación, bien porque pretendan impartir educación a unos costos superiores al fijado como promedio por la financiación estatal, bien porque no estén dispuestos a cumplir las obligaciones dimanantes de la percepción de financiación pública, renuncien a ésta. En este caso no parece que el Estado tenga motivos para obligarlos a la financiación siempre que cumplan las normas dictadas para los establecimientos privados de enseñanza.

a) financiación a los centros.

La fórmula más eficaz y más practicada es la de financiar directamente a los centros. Lo complicado es, sin embargo, la determinación del importe de la subvención si con la misma se pretende asegurar que los centros privados impartan enseñanza gratuita en las mismas condiciones que los centros públicos.

El importe de la subvención

En primer lugar, a la hora de determinar el importe de la subvención hay que fijar una unidad de medida aplicable a todos los centros dado que éstos tienen, o pueden tener, diferentes tamaños. Esta unidad suele ser la unidad escolar o aula escolar. En segundo lugar se trata de elegir el costo de

la unidad escolar tomada como modelo, a efectos de conceder una igual cantidad de subvención a todas las unidades escolares que se pretende subvencionar, momento en el que hay que decidir si se toman como base los costos de la unidad escolar media de los centros privados o los costos de la unidad escolar media de los centros públicos. La decisión por el primer término de la alternativa es aconsejable si se quieren tener en cuenta los costes reales. La decisión por el segundo término parte del principio de que los centros privados subvencionados han de sujetarse, si quieren recibir subvenciones, a los costes medios de los centros públicos.

El coste en la enseñanza privada

El coste de una unidad escolar en la enseñanza privada suele ser el resultado de sumar los salarios del profesor (incluidos los costes a cargo del empresario o titular), los gastos de mantenimiento (en su sentido más general), los gastos de amortización de las instalaciones, los intereses del capital invertido y los beneficios del empresario (si se supone que la empresa educativa es una empresa lucrativa).

La fijación de dicho coste no ofrece más dificultades que las derivadas de encontrar el coste medio, coste al que se han de sujetar todos los centros subvencionados a partir del comienzo de la percepción de las subvenciones cualquiera que fuese su coste en el momento anterior a su concesión.

El coste en la Enseñanza pública

El coste de una unidad escolar en la enseñanza pública está integrado por conceptos similares, si bien el salario del profesor no suele ser el resultado de una relación contractual sino el de una decisión adoptada en la Ley de Presupuestos, y no se consideran los gastos derivados de la amortización de las instalaciones ni por supuesto los intereses del capital invertido o los beneficios del empresario.

La dificultad de fijar el coste en este caso deriva de la elección de una unidad escolar como modelo de coste, o de la de obtenerlo promediando el coste de todas las unidades escolares públicas.

Como es posible que los diferentes métodos propuestos arrojen resultados distintos, y existirá la tendencia por parte de las escuelas privadas a que se les aplique el coste más alto, como por parte de las autoridades públicas a fijar el coste más bajo, la decisión por uno y otro método puede terminar teniendo carácter político y terminará dependiendo de la "ideología" que el poder político sustente sobre el papel que deba desempeñar la escuela privada en el marco del sector educativo.

Fórmulas para flexibilizar las subvenciones

Como a nadie se oculta que un trato igual a los desiguales puede generar un mayor grado de desigualdad, el esquema excesivamente rígido de aplicar a todos los centros iguales subvenciones puede ser flexibilizado mediante dos fórmulas.

La primera puede consistir en establecer varios tipos de módulos de subvención aplicables a grupos homogéneos de centros privados según su diferente estructura de costes (por su localización en zonas con mayor índice de coste de vida, por el estado de vejez de sus instalaciones, etc.).

La segunda sería la de los conciertos individuales con cada centro que se pretende subvencionar. Este procedimiento que exige que para cada centro se establezcan unas cláusulas individuales en que se determinen las prestaciones recíprocas del Estado y del centro, para que este último imparta enseñanza gratuita y reciba a cambio una subvención, puede dar lugar a la mayor exactitud y justicia en el establecimiento de las contraprestaciones pero también puede servir para encubrir situaciones de privilegio.

En todo caso y, como conclusión, hay que añadir que cualquiera que sea la forma de subvención elegida, la finalidad de la misma debe ser la impartición de enseñanza gratuita en los centros privados en las mismas condiciones en que se imparta en los centros públicos.

Cuando las subvenciones no alcanzan los costes reales y se permite que los centros perciban de los alumnos cantidades superiores a la diferencia entre el importe de la subvención y el coste unitario, la finalidad de la subvención puede degenerar privilegiando a los sectores de la sociedad que envían a sus hijos a las escuelas privadas dado que éstos, en este supuesto, recibirían educación a costes superiores a los de las escuelas públicas.

b) financiación a los alumnos.

El cheque escolar

Como modalidad alternativa a la financiación al centro se ofrece a los países que pretenden la extensión de la gratuidad en un nivel educativo obligatorio, la de la financiación directa a los alumnos. Como la financiación a cada alumno se haría efectiva, según esta modalidad, mediante la entrega de un cheque o talón, también se la denomina "financiación por el cheque escolar".

Gratuidad y eficiencia

Esta modalidad de financiación que hasta ahora sólo cuenta con su expresión teórica, puesto que su aplicación no se ha emprendido más que de manera limitada y con carácter de experiencia piloto en algunas escuelas de Estados Unidos, ha sido ofrecida por Milton Friedman en su obra "Capitalismo y libertad" como una fórmula de financiación cuya finalidad es tanto la prestación de enseñanza gratuita como la mejora de la eficiencia en los gastos públicos en educación.

La teoría del cheque

Friedman, como economista liberal, se plantea la duda acerca de la capacidad del Estado para ser un eficiente gestor de los establecimientos educativos y especula sobre los efectos que podría tener la introducción del principio de la libre competencia en un mercado educativo abierto. El resultado de dicha duda y de esa especulación es la teoría del cheque escolar.

El cheque escolar es una cantidad que el Estado da a cada alumno por el importe del coste del puesto escolar. Con dicho cheque, cada alumno puede costear sus estudios en el centro público o privado de su libre elección, por lo que el cheque es una modalidad de financiación no sólo de la enseñanza privada sino también de la pública.

Los efectos benéficos del cheque son, para Friedman, evidentes. Los centros educativos ofrecerán un servicio en régimen de libre concurrencia. Los centros buenos desplazarán a los malos por efecto de la mano invisible del mercado. Los centros públicos, no sujetos hasta la implantación del cheque a ningún tipo de competencia, se beneficiarán al igual que los privados de los efectos positivos de la misma. El resultado será un aumento de la eficiencia de los gastos en educación.

Problemas que plantea su aplicación

Sin pretender hacer un balance crítico sobre la controversia que han suscitado las teorías de Friedman, sí se puede destacar el más grave problema que puede plantear su aplicación si se acepta su principio de que los cheques escolares proporcionados por el Estado pueden ser complementados con las cantidades que voluntariamente quieran aportar las familias.

Según Friedman, no se puede ni se debe impedir que cada ciudadano gaste en educación lo que quiera, por lo que el Estado limita su función a proporcionar una cantidad igual a cada alumno en edad escolar.

Esta proposición que desde el punto de vista liberal es inobjetable puede generar una desigualdad escolar de proporciones desmesuradas, toda vez que habrá escolares cuyos padres no podrán contar más que con el cheque, y otros que podrán añadir al cheque la aportación voluntaria de la familia. Habría que preguntarse en este supuesto qué sentido tiene que el Estado financie por igual una enseñanza cuyo gasto final es desigual.

B) Financiación para la igualdad de oportunidades.

Partiendo de la existencia de una red de centros privados en niveles no obligatorios ni gratuitos, una de las posibilidades de destino de la financiación pública es la de ofrecer un sistema de ayudas a los estudiantes que han optado por dicho tipo de centros.

Este tipo de ayudas puede ir dirigido también a los alumnos de centros públicos y tiene en ambos supuestos las mismas características. El que se trate dentro del epígrafe dedicado a la financiación pública de la enseñanza privada se debe a que, a efectos metodológicos, se trata de un gasto público cuyo destino es la enseñanza privada cuando las ayudas concedidas revierten a la misma.

En este supuesto, centros privados, normalmente de nivel medio, o superior, como es el caso de las Universidades privadas, pueden recibir estudiantes que satisfacen los precios de la enseñanza con cargo a recursos públicos y no privados, cuando previamente mediante un sistema de becas, o becas-salarios, o cualquiera de las diversas modalidades que puede tener la ayuda al estudiante, los han recibido de un ente público y con cargo a fondos públicos.

Este tipo de financiación pública se clasifica como "para la igualdad de oportunidades" toda vez que su finalidad no es la de asegurar la gratuidad,

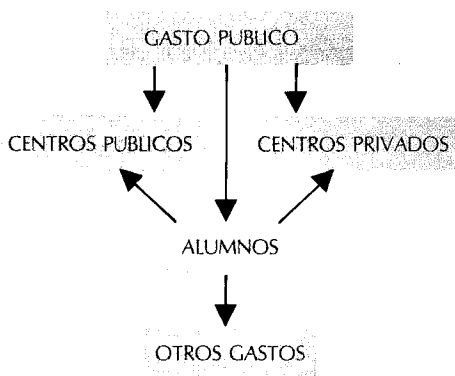
y obedece a una política de promoción estudiantil cuyo lema habitual suele ser el de la igualdad de oportunidades.

5. LA FINANCIACION PRIVADA

Como se ha indicado el conjunto de gastos privados en la enseñanza no tiene siempre como destino los establecimientos privados de la enseñanza.

Repitiendo el esquema propuesto (gasto privado en enseñanza = gasto privado en centros privados + gasto privado en centros públicos + gastos privados en alumnos en centros públicos o privados), conviene insistir en que son bien distintos el gasto privado en enseñanza que va a parar a un centro privado de enseñanza en forma de precios por la misma, las cantidades satisfechas por los alumnos en los centros públicos y los gastos de enseñanza (como pueden ser los libros de texto o el material escolar) cuyo destinatario no son los centros privados o públicos de enseñanza.

El siguiente gráfico describe el gasto privado en enseñanza según destino.



5.1. Las empresas educativas

Los establecimientos privados de enseñanza pueden tener o no finalidad lucrativa, pero en todo caso se caracterizan, cuando no perciben subvenciones con cargo a fondos públicos, por estar financiados privadamente.

En el caso de los centros cuyos titulares son personas físicas o jurídicas con finalidad lucrativa la retribución de los factores productivos se hará fijando unos precios de enseñanza cuya suma equivaldrá a la financiación total del centro.

En el supuesto de centros sin finalidad lucrativa, puede impartirse enseñanza gratuita o a precios inferiores a los del costo. En ambos supuestos, y

aunque haya economías derivadas de la gratuidad del trabajo del total o parte de los profesores o de la renuncia a los beneficios empresariales, hay que suponer que el centro percibe algún tipo de financiación exterior privada (órdenes religiosas, asociaciones benéficas, etc.). La financiación total del centro en estos supuestos será la suma de la financiación exterior privada y de las cantidades que aporten los alumnos.

5.2. Los gastos de las familias

Normalmente se entiende por gastos de enseñanza los gastos de escolarización por enseñanzas regladas. Sin embargo, existe una gran variedad de gastos educativos cuyo importe puede ser importante y que corren a cargo de las familias independientemente de que los alumnos estén inscritos en centros públicos o privados.

Prescindiendo de considerar como gastos de enseñanza los salarios no percibidos por los alumnos en edad laboral, se pueden clasificar como gastos de enseñanza en sentido estricto los siguientes:

1. Gastos en libros de texto y material escolar.
2. Gastos de transporte y comedor escolar (cuando vienen exigidos por la localización del centro o el horario escolar).
3. Gastos en actividades complementarias (cuando las mismas están establecidas con carácter general).

Dado que son muy pocos los países que se pueden permitir el lujo de ofrecer una enseñanza totalmente gratuita incluso en los niveles obligatorios incluyendo entre sus gastos públicos los correspondientes a los conceptos indicados y que en la mayoría de los países estos gastos corren a cargo de la familia en todos los niveles educativos, la suma total de estos gastos debe ser incluida como financiación privada de la enseñanza, salvo la suma de aquellos que puedan correr a cargo de la financiación pública mediante un sistema de ayudas al estudiante que puede ir dirigido a sufragar específicamente los gastos que puedan realizar los alumnos en estos conceptos.

6. LA FINANCIACION PRIVADA DE LA ENSEÑANZA PUBLICA

Los centros públicos no son financiados íntegramente con cargo a fondos públicos cuando la enseñanza que imparten no es gratuita y perciben cantidades de los alumnos. Estas cantidades que aportan los alumnos pueden cubrir o no los costes totales de la enseñanza, aunque el segundo supuesto

sea poco frecuente puesto que no parece coherente que el Estado, salvo en los casos de una falta absoluta de iniciativa privada, cree establecimientos públicos para después financiarlos con criterios absolutamente privados. Lo más frecuente es que la financiación recabada de los alumnos tenga un carácter complementario de la financiación pública, y que los precios percibidos por los centros tengan el carácter de precios públicos o políticos.

6.1. Aportaciones de los alumnos

Sea con carácter legal, o fundado en costumbres, los centros pueden recabar cantidades de los alumnos por conceptos muy diversos (matrículas, derechos de inscripción, gastos de material, honorarios, etc.). Estas cantidades que usualmente suelen ser mayores a medida que se progresa en el sistema educativo, pueden llegar a ser considerables en el nivel universitario cuando la política educativa en dicho nivel se caracteriza a la vez por la pretensión de mantener su carácter público y de obtener el mayor posible grado de financiación privada a cargo de los alumnos.

En estos casos, si a las cantidades satisfechas por los alumnos se les da un carácter de ingreso público en forma de tasas o contribuciones especiales, su suma debe ser deducida de la suma total de gastos públicos en el nivel educativo correspondiente. Proceder de otra forma puede tener la consecuencia de que la suma total de gastos públicos incluya la parte correspondiente a lo que es una financiación privada de la enseñanza pública hecha efectiva a través del mecanismo de aportaciones de los alumnos que estamos describiendo.

Como se verá más adelante, una cosa son los impuestos afectados a la educación que son satisfechos en el marco general del sistema tributario y no tienen más peculiaridad que estar destinados a engrosar directamente el presupuesto de gastos de educación, y otra los ingresos recaudados al usuario (en este caso el alumno) con motivo de la prestación de un servicio de carácter individualizado.

Por ello, y teniendo en cuenta que en un régimen de financiación de la enseñanza en que se opte por aumentar los recursos privados, se pueden destinar éstos a financiar los centros públicos o a financiar los centros privados, parece imprescindible contabilizar separadamente el concepto de financiación privada de la enseñanza pública.

6.2. La aportación de las comunidades rurales

La escasez de medios de muchas escuelas rurales, escasez de medios que afecta a sus instalaciones y a los salarios del profesorado, ha obligado a las comunidades a prestar su apoyo a la escuela mediante múltiples fórmulas que pueden ir desde su misma construcción a su conservación y sostenimiento.

Cuando estas aportaciones son generalizadas y tienen entidad financiera, en el sentido de que contribuyen a un ahorro cuantificable de fondos públicos, deben ser contabilizadas en este apartado de financiación privada de la enseñanza pública. Si por el contrario, la aportación no procede de la comunidad rural propiamente dicha sino del ente público correspondiente con cargo a sus presupuestos y su origen es la recaudación pública, los gastos señalados se deben contabilizar como gastos públicos.

7. LA CUANTIFICACION DE LOS GASTOS EN EDUCACION

Dificultades que ofrece la cuantificación del gasto total

Como se infiere de lo expuesto hasta ahora, excepto en aquellos países en que se den las tres condiciones de alto porcentaje de educación pública, extendida gratuidad de la misma y presupuesto público de enseñanza muy centralizado, la determinación del importe total del gasto en enseñanza ofrece serias complicaciones puesto que las cantidades más difíciles de determinar, las del gasto privado en enseñanza, las aportaciones privadas a la enseñanza pública y los gastos públicos de los entes públicos no estatales, tendrán una mayor importancia.

7.1. Procedimientos para cuantificar el gasto público

Los presupuestos públicos

Según una tradición ya centenaria, cuyo origen tiene mucho que ver con el nacimiento del Estado de Derecho, tanto los ingresos como los gastos públicos se reflejan en documentos presupuestarios que deben ser aprobados por el Poder legislativo.

Gracias a esta tradición, la determinación de los gastos públicos no debería ofrecer graves dificultades, sobre todo si los presupuestos públicos a cualquier nivel (federal, estatal, regional o local) se confeccionaran siguiendo los principios elaborados por la teoría general presupuestaria de claridad, especificidad, publicidad, exactitud, etc. Lamentablemente ocurre que los presupuestos con frecuencia no cumplen la función informativa del ciudadano y aparecen como estructuras cerradas y de difícil comprensión. De ahí que el procedimiento que se expone a continuación pueda ofrecer muchas más dificultades que las previstas.

A) Gasto público total.

- 1.º Detectar las posibles fuentes existentes de financiación internacional, si estas no se reflejan en alguno de los documentos presupuestarios de gastos públicos.
- 2.º A nivel central, contabilizar los gastos públicos a cargo del Ministerio de Educación, detrayendo aquellos cuyo destino no sea la educación en sentido estricto.

3.º A nivel central contabilizar los gastos públicos en educación a cargo de otros Ministerios, o entes públicos.

4.º A niveles regionales o locales contabilizar los gastos con destino a educación.

B) Gasto público total según destino.

1.º Detraer del gasto público total todas las cantidades cuyo destinatario sean los centros privados de enseñanza.

2.º Detraer del gasto público total todas las cantidades cuyos destinatarios directos no sean los centros públicos o privados de enseñanza, sino los alumnos, es decir, el sistema de ayudas a los estudiantes, estableciendo las cantidades que por procedimientos indirectos revierten a la enseñanza pública o a la privada o se destinan a “otros gastos”.

3.º Detraer del gasto público total todas las cantidades aportadas por los alumnos cuyo destinatario hayan sido los centros públicos, siempre que hayan sido contabilizadas como ingresos públicos.

7.2. Procedimientos para cuantificar el gasto privado

Dificultades

A primera vista la determinación del gasto privado en educación puede ofrecer dificultades insalvables. Frente a los criterios de publicidad de los presupuestos públicos, toda empresa privada reclama el principio de sigilo respecto al estado de sus cuentas al igual que lo reclaman las economías familiares.

Criterios de aproximación

No obstante, y aunque no se pueda llegar al grado de exactitud que permite la cuantificación de gastos públicos, sí es posible establecer criterios de aproximación para llegar a la cuantificación.

Como se ha visto, el destino normal de los gastos privados en enseñanza es:

- precios de centros de enseñanza privada.
- pagos en centros públicos.
- gastos de los alumnos.

Los precios en los centros privados

Los precios de los centros de enseñanza, salvo que su autorización por parte de las autoridades públicas dé lugar a la posibilidad de realizar la investigación sobre las mismas autorizaciones dado su carácter público, pueden ser determinados por un procedimiento de encuesta cuya fiabilidad será alta en el caso de que la técnica empleada sea correcta.

Igualmente pero con menos fiabilidad se podría utilizar una técnica consistente en determinar los costos medios de los centros no estatales a partir del salario de los profesores, principal factor de coste en la enseñanza, al que se añadiría un porcentaje aproximado, aunque no necesariamente arbitrario, correspondiente a gastos de mantenimiento, amortizaciones, etcétera.

Teniendo en cuenta que las estadísticas de alumnos y profesores en enseñanza privada suelen estar elaboradas con bastante precisión, el conjunto de gastos privados en centros privados podría establecerse con cierto grado de aproximación, no debiéndose producir del total más detracción que la correspondiente a la cantidad total de financiación pública a la enseñanza privada que como se ha visto antes debe figurar en el concepto de gastos públicos.

Las aportaciones de los alumnos en los centros públicos

Por lo que se refiere a las cantidades satisfechas por los alumnos en los centros públicos, lo normal es que por el principio de publicidad de ingresos públicos existan posibilidades más que suficientes para determinarlos, máxime cuando estas cantidades como ocurre en el nivel de enseñanza universitaria pueden llegar a tener gran importancia.

Los gastos de los alumnos

Por último, y por lo que se refiere a los gastos privados de los alumnos, tanto en centros públicos como privados, habría que elegir las partidas más importantes, libros de texto y material escolar, y gastos de transportes y comedor escolar, para mediante la técnica de encuesta determinar su importe aproximado. Por lo que se refiere en concreto a los libros de texto, cuando la producción de éstos corresponde a un grupo de empresas minoritario y especializado, se puede utilizar el recurso de averiguar, o tratar de hacerlo, la cifra de ventas.

En todo caso, y como conclusión, hay que insistir en la importancia de determinar los gastos totales en enseñanza como único medio de establecer criterios comparativos correctos entre gastos de educación correspondientes a distintos países.

Si a la vez, los gastos en enseñanza se ordenan según fuente de financiación, pública o privada, y destino, enseñanza pública o enseñanza privada, se puede contar con los instrumentos indispensables para establecer posibles alternativas de financiación.

8. LA INCIDENCIA DEL AUMENTO DE LA DEMANDA DE EDUCACION EN EL GASTO

El crecimiento del gasto

Hasta ahora se ha tratado de determinar la cuantía del gasto de educación para un país y en un momento dado, considerándolo como una cifra estáti-

ca. Si este gasto es comparado con el de los años anteriores, es más que probable que se observe que viene experimentando un aumento creciente y que este aumento es superior al derivado del fenómeno de pérdida de valor adquisitivo de la moneda conocido universalmente como inflación.

Este crecimiento del gasto en educación se debe al aumento de la demanda de educación y al esfuerzo por parte del sector público y del privado por afrontar la educación demandada, incrementando correlativamente la financiación.

8.1. Expansión de la demanda

Necesidad pública y demanda privada

Sea que la educación se sienta como una necesidad pública por parte de la sociedad que el Estado trata de satisfacer por motivos de orden político, social o económico, sea que la educación tenga que satisfacer una demanda de los individuos como la que puede dirigirse a cualquier otro bien de carácter privado, el juego conjunto de necesidad pública y demanda privada determinan en todos los países una expansión de la demanda de educación de tal magnitud que pone a prueba la capacidad de los sistemas educativos para satisfacerla.

Juego conjunto de “necesidad pública” y “demanda privada” para Faure, “dimensión de consumo” y “dimensión de inversión” de la educación para Coombs, determinan un aumento de la demanda de educación cuyas causas son, para el primero, la evolución demográfica, el desarrollo económico, el incremento del saber humano, las transformaciones sociales y las motivaciones psicológicas.

Las causas de la expansión

Citando literalmente a Coombs, “existen tres razones principales por las que la demanda social de educación se ha incrementado rápidamente desde el final de la segunda guerra mundial. La primera es el aumento de las aspiraciones educativas de los padres y de los hijos. La segunda es el nuevo énfasis dado, casi en todas partes, a la política pública sobre el desarrollo de la educación como una condición previa al total desarrollo nacional, y la tensión paralela sobre el imperativo democrático del creciente número de participantes en la educación, lo que significa el envío a la escuela de una mayor proporción de escolares en los distintos grupos de edades y por mayor tiempo. La tercera es la expansión demográfica que ha actuado como un multiplicador cuantitativo de la demanda social.”

8.2. Crecimiento del gasto

Salvo los casos en que se puede hacer frente a la demanda de educación mediante un incremento de la productividad de los servicios educativos, el aumento de la demanda se traduce normalmente en un correlativo incremento del gasto en educación.

Como en la mayoría de los países se carece de un conocimiento, ni siquiera aproximado, del gasto privado en educación, la observación estadística sobre el incremento del gasto total se suple por la del gasto público.

Estadísticas y gasto público

Independientemente de la utilización de otros instrumentos más sofisticados y de más difícil uso para la presentación de los incrementos del gasto público, los más usuales son los siguientes:

A) Para una serie de años se toman los totales de gastos públicos en educación y sobre la base 100 para el primer año considerado se siguen los incrementos producidos hasta el último año de la serie.

La tabla resultante suele ser expresiva del aumento del gasto público pero adolece de tres defectos: 1.º no tiene en cuenta la devaluación de la moneda producida por la inflación que normalmente aqueja a todas las economías nacionales; 2.º no ofrece datos comparativos entre el crecimiento del gasto público en educación y el crecimiento del resto de los gastos públicos; 3.º no permite establecer comparaciones entre países.

B) Para corregir estos defectos, la tabla anterior suele ser complementada con otra en la que se expresa el gasto público en educación como el porcentaje de participación en el gasto público total del presupuesto general del Estado.

Mediante este procedimiento aplicado a la misma serie de años se puede observar el crecimiento relativo de los gastos públicos en educación para un país determinado, lo que permite a su vez establecer comparaciones con los gastos públicos de otros países que presenten sus cuadros estadísticos utilizando igual procedimiento.

Esta tabla, a pesar de su indudable utilidad, adolece a su vez de otro defecto que es el de no tener en cuenta el porcentaje de participación del gasto público en educación respecto al PIB o Producto Interior Bruto, dato que resulta decisivo si se tiene en cuenta que un país puede tener un alto presupuesto de educación respecto al presupuesto general del estado, y, sin embargo, tener un presupuesto general bajo respecto al PIB.

C) Por ello, las tablas anteriores se suelen complementar con una tercera en la que los gastos públicos en educación aparecen como porcentajes del PIB del país respectivo, lo que permite establecer comparaciones fiables entre series de gastos públicos en educación para diferentes países.

La presentación de las tablas de gastos públicos a partir de los tres instrumentos expresados puede ser más compleja si, además, se distingue entre gastos por niveles educativos, se valora el gasto en educación por renta per capita, se analiza la distribución del gasto por grupos de población, etc. A los efectos que nos proponemos, y sin entrar en el campo de los economistas de la educación, creemos sin embargo que los citados instrumentos son suficientes para, en un país dado, analizar el crecimiento del gasto público

y comprobar que dicho crecimiento ha venido siendo durante los últimos años mayor que el del gasto público total y que el del crecimiento del PIB, lo que nos enfrenta con el problema de los límites del crecimiento.

La demanda de educación puede llegar a ser ilimitada pero la capacidad de oferta de los sistemas es limitada en función de sus capacidades de financiación. Los países que han podido, hasta hace unos pocos años, hacer frente a la expansión de sus sistemas educativos empiezan a contener el crecimiento de los gastos públicos sin haber conseguido, ni lejanamente, los objetivos que se proponían en ambiciosos Planes de Educación. La educación gratuita y universal aparece como algo inalcanzable.

9. LOS LIMITES DEL CRECIMIENTO

La preocupación por los gastos

En una fecha que ya puede parecer lejana, el año 1968, manifestaba Coombs: “Es evidente también que los gastos de la enseñanza no pueden continuar creciendo a este paso indefinidamente. Los presupuestos nacionales deben atender también a otras necesidades importantes. La educación no puede continuar exigiendo, constantemente, una parte creciente de los recursos disponibles sin producir graves distorsiones y tensiones en la sociedad y en la economía. No es ésta una cuestión filosófica o de punto de vista; es una cuestión de aritmética elemental.”

En 1972, Faure expresaba la misma preocupación, aunque dejando traslucir un cierto optimismo. “Incluso allí donde la proporción del PNB o de los gastos públicos afectada a la educación pareciera haber alcanzado un límite crítico, se puede estar seguro de que una reforma del sistema de educación, al mejorar el rendimiento de las inversiones educativas, permitiría plantear el problema en términos nuevos, tanto por lo que se refiere a los sacrificios presupuestarios como a la economía general de los recursos nacionales, y se verá entonces las amplias posibilidades que aún restan a la educación.”

Desde otro punto de vista, la introducción al informe de la OCDE sobre “Gastos Públicos en enseñanza” de julio de 1976, se afirma: “Desde un punto de vista más económico, el crecimiento de los gastos en este terreno ha sido extraordinariamente rápido y ha ido acompañado por una expansión uniforme de los efectivos de nuevos diplomados. Esta evolución, bien recibida en la década de los sesenta, ha sido más recientemente sometida a discusión. Se ha sostenido, por ejemplo, que la expansión había ido demasiado lejos o había sido demasiado rápida. Las grandes disparidades que caracterizan la repartición de la participación de la enseñanza y de los resultados han dado lugar, además, a una crítica según la cual los gastos de enseñanza no han aprovechado más que a un pequeño sector de la población. Finalmente, ya que lo esencial de tal expansión ha sido sostenido por el sector público, ha aumentado más y más la preocupación por los impuestos necesarios para financiar los gastos crecientes.”

Las tres citas, formuladas en un momento anterior a la crisis de la economía mundial por la que atravesamos, obligan a plantear con más urgencia si cabe el problema de la financiación de la educación.

**Las alternativas:
Aumentar los
recursos. Mejorar
el rendimiento**

Dado que la demanda de educación sigue en expansión sólo caben dos alternativas no excluyentes. O se aumentan los recursos o se utilizan mejor los recursos existentes. Del primer término de la alternativa se tratará más tarde. Ahora nos ocuparemos del segundo, es decir, del rendimiento o eficiencia de la educación. A este respecto, en la obra ya clásica editada por la UNESCO en 1968, “El planeamiento de la educación”, se decía:

“La aplicación del concepto de rendimiento a la educación, que hasta hace poco parecía a muchos un sacrilegio, se acepta cada vez más generalmente. Hay que distinguir:

- el rendimiento interno, que se refiere a la eficacia del sistema docente y a las posibilidades que ofrece para lograr sus propios objetivos.
- el rendimiento externo, que se refiere a la adaptación de la educación a los objetivos de la sociedad.”

9.1. Financiación y eficiencia interna de los sistemas educativos

Los «fines» de los sistemas educativos

Todo sistema educativo se propone la consecución de unos fines que, expresados de una manera genérica en forma de proposiciones como “desarrollo de la personalidad”, “capacitación para el ejercicio de actividades profesionales”, etc., figuran en la Constitución, en las normas fundamentales de la educación o en los planes de desarrollo educativo.

Los «objetivos»

La enumeración de fines abstractos de la educación va adquiriendo concreciones sucesivas a medida que se describen los objetivos específicos que se persiguen para cada nivel educativo, curso escolar, área, asignatura e incluso unidad didáctica. Este nivel de concreción es el que permite evaluar los resultados obtenidos en el cumplimiento de cada uno de los objetivos específicos señalados, plantearse la pregunta por el rendimiento interno del sistema educativo y examinar estrategias que permitan aumentar su eficiencia.

Costo-efectividad

En esta fase no se pone en duda el valor de los objetivos marcados por el sistema. De lo que se trata es de averiguar si los mismos objetivos pueden alcanzarse a menor coste aplicando al sector educativo la técnica del costo-efectividad.

La aplicación de dicha técnica a la educación viene exigida en la fase de programación del P.P.B.S. puesto que, como se verá más adelante, dicha técnica presupuestaria se basa fundamentalmente en poner en relación planes-fines con programas-objetivos y costes con el fin de optar por aquella alternativa que a menor coste ofrezca una mayor efectividad.

No obstante, cualquier país puede introducir la técnica del coste-efectividad a la enseñanza fuera del contexto del P.P.B.S., puesto que permite que para cada objetivo del sistema se examinen alternativas que aumenten su eficiencia.

La técnica del coste-efectividad tiene muchos detractores. Los fines de la educación no se pueden traducir siempre en objetivos mensurables que permitan un análisis de costes a partir del cual se puedan plantear distintas alternativas que permitan la reducción de costos unitarios manteniendo la eficiencia en la consecución de los objetivos propuestos. Ahora bien, el hecho de que los valores alcanzados por la educación no sean siempre mensurables no quiere decir: primero, que no haya valores que sí lo sean y segundo, que por ello deba renunciarse a introducir en la educación la preocupación por su rendimiento interno.

Un cierto tipo de pedagogos pueden contemplar escépticamente la aplicación a la educación de técnicas económicas procedentes de la empresa privada, pero cuando llega la hora de discutir el presupuesto de educación con las autoridades del Ministerio de Hacienda no se puede emplear como único argumento para obtener más recursos el de que la educación es un bien en sí y de que una educación más cara es de por sí una mejor educación.

9.2. Financiación y eficiencia externa

Los «fines» de la educación

La educación se puede proponer unos fines generales y unos objetivos específicos que sean satisfechos por el sistema educativo al mayor grado teórico posible de eficiencia interna. En este supuesto no se podría hacer más a menor coste.

Sin embargo, el grado de eficiencia interna del sistema educativo en el cumplimiento de sus propios fines y objetivos puede no tener nada que ver con su grado de eficiencia externa. La eficiencia externa se refiere a la adaptación de la educación a los objetivos de la sociedad. Como dice Coombs, “la calidad y la eficiencia de una escuela pueden ser altas de acuerdo con sus propias normas internas. Pero si su enseñanza, juzgada con un criterio externo, es anticuada e inapropiada para su tiempo y lugar, deben entonces considerarse pobres su calidad y eficiencia.”

¿En qué grado un sistema educativo sirve a sus usuarios como individuos y a la sociedad en conjunto? La pregunta tiene difícil respuesta, e incluso en el caso de que se encuentren las respuestas, es probable que éstas no sirvan para medir la eficiencia externa del sistema, pero no por ello se debe evadir la cuestión, máxime cuando nos la planteamos en el contexto de la financiación de la enseñanza.

Tanto los contribuyentes que sostienen con sus recursos el gasto público en educación, como los que pagan por su enseñanza o la de sus hijos en las

instituciones privadas, tienen derecho a preguntarse por la utilidad de sus esfuerzos.

¿La educación cumple sus fines genéricos de desarrollo de la personalidad y los específicos de capacitación para el empleo?, ¿justifican los gastos realizados los fines conseguidos?, ¿se podría haber conseguido más a menor o igual coste?

Costo-beneficio

Un intento de dar respuesta a estas cuestiones es el método del costo-beneficio que trata de interrelacionar gastos en educación con beneficiarios tanto a escala del individuo como a escala de la sociedad, con resultados poco brillantes dada la dificultad de:

- 1.º Establecer comparaciones entre individuos según ingresos y nivel de estudios dado que en la cuantía de aquéllos influyen factores distintos al de los estudios realizados.
- 2.º Calcular el beneficio de la educación para toda la sociedad si se tienen en cuenta los condicionamientos del nivel de ingresos que se deben a la situación del mercado de trabajo, nivel de productividad, etcétera.

Factor residual

Otro método utilizado ha sido el del factor residual que consiste en calcular qué parte del aumento del producto nacional, no debido al aumento del capital y del trabajo, es atribuible a los efectos de la educación.

Tanto estos métodos como otros se encuentran con dificultades prácticas casi insalvables para ofrecer resultados mensurables y fiables. No obstante lo cual, muestran un esfuerzo encomiable por establecer relaciones entre los fines de la educación y los de la sociedad en general, justificando los gastos en educación en unas ocasiones y tratando de reducirlos a sus justos límites en otras.

En todo caso, la imperfección de las técnicas utilizadas no debe servir para desconfiar de los fines que las mismas persiguen.

El incremento continuado de los gastos en educación y la hipótesis de que este crecimiento está encontrando techo, justifica la pregunta por el rendimiento interno y externo de los sistemas educativos y la necesidad de encontrar fórmulas que aumenten la eficiencia de los cuantiosos recursos que los países dedican a la educación.

10. ALTERNATIVAS DE FINANCIACION

Hasta ahora se han considerado los gastos en educación sin hacer referencia a las fuentes de financiación, es decir sin tener en cuenta el origen de los gastos.

Financiación pública, financiación privada

Si el problema que se plantea es, como se ha visto, el de aumentar los recursos destinados a la educación independientemente de la necesidad de aumentar la eficiencia interna y externa de los recursos ya destinados a la misma, habrá que examinar las posibilidades alternativas que ofrecen tanto el aumento de la financiación pública como el de la privada, teniendo en cuenta que, como se ha señalado repetidamente, ello no tiene nada que ver con la opción por la enseñanza pública o la privada, dado que los recursos públicos o privados obtenidos pueden ser destinados indistintamente a uno u otro tipo de enseñanza.

Ante la necesidad de aumentar los recursos para la educación se ofrecen, por tanto, dos únicas posibilidades que no tienen el carácter de alternativas: el aumento de la financiación pública y el de la privada. ¿Con qué criterios se puede contar para aumentar una de las dos fuentes de financiación con exclusión de la otra, o aumentarlas ambas simultáneamente? Y en este último supuesto, ¿con qué criterios se puede contar para determinar las proporciones relativas de aumento de una y otra fuente de financiación?

Necesidad pública, necesidad privada

Para establecer unos criterios aproximativos, podría recurrirse a la teoría clásica de la hacienda pública, según la cual, son “necesidades públicas” las que deben satisfacerse con cargo a los recursos públicos obtenidos por los entes públicos mediante el impuesto y “necesidades privadas” las que deben satisfacerse con cargo al sistema de precios propio del sector económico privado.

Necesidad intermedia

Cabe preguntarse a continuación si la enseñanza en una “necesidad pública” en el sentido de que satisface una necesidad común a todos los ciudadanos, que tiene carácter indivisible dado que no se puede medir el bien que reporta en concreto a cada uno de los miembros de la comunidad, o es una “necesidad privada” dado que satisface necesidades particulares y divisibles, o es un tipo de “necesidad intermedia” que satisface a la vez necesidades comunes y particulares, indivisibles y divisibles.

Para cada país, dado el régimen político imperante, puede haber una respuesta distinta en cuanto a la graduación de la calificación de la necesidad de la enseñanza. Unos países se pronunciarán por la calificación de la enseñanza en todos sus niveles educativos como “necesidad pública”. Otros la calificarán globalmente como “necesidad privada”. Los más considerarán que la calificación depende de los distintos niveles educativos, que oscila normalmente entre los calificativos de “necesidad pública” y de “necesidad intermedia” y que sólo excepcionalmente podrá haber sectores de la enseñanza identificados como de “necesidad privada” en sentido estricto.

Enseñanza primaria

Para los Estados desarrollados o en vías de desarrollo es un lugar común que una enseñanza básica y universal que erradique el analfabetismo y dote a cada ciudadano de la formación necesaria para ser un miembro activo y responsable de la comunidad, es una necesidad pública en el orden político, social y económico. En el orden político porque no se concibe el

valor universal de la democracia sin ciudadanos capaces de conocer las reglas básicas de la Constitución y ejercer libre y conscientemente el derecho de sufragio. En el orden social porque la educación es un medio de integración y de promoción social. En el orden económico porque las necesidades de la economía en cualquier país requieren la existencia de una mano de obra con una cualificación mínima universal que permita el acceso a una formación profesional cada vez más compleja.

Cada país podrá establecer un objetivo más o menos ambicioso para esta educación básica, su obligatoriedad podrá abarcar más o menos años de escolarización, pero en todo caso subsistirá la calificación de este nivel educativo como una “necesidad pública”, que por ser común e indivisible debe ser financiada con cargo a los impuestos y facilitada a todos los que la demanden con carácter gratuito.

El resto de los niveles educativos

Para el resto de los niveles educativos la calificación de la necesidad de la enseñanza será normalmente la de “necesidad intermedia”, es decir se valorarán los beneficios que la enseñanza reporta a la comunidad con carácter indivisible y los que reporta a cada individuo concreto, con carácter divisible.

Según la teoría clásica de la Hacienda Pública que estamos siguiendo, la parte de necesidad indivisible que se satisface debe correr a cargo de los impuestos y la parte que satisface al individuo con cargo a recursos privados. Los precios resultantes tendrán el carácter de precios públicos cuando su importe sea suficiente para cubrir el costo total del servicio, y de precios políticos cuando su importe sea inferior al coste.

10.1. Financiación pública versus financiación privada

Financiación pública de las necesidades públicas

Según lo expuesto, parece que cada país debe allegar los recursos públicos suficientes para hacer frente a lo que, en su estado de desarrollo político, social y económico, estima debe comprender el concepto de necesidad pública de enseñanza, dando prioridad a la enseñanza básica, gratuita y universal y ordenando el resto de los niveles educativos con un criterio de prioridades que vendrá indicado por la mayor o menor capacidad que tenga el sector público para satisfacerlas.

Se trata, en definitiva, de allegar recursos para la enseñanza, extrayendo de los impuestos el máximo posible para asegurar la satisfacción de la necesidad pública, y de las economías privadas tanto cuanto puedan aportar a cambio del bien divisible en forma de enseñanza que reciben.

Financiación pública de la necesidad de facilitar iguales oportunidades educativas

Esta forma de operar puede dar lugar a una absoluta falta de igualdad de oportunidades educativas si a partir de determinados niveles educativos existen alumnos que como, es obvio, no pueden hacer frente a la satisfacción del bien divisible que les proporciona la enseñanza por lo que bien poco pueden obtener del hecho de que el Estado satisfaga la parte que le corresponde por el bien indivisible.

Se trata entonces de determinar si el principio de igualdad de oportunidades no es también una necesidad pública para cuya satisfacción deben allegarse los recursos suficientes mediante los impuestos. Pues bien, las necesidades de orden político, social y económico de un país que se presume democrático y que aspire a un estadio de desarrollo elevado, parecen tender a convertir el principio de igualdad de oportunidades en una necesidad pública, puesto que la única forma posible de facilitar una promoción educativa que no se base estrictamente en la capacidad económica del individuo para satisfacer sus necesidades educativas divisibles, será la de proporcionar un sistema de ayudas al estudiante que permita la auténtica igualdad de todos ante la educación y de hacer efectivo el derecho a la educación que aparece muchas veces como una fórmula vacía en los textos constitucionales y en los Pactos Internacionales.

En todo caso, está claro que, como se ha repetido muchas veces, la gratuidad de niveles educativos no básicos que, como en el caso de la Universidad, proporcionan algunos países, opera con menos eficiencia para una auténtica igualdad de oportunidades que la elevación de los precios de la Universidad a precios públicos o políticos compensada con un sistema auténtico y no ficticio de ayudas a estudiantes sin recursos para hacer frente no sólo al pago del precio de la Universidad sino también a su sostenimiento.

En definitiva, se trata de asegurar la financiación pública de la necesidad pública de enseñanza y de buscar recursos de financiación privada para la satisfacción de la necesidad privada de enseñanza.

10.2. Enseñanza pública versus enseñanza privada

La determinación de los porcentajes de gastos en educación que deben ser financiados respectivamente con cargo a recursos públicos y privados, así como la determinación de los niveles educativos en que la financiación pública debe ser total por satisfacer una necesidad pública, común e indivisible, y aquellos otros en que la financiación pública debe ser parcial para satisfacer la parte de necesidad pública de la enseñanza, no tiene nada que ver con la opción por la enseñanza pública o privada.

Tras esta opción latente, como ya hemos visto, ideologías políticas sobre las que el Administrador de la Educación no debe tomar partido, limitándose a ofrecer al político las alternativas de financiación de la enseñanza adoptadas por aquellos países para los que no es un dogma político el que la enseñanza deba estar plenamente estatalizada.

El servicio público de la enseñanza en los niveles obligatorios

Si un nivel o varios niveles educativos satisfacen lo que hemos venido denominando como una necesidad pública, parece claro que el Estado debe, además de financiarlo totalmente con cargo a recursos públicos, asegurar la prestación del servicio. En este sentido, y sin entrar en la polémica definición de servicio público, se puede afirmar que la prestación de la enseñanza es un servicio público o hablar del servicio público de la enseñanza.

Regímenes de gestión

La prestación del servicio público de enseñanza, por sus condiciones no parangonables con la satisfacción de otras necesidades públicas como pueden serlo las de defensa nacional o seguridad ciudadana, no tiene por qué hacerse efectiva en régimen de monopolio estatal.

En primer lugar pueden existir instituciones privadas de enseñanza que cumpliendo las normas generales del Estado sobre la prestación del servicio (normas cuya aprobación es una competencia irrenunciable del Estado), lo presten efectivamente o en condiciones de gratuidad por tratarse de instituciones sin ánimo de lucro con fuentes propias de financiación privada o en régimen de precios satisfechos voluntariamente por padres de alumnos con capacidad para hacerlo y que renuncian a la utilización de la financiación pública con el fin de no sujetarse al tipo de enseñanza o calidad que permite el techo de financiación concedido por el Estado. En este caso hay una parcela de servicio público prestada de hecho por la enseñanza privada sin financiación pública.

En segundo lugar, puede haber instituciones privadas de enseñanza que aspiren a la prestación del servicio público demandando simultáneamente financiación pública y sin ánimo de concurrir competitivamente con las instituciones públicas existentes. En este caso el Estado puede optar por la financiación pública de la enseñanza privada utilizando cualquiera de los procedimientos usuales para esta modalidad de financiación. Sin necesidad de hablar de este tipo de instituciones como concesionarios de un servicio público, es evidente que la enseñanza privada impartida con financiación pública deberá someterse a un régimen especial de condicionamientos en su funcionamiento derivado del mismo hecho de utilizar recursos cuyo origen tiene carácter público.

En tercer lugar, el Estado puede asegurar la prestación del servicio en centros públicos. Es el supuesto de enseñanza pública financiada y gestionada públicamente, lo que no quiere decir, salvo que esa sea la opción política elegida, enseñanza estatalizada y centralizada.

El servicio público de la enseñanza en los niveles no obligatorios

La prestación del servicio público de la enseñanza en aquellos niveles que satisfacen necesidades públicas y privadas simultáneamente, se puede realizar mediante cualquiera de los medios descritos. Sin embargo, en su financiación se producen distorsiones desde el punto de vista de la teoría de la Hacienda pública que estamos siguiendo, toda vez que muchas veces no se aplican a las prestaciones de enseñanza precios políticos ni públicos, ni se aplica una política de igualdad de oportunidades mediante las ayudas para su pago, sino que se opta por mantener centros públicos gratuitos o cuasigratuitos al lado de centros privados carentes totalmente de financiación, con la consecuencia de que las escuelas privadas se convierten en centros de "élite" y las escuelas públicas o reclutan sus alumnos entre las clases más desfavorecidas, o al reclutar alumnos que podrían pagar el precio de sus enseñanzas desechan una fuente, que podría ser importante, de financiación privada de la enseñanza pública.

Sin desconocer el contenido polémico de lo afirmado anteriormente, existe la convicción generalizada de que uno de los medios escasamente utilizados hasta la fecha para incrementar los gastos en educación podría ser el aumento del aporte de la financiación privada en los niveles no obligatorios. Este aporte podría y debería tener efectos redistributivos si su destino fuera el de hacer efectiva una política de auténtica igualdad de oportunidades facilitando a gran número de estudiantes, cuya opción no es la del centro público gratuito ni la del centro privado en régimen de precios sino la entrada prematura en el trabajo, la prosecución de sus estudios.

10.3. El futuro de la financiación

El problema de la financiación es grave. No obstante, el juego conjunto de aumentar los gastos, tanto público como privados, y de incrementar la eficiencia interna y externa de los sistemas educativos, puede dar resultados sorprendentes.

Aumentar el gasto público

Como dice Faure, “muchos países estarían en condiciones de asignar a la educación una parte más importante de su presupuesto”. El aumento del gasto público es todavía posible.

Aumentar el gasto privado

El recurso al aumento de la financiación privada de la enseñanza privada o de la enseñanza pública, enmarcándolo en un plan general de financiación de la enseñanza en que las fuentes de la financiación pública y privada cooperen, sin criterios competitivos, al cumplimiento de los fines generales de la enseñanza señalados por los gobiernos, está todavía sin explotar.

Aumentar la eficiencia

El insistir en la puesta en marcha de instrumentos para mejorar la eficiencia interna y externa de los sistemas educativos está al alcance de muchos gobiernos, todavía renuentes a llevar a la educación técnicas que son de uso diario en las empresas privadas o públicas del sector industrial.

11. EL PRESUPUESTO DE EDUCACION

Presupuesto o presupuestos de educación

El gasto público en educación se recoge normalmente en un documento que comprende la totalidad de ingresos y gastos que en un período de tiempo va a gestionar el Estado. Este documento recibe el nombre de presupuesto. La existencia de otros entes públicos, distintos del Estado, a los que el ordenamiento constitucional haya atribuido competencias en materia educativa, que incluyan un sistema impositivo propio o la capacidad de gestión del gasto público en educación, determinará la existencia de presupuestos de gastos en educación distintos a los del Estado. Como ya se ha visto, estos entes públicos con personalidad jurídica distinta de la del Estado pueden ser de carácter territorial (Estados Federados, Municipios, etc.) o de carácter institucional (Organismos Autónomos, etc.) y la suma de sus gastos públicos en educación determina el gasto público total.

Exista un solo Presupuesto General del Estado, en el que se recoja la totalidad del gasto público en educación, o más de un Presupuesto en el que se incluyan gastos de esta naturaleza, el proceso de elaboración, ejecución y control del documento presupuestario tiene unas características comunes y ofrece una problemática parecida, que son tratados por la llamada Teoría General Presupuestaria.

Concepto	Como indica Fuentes Quintana, “en el sentido más literal, el presupuesto es un documento que contiene palabras y cifras que proponen gastos e ingresos para un período de tiempo dado. Las palabras pueden indicar objetos de gasto (personal, material) o propósitos del gasto (sanidad, educación), y fuentes de ingreso (impuestos, deuda), y las cifras se asignan a cada palabra.”
Procesos	<p>Por otra parte, en el presupuesto se integran tres procesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> – La elaboración del presupuesto (planificación presupuestaria). – La ejecución del presupuesto (dirección ejecutiva del presupuesto). – El control del presupuesto.
Elaboración	La <i>planificación presupuestaria</i> se inicia con la identificación de los objetivos perseguidos por cada unidad integrante del sector público y concluye con el presupuesto elaborado. Los objetivos perseguidos deben definirse operativamente, esto es, debe poderse medir su consecución a través de la realización de un conjunto de programas.
Ejecución	La <i>ejecución del presupuesto</i> reclama descomponer de la forma más útil y adecuada cada programa en diferentes proyectos en orden a su mejor cumplimiento, organizar las unidades administrativas de la mejor manera para ejecutar el programa dado y ordenar la mejor obtención de los recursos programados para financiarlo.
Control	El <i>control del presupuesto</i> consiste en ordenar, limitar y disciplinar las actuaciones de la Administración para cumplir fielmente lo que se da por programado y aceptado.
Tipos de presupuesto	<p>Dependiendo del énfasis que el documento presupuestario ponga en cualquiera de los tres procesos relacionados, se distinguen tres tipos de presupuestos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El sistema de presupuesto planificado por programas (P.P.B.S.) 2. El presupuesto de ejecución o presupuesto de tareas o actividades. 3. El presupuesto clásico, tradicional o administrativo.

Partiendo de la base de que desde el punto de vista de la financiación de la

educación, y concretándonos ahora a la financiación pública, se trata tanto de aumentar los gastos públicos en educación como de mejorar la eficiencia de los recursos disponibles, procede analizar qué posibilidades ofrece cada uno de los tres tipos de presupuesto para alcanzar dichos objetivos.

11.1. El presupuesto tradicional

Concepto

La presentación del presupuesto de gastos en educación en el presupuesto clásico o tradicional obedece, como se ha dicho antes, a criterios de control, es decir, más que contemplar lo que se va a hacer con el gasto lo que se contempla es quién va a gastar (unidad administrativa responsable del gasto) y en qué se va a gastar (personal, material, inversiones, etc.). De ahí que el presupuesto se estructure en torno a una clasificación orgánica de créditos, que indica las unidades de la Administración a las que se encomienda la gestión de los mismos, y una clasificación económica cuya finalidad es estructurar los créditos en función de su naturaleza.

El presupuesto clásico ha obedecido en su formulación a una preocupación del poder legislativo por controlar al ejecutivo en una época en que la filosofía financiera clásica tenía como principio fundamental el de limitar el gasto público.

En una etapa ulterior, caracterizada precisamente por el incremento del gasto público, por la asunción por el Estado de nuevas funciones que le llevan no sólo a ampliar el concepto de servicio público sino intervenir en la economía como empresario (empresas nacionales o públicas), empieza a ponerse en duda que el presupuesto tradicional, aun elaborado siguiendo los principios políticos de universalidad, unidad, claridad, especialidad y publicidad y los principios contables de presupuesto bruto, unidad de caja, especificación y ejercicio cerrado, ofrezca a los ciudadanos la seguridad de que la elección entre las distintas alternativas de gasto público (sanidad, educación, etc.) es la mejor entre las posibles ni de que el gasto efectivamente realizado se someta a la regla del rendimiento óptimo.

Críticas

De ahí que se formulen una serie de críticas al presupuesto tradicional que se resumen a continuación:

- a) *Función de información*: El presupuesto tradicional no informa ni de lo que hace la Administración ni de los objetivos que persigue (Fuentes Quintana habla de “hermetismo informativo”).
- b) *Función de programación y asignación de recursos*: El presupuesto hace sumamente difícil la realización de previsiones económicas coherentes. Se distorsiona la capacidad negociadora de los Departamentos con el Ministerio de Hacienda. Los gastos de funcionamiento inscritos en el presupuesto anterior son reconocidos global y casi automáticamente dada la dificultad de analizar su ajuste a las necesidades reales.

Las discusiones presupuestarias se plantean sobre los aumentos. Se privilegian las soluciones costosas en inversiones en detrimento de las soluciones que comportan una combinación de medios técnicos, impositivos, reglamentarios y de organización, a menudo menos costosas y más eficaces pero más difíciles de concebir y de poner en marcha.

- c) *Función de gestión*: Dificulta el principio de descentralización. La anualidad del presupuesto es un tiempo insuficiente para reflejar el coste de las acciones emprendidas. La agrupación de los gastos en función de su naturaleza es insuficiente para el establecimiento de una contabilidad analítica que permita conocer los gastos imputables a las diversas acciones.
- d) *Función de control*: No es posible una determinación del rendimiento de los servicios públicos. La función de control queda reducida a una mera actividad de verificación o de inspección de actos aislados que se enjuician desde el punto de vista de su regularidad formal.

Presupuesto clásico y educación

Reduciendo estas críticas al tema que nos ocupa, la financiación de la educación, se puede afirmar:

- 1.º El presupuesto tradicional no informa acerca del destino del gasto público en educación. La fórmula que propone Zymelman para determinar el gasto tomando como base los costos unitarios por alumnos según niveles educativos, no puede llevarse a efecto a partir de un presupuesto tradicional.
- 2.º El aumento del gasto público en educación no puede discutirse con las autoridades del Ministerio de Hacienda ni someterse al juicio del Poder Legislativo, más que sobre la base del incremento sobre el presupuesto anterior. Los objetivos de la educación no tienen reflejo en el presupuesto.
- 3.º El presupuesto no permite tomar decisiones que permitan mejorar el rendimiento interno y externo del sistema educativo.

11.2. Diferentes opciones frente al presupuesto tradicional

Los defectos en el presupuesto tradicional han llevado a la elaboración de otros tipos de presupuesto cuyo énfasis se ha puesto sucesivamente en el proceso de ejecución y en el de elaboración.

Presupuesto de ejecución

Por lo que respecta al *proceso de ejecución*, se ha introducido, en primer lugar, una nueva clasificación de los gastos en el presupuesto tradicional, la *clasificación funcional*, cuya virtud consiste en que cada partida de gastos se clasifica según las distintas funciones que cumple la Administración Pública (sanidad, educación, etc.) lo que permite contemplar los gastos según el objeto a que se dirigen.

Aunque la introducción de la clasificación funcional permite que el Presupuesto ofrezca una mayor información sobre el destino del gasto (en educación permitirá distinguir las distintas partidas destinadas a cada nivel educativo, primaria, secundaria, etc.), al elaborarse una vez estructurado el presupuesto por el procedimiento tradicional, no aporta ningún cambio esencial en el mismo.

El tipo de presupuesto que propiamente pone el énfasis en el proceso de ejecución es el denominado “presupuesto de ejecución” o “presupuesto de tareas”.

Para Fuentes Quintana, las tres operaciones precisas a todo presupuesto de ejecución son: 1.º Mostrar los objetivos operativos de cada unidad administrativa integrante del sector público, mediante una clasificación de sus funciones, programas y actividades. 2.º Organizar la administración financiera y adoptar un sistema contable que esté de acuerdo con la clasificación elegida de las actividades públicas. 3.º Establecer un conjunto de medidas que permitan apreciar la ejecución del presupuesto.

Presupuesto de ejecución y educación

El presupuesto de ejecución ofrece, frente al presupuesto tradicional:

- 1.º Una información total acerca de la realidad del sistema educativo financiado públicamente, toda vez que los objetivos operativos del presupuesto vendrá expresados en indicadores expresivos (número de alumnos escolarizados según nivel, metros cuadrados construidos, etc.) y en costos por unidad de medida elegida.
- 2.º La posibilidad de discutir el incremento de gasto público en educación en función de resultados claros y medibles (aumento de un 10% de la población escolarizada en Bachillerato, etc.).

Críticas

El presupuesto de ejecución no aporta, sin embargo, ningún progreso en lo que se refiere a la mejora del rendimiento del sistema educativo.

La estructura del presupuesto de ejecución no permite inferir si los resultados de los programas se podrían haber obtenido a menor coste o mediante programas alternativos.

El P.P.B.S.

El tipo de presupuesto que pone su énfasis en el proceso de elaboración (o de planificación presupuestaria) es el denominado P.P.B.S.

Concepto

Según Schultze, “el P.P.B.S. constituye un intento de integrar la formulación de políticas con la asignación presupuestaria de recursos y proporciona un medio de que el análisis de sistemas se aplique regularmente a la formulación de políticas y a la asignación de partidas presupuestarias”. Por otra parte, Fuentes Quintana señala que, “el P.P.B.S. pretende ofrecer una estructura capaz de unir los eslabones de los *objetivos* que persigue cada unidad, los *programas* o alternativas para lograrlos, los *recursos* que utiliza cada programa y su expresión financiera en el *presupuesto*.”

Finalidades

Las finalidades que pretende lograr son:

- 1.º En primer lugar, el P.P.B.S. exige una cuidadosa identificación y examen de los fines y objetivos en cada una de las principales zonas de actividad pública. Intenta obligar a los organismos públicos a reflexionar de antemano sobre los propósitos fundamentales de sus programas ordinarios.
- 2.º La segunda misión del P.P.B.S. es analizar el producto de un programa determinado en función de sus objetivos.
- 3.º El tercer objetivo es la medida de los costes totales de los programas, no durante un año solamente sino, por lo menos, para varios años por anticipado.
- 4.º Un cuarto objetivo estrechamente relacionado con los anteriores es la formulación de objetivos y programas que se extienden más allá del año exclusivo de la presentación del presupuesto anual.
- 5.º La quinta y crucial finalidad del sistema de P.P.B.S. es el análisis de alternativas para encontrar los medios más efectivos de lograr objetivos básicos de programas y alcanzar esos objetivos al mínimo coste.
- 6.º La sexta y última finalidad del P.P.B.S. es establecer los procedimientos de coste-beneficio, coste-efectividad y análisis de sistemas como parte sistemática de la revisión presupuestaria.

P.P.B.S. y educación

Como se puede comprobar, sin extenderse más sobre una técnica tan compleja y de tan difícil puesta en práctica como la del P.P.B.S. este tipo de presupuesto cumple respecto a la financiación pública de la educación las tres funciones de:

- información acerca de los objetivos del gasto público en educación.
- posibilitar la discusión del incremento del gasto público en educación en función de objetivos definidos en términos mensurables.
- incorporar la obligación de examinar los gastos en educación en términos de eficiencia interna y externa, incorporando las técnicas de costo-beneficio, costo-efectividad y análisis de sistemas.

I. SINOPSIS

1. Los gastos en educación y la eficiencia de los sistemas educativos.

- el aumento progresivo en términos absolutos y relativos de los gastos en educación en todos los países, en una situación de crisis económica, exige el replanteamiento de la cuantía de los gastos desde el punto de su eficiencia.
- el rendimiento interno y externo de los sistemas educativos se mide en términos de eficacia.
 - a) en relación a sus fines y objetivos intrínsecos.
 - b) en relación a los fines y objetivos extrínsecos.

2. Financiación pública y privada de la educación.

- La adopción de cualquier medida tendente a aumentar el gasto en educación o de aumentar el rendimiento del gasto exige conocer con exactitud la cuantía del gasto, distinguiendo:
 - a) el origen de la financiación (pública o privada).
 - b) el destino de la financiación (centros públicos, centros privados o alumnos).
 - c) la finalidad de la financiación (la impartición de enseñanza gratuita o no gratuita).
- La interrelación de los binomios expresados (financiación pública-financiación privada, enseñanza pública-enseñanza privada, enseñanza gratuita-enseñanza no gratuita) permite distinguir:
 - a) financiación pública de centros públicos.
 - b) financiación pública de centros privados.
 - c) financiación pública de alumnos.
 - d) financiación privada de centros privados.

e) financiación privada de centros públicos.

f) financiación privada de alumnos.

— El conocimiento de la cuantía del gasto según fuentes y destino de la financiación facilita la adopción de decisiones alternativas de financiación.

3. La financiación pública.

— el gasto público en enseñanza se efectúa por entes públicos.

— los entes públicos pueden ser de carácter nacional o de carácter internacional.

— los entes de carácter nacional pueden ser a su vez centrales, regionales o locales.

— los de carácter central efectúan sus gastos a través no sólo del Ministerio de Educación, sino de otros Ministerios o entes públicos centralizados.

4. La financiación pública de la enseñanza privada.

— la coexistencia de una red de centros privados junto con la red de centros públicos, se ampara en los Pactos Internacionales.

— algunos Estados no sólo reconocen la red de centros privados, también la financian.

— la financiación de la red privada puede tener por objeto:

a) la extensión de la enseñanza gratuita en los niveles educativos declarados obligatorios.

b) la efectividad del principio de igualdad de oportunidades.

— entre las diversas modalidades de financiación pública a la enseñanza privada se puede distinguir:

a) la financiación a los centros (subvenciones).

b) la financiación a los alumnos (cheque escolar).

— la financiación puede consistir en:

a) ayudas para el funcionamiento.

b) ayudas para la construcción.

— la financiación pública a los alumnos no implica necesariamente que éstos acudan a centros privados, también puede establecerse un sistema de ayudas para alumnos de centros públicos.

5. La financiación privada.

— el gasto privado en enseñanza se efectúa por entes privados.

— el gasto privado en enseñanza de las familias puede ir destinado:

- a)* a los centros privados (empresas, instituciones sin fines de lucro, etc.) en forma de precios por la enseñanza.
- b)* a los alumnos para gastos en centros públicos (financiación privada de la enseñanza pública).
- c)* a los alumnos para gastos cuyo destinatario no son los centros de enseñanza (libros de texto, material escolar, etc.).

6. La financiación privada de la enseñanza pública.

- los centros públicos no imparten siempre enseñanza gratuita ni están siempre íntegramente sufragados por el ente público del que dependen.
- los centros públicos pueden recibir:
 - a)* aportaciones de los alumnos (matrículas, honorarios, derechos de examen, etc.).
 - b)* aportaciones de la comunidad (comunidades rurales, asociaciones de padres de familia, etc.).

7. La cuantificación de los gastos en educación.

- la determinación del gasto público total de un país en un año dado ofrece dificultades a causa de:
 - a)* la multiplicidad de entes a nivel territorial que pueden efectuar gastos en educación.
 - b)* la variedad de entes a nivel central que tienen responsabilidades educativas.
- la determinación del gasto privado ofrece más dificultades pero éstas son superables si se acude a algunos indicadores básicos:
 - a)* el número de alumnos escolarizados en centros privados.
 - b)* los precios de la enseñanza (o en su caso, los salarios de los profesores).
 - c)* el precio de los libros de texto y otros gastos de la enseñanza.
- la presentación de las grandes partidas de gasto en enseñanza distinguiendo su fuente y su destino ofrece un instrumento indispensable para plantear alternativas de financiación.

8. La incidencia del aumento de la demanda de educación en el gasto.

- determinada la cuantía del gasto para un año, se pueden establecer los gastos para una serie de años.
- el observable aumento de los gastos se deberá normalmente a dos causas:
 - a)* el aumento de la demanda privada de educación (dimensión de consumo).
 - b)* el aumento de la demanda pública (dimensión de inversión).

- los instrumentos estadísticos más usados para apreciar el aumento del gasto son:
 - a) el incremento absoluto del gasto público en educación sobre la base 100 (año del comienzo de la serie).
 - b) el incremento relativo del gasto público en educación respecto al gasto total del estado.
 - c) el incremento relativo del gasto público en educación respecto al Producto Interior Bruto.
- sería deseable que las estadísticas no limitasen su presentación a las del gasto público. Un medio para corregir este defecto sería profundizar en el conocimiento del gasto privado.

9. Los límites del crecimiento.

- la alternativa al incremento del gasto es el aumento del rendimiento del gasto disponible.
- el rendimiento interno de un sistema pone en relación los objetivos del mismo con los costes de las distintas alternativas que se podrían utilizar para su consecución. La técnica utilizada es la del coste-efectividad.
- el rendimiento externo de un sistema cuestiona los mismos objetivos del sistema poniéndolos en relación con los beneficios del individuo o de la sociedad. La técnica utilizada es la del costo-beneficio.
- la dificultad de aplicación de estas técnicas a la educación no debe servir para que se evada afrontar el grave problema de eficiencia que la aqueja.

10. Alternativas de financiación.

- si es posible, y deseable, el incremento del gasto, el correlativo incremento de la financiación debe optar por volcar su peso en la financiación pública o en la privada.
- como criterios para aumentar una u otra forma de financiación se puede contar con los siguientes:
 - a) la financiación pública debe satisfacer la necesidad pública de educación, en cuanto ésta tiene carácter indivisible y debe ser costeada, por tanto, con cargo a los impuestos.
 - b) la financiación privada debe satisfacer la necesidad privada en cuanto ésta tiene carácter divisible.
 - c) la financiación pública y la privada deben satisfacer conjuntamente la necesidad de enseñanza cuando esta necesidad sea de carácter público y privado conjuntamente.
- la falta de equidad que estas fórmulas de financiación pueden conllevar para los más desfavorecidos económicamente puede ser corregida y compensada declarando “necesidad pública” la efectividad del “derecho de todos a la educación”.
- la consideración de la “necesidad pública” de la educación determina la definición de la educación como “servicio público”, cuya prestación incumbe a las autoridades públicas independientemente de las fórmulas de gestión que se elijan.

11. El presupuesto de educación.

- los gastos públicos en educación figuran en un presupuesto o varios presupuestos (depende de la variedad de entes públicos).
- los presupuestos tienen una estructura distinta según se ponga el énfasis en:
 - a)* el control (Presupuesto tradicional).
 - b)* la ejecución (Presupuesto de tareas).
 - c)* la planificación (el P.P.B.S.).
- tanto a efectos de incrementar el rendimiento del sistema educativo como de incrementar el gasto público (en la discusión con los otros sectores del Estado competidores en el gasto), el Presupuesto de tareas y el P.P.B.S. ofrecen más posibilidades que el presupuesto tradicional.

II. SUGERENCIAS METODOLOGICAS

En el capítulo dedicado a la financiación de la enseñanza se ha evitado intencionadamente, al igual que en el resto de los capítulos de esta obra, la referencia, ni aun a título de ejemplo, a cualquier realidad nacional determinada. Incluso se ha renunciado a incorporar los cuadros comparativos ofrecidos por los Organismos Internacionales (en concreto por la UNESCO) sobre gasto público en educación de los países miembros.

Si el presente trabajo ha de tener alguna utilidad para los administradores de la educación, han de ser los mismos administradores los que al hilo de su lectura han de valorar si el planteamiento de los problemas de la financiación de la educación, tal como se exponen, es aplicable a la realidad inmediata en que diariamente se desenvuelven. Metodológicamente sería aconsejable, pues, que al final de cada uno de los epígrafes en que el capítulo se divide, el lector se hiciera la pregunta acerca de en qué grado la problemática expuesta es aplicable a la realidad educativa del país de que se trate.

Los epígrafes 2, 3, 4, 5 y 6 tratan de identificar el gasto en enseñanza según su *origen* (público o privado), *destino* (enseñanza pública, enseñanza privada o alumnos) y *finalidad* (la impartición de enseñanza gratuita o no gratuita) como paso previo a su cuantificación y como requisito indispensable para un posible examen de las diferentes opciones de financiación.

El lector deberá realizar un esfuerzo para identificar y clasificar todas las modalidades de financiación existentes en el país de que se trate y su importancia relativa en el contexto general de la financiación de la enseñanza.

El epígrafe 7 establece unos procedimientos muy elementales, y que se recogen sólo a título indicativo, para cuantificar el gasto en enseñanza de forma que sus componentes reflejen las modalidades de financiación de que se ha tratado en los epígrafes anteriores. El ejercicio de cuantificar los gastos de educación para un país determinado en el año elegido puede ser útil para preguntarse hasta qué punto son fiables las estadísticas nacionales e internacionales sobre gastos en educación y qué información facilitan acerca de la descomposición del gasto total en sus diversas modalidades de financiación.

El epígrafe 8 trata de plantear la dinámica del gasto en educación comparando las cifras del gasto en un año determinado con las de los años anteriores, tanto en términos absolutos como relativos. El ejercicio a realizar en este caso sería el de establecer unos cuadros de gasto en enseñanza para

una serie de años en los que se establezca su relación con dos marcos exteriores, el del sector público (manifestado en la cifra total del gasto del Estado) y el de la economía nacional (manifestado en las magnitudes del Producto Interior Bruto).

El epígrafe 9 expone el marco conceptual de lo que se ha expresado como “rendimiento del sistema educativo”. Como la preocupación por el rendimiento de los sistemas educativos se encuentra más en una fase de expresión de “buenos deseos” que de puesta en marcha de acciones eficaces, difícilmente puede pensarse en cualquier clase de ejercicio práctico que consista en algo distinto a una reflexión interna o a un debate compartido en el que se proceda a poner metódicamente en duda los fines del sistema educativo y su eficacia para alcanzarlos.

El epígrafe 10 trata de las alternativas de financiación. Como la decisión sobre las mismas compete al nivel político y no al de los administradores profesionales, su posible aplicación para estos últimos debe consistir en llevarles al ánimo de que su papel en la organización es la de presentar con claridad las distintas opciones de financiación acompañadas de los previsible riesgos y ventajas que cada opción conlleva y de que la neutralidad política del administrador profesional no tiene nada que ver con la inhibición en la presentación de las opciones, sino con la neutralidad respecto a la ejecución de la opción elegida.

El epígrafe 11 trata del presupuesto de educación, y de las distintas modalidades de su presentación. Realizar un profundo análisis del presupuesto de educación propio, señalar sus deficiencias desde el punto de vista del administrador de la educación, puede ser útil para comprobar hasta qué punto el presupuesto en sí mismo puede ser un obstáculo para mejorar el rendimiento del sistema e incluso para incrementar el gasto.

CAPITULO QUINTO

**Los recursos humanos
en la administración
educativa**

Una vez obtenidos los recursos financieros, la Administración educativa los dirige a atender fundamentalmente dos grandes tipos de gastos: gastos de personal y gastos de instalaciones escolares. El presente capítulo se destina a estudiar la Administración de los recursos humanos, examinada como un subsistema dentro del sistema más amplio que es la propia Administración educativa.

La Administración de los recursos humanos para la educación comprende necesariamente la programación cuantitativa y cualitativa de los mismos, su selección de acuerdo con principios objetivos y su adecuado desarrollo o gestión, tanto del personal docente como del personal de administración.

Finalmente, los alumnos son también recursos humanos del sistema educativo que es preciso administrar. A la población estudiantil se dedica la última parte de este capítulo.

Los recursos humanos en la administración educativa

José M.^a Merino

1. INTRODUCCION

1.1. Importancia y complejidad de los recursos humanos en la educación

Importancia de los recursos humanos en las organizaciones

Mientras los robots no consigan imponerse de ese modo que han soñado tantos autores de “ciencia-ficción”, el papel fundamental en cualquier organización, incluso en las dedicadas a producir máquinas cibernéticas, lo juega el ser humano. (Y parece que, incluso en un mundo controlado por robots, las “leyes de la robótica” que imaginó Isaac Asimov podrían seguir garantizando el protagonismo humano...)

Desde la toma de una decisión, tras la más compleja elección entre alternativas, hasta el acto sencillísimo de apretar determinadas teclas, hay una multiplicidad de actividades de las que el hombre no puede abdicar.

Las doctrinas de los años treinta sobre organización han hecho énfasis en la relevancia del factor humano en las organizaciones, como ya se señaló en la Introducción y Capítulo II de esta obra, principalmente al recordar las experiencias de Hawthorne y a las teorías de Douglas McGregor. Posteriormente, los recursos humanos han cobrado una importancia singular, al establecerse una correlación significativa entre la capacidad de las empresas para obtener beneficios y los gastos que emplean en selección, perfeccionamiento y conservación de aquellos recursos. Circunscrito el ejemplo a empresas lucrativas del sistema capitalista, la noción de “rentabilidad” puede ser significativa, no obstante, desde otras perspectivas.

Dicha correlación ha llevado a pensar, con un enfoque de potencial de servicios futuros, que los gastos en los recursos humanos, tradicionalmente considerados como “gastos corrientes” (costes variables) son realmente “gastos de capital” (costes fijos). Milton Friedman, al referirse a las fuen-

tes de “renta”, señala que una de ellas es la capacidad productiva de los seres humanos y que, de acuerdo con ello, constituye una forma de mantener la riqueza, del mismo modo que el dinero, los valores y el capital físico no humano.

**Especial
relevancia de los
recursos humanos
en el campo de la
educación**

Pero si el factor humano tiene una importancia considerable en cualquier organización, en el campo educativo su relevancia es decisiva, tanto desde el punto de vista cuantitativo como del cualitativo.

Desde el punto de vista cuantitativo, debe tenerse en cuenta que el sistema educativo utiliza verdaderos ejércitos de personas. En cualquier país, el máximo empleador es sin duda el Ministerio que administra la Educación; y esto no es evidente sólo ante el número de profesores, especialistas y administradores que emplea y que desempeñan permanentemente sus tareas dentro del sistema, sino también ante los elevados costos que su selección y perfeccionamiento y el abono de sus retribuciones suponen para los Presupuestos de Gastos Corrientes de los Ministerios de Educación, y ante los costos de otro tipo de atenciones vinculadas al personal, como seguridad social, derechos pasivos, etc.

Desde el punto de vista cualitativo, debe considerarse que el sistema educativo no es un simple productor de bienes u objetos materiales, sino una institución básica de la realidad social para la transmisión de los conocimientos (sin olvidar el polémico papel de los contenidos ideológicos y de los valores). Por lo tanto, las personas que aseguran su desarrollo están singularizadas también por la especial significación de su labor.

**Complejidad de
los recursos
humanos de la
educación**

Además, estos grandes grupos de personas, con especial cualificación por razón de la labor que desempeñan, son complejos desde muchos puntos de vista:

- se adscriben a distintos niveles educativos (primario, medio, universitario)
- actúan en diferentes modelos de acción educacional (enseñanzas regladas, enseñanzas no formales)
- funcionan con distintos ámbitos de competencia (en el nivel central, en el intermedio, en el institucional)
- están geográficamente dispersos
- son distintos, incluso en la naturaleza de su tarea sustantiva (profesores, supervisores, especialistas, administradores...)

**Un concepto
difuso e
inconcreto**

Sin embargo, y pese a su significado como “inversión”, a su importancia cuantitativa (en número y costos) y cualitativa, y a la complejidad de los recursos humanos del sistema educativo, no es raro encontrar personas, incluso a nivel directivo en los propios Ministerios de Educación, que en-

tienden la “Administración de recursos humanos” (también conocida como “Administración de personal”) como una especie de “jefatura de personal” más o menos complicada y puramente gestora de tareas sin contenidos trascendentales para la organización: se trataría, simplemente, de gestionar procesos que comportan un cúmulo notable de papeleo administrativo, de acuerdo generalmente con los aspectos más peyorativos de lo burocrático: la “Administración de personal” consistiría predominantemente en papeleo y “burocracia” (es decir, rutinas, redundancias, lentitud, trabas) con un fin último de control exclusivamente sancionador.

Para este tipo de enfoque, una mejora o racionalización de la “Administración de Personal” suele consistir en nebulosas mejoras de las comunicaciones, en cierto fomento del “bienestar” de los profesores o en una confusa potenciación de las llamadas “relaciones humanas”, aspectos todos ellos que, encuadrados dentro del campo de la Administración de Recursos Humanos, son sin embargo solamente un pequeño aspecto de una realidad mucho más compleja, que es preciso abarcar y enfrentar de forma global, como un sistema integral.

1.2. La Administración de los recursos humanos como “subsistema” de la Administración educativa

La relevancia de la “Administración de recursos humanos” dentro de la Administración de la Educación queda patente si analizamos aquélla como un *subsistema* de ésta (que, a su vez, suele ser un subsistema de la Administración del Estado).

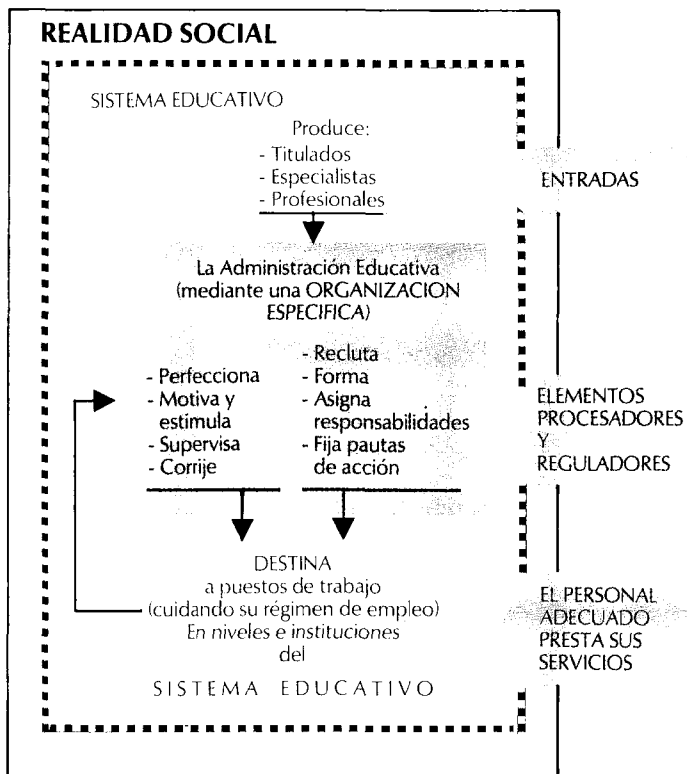
Véase en la página siguiente un sencillo esquema de la “Administración de Recursos Humanos” en cuanto *sistema*.

Esta perspectiva de la “Administración de recursos humanos” en cuanto *sistema* (subsistema a su vez, como se ha señalado, de la Administración de la Educación) nos ofrece una doble visión: ante todo, la posibilidad de percibir lo complejo de tal actividad; por otro, la de comprender hasta qué punto los “recursos humanos” que administran e imparten la Educación se interrelacionan y dependen, incluso desde el punto de vista de su propia producción, del sistema educativo, encuadrado dentro de la realidad social.

Las entradas de personal

Las *entradas* del sistema están constituidas por personas. Su número es cuantificable económicamente. Se trata de los distintos tipos de personas que la Administración educativa precisa para el desarrollo de sus funciones. Generalmente, tales personas serán, como se ha dicho, producto del sistema educativo. Tomando como ejemplo un sistema centralizado (simplemente, porque nos permitirá una mayor abundancia de situaciones) las entradas del sistema vendrían constituidas por:

– Los distintos tipos de personas que van a ser *profesores* en los niveles del sistema educativo (primario, medio, universitario...) o en las posibles



modalidades (enseñanza profesional, enseñanza de minusválidos...) o en actividades “no formales” (educación de adultos, educación permanente...)

- Los distintos tipos de personas que deben asegurar *funciones administrativas* al servicio de aquellos niveles, modalidades y actividades, en la administración central o en las propias instituciones, y con responsabilidades y funciones de distinto orden, nivel y categoría (directivos, ejecutivos, mandos intermedios, apoyo, etc...)
- Los distintos tipos de *especialistas*, personas cuyas tareas no tienen contenido docente ni administrativo, al servicio también de los citados niveles, modalidades y actividades, en la administración central o en la intermedia (desconcentrada) o en los propios centros, con responsabilidades y funciones también muy diversas (psicólogos, sociólogos, arquitectos, economistas, médicos escolares, cocineros, jardineros, conductores...)

Este personal, al ser ofrecido por la realidad social a través, en su inmensa mayoría, del propio sistema educativo, hace resaltar el aspecto de la Administración educativa como “demandante” de mano de obra que ella misma “ofrece” mediante el sistema educativo. Este hecho es muy significativo de la relación educación/empleo en cada país, y hace evidente la necesi-

dad de una buena planificación. (No hay que olvidar que, en algunos casos —por ejemplo, en el del personal graduado en las Escuelas Normales— es la Administración educativa la única empleadora lógica y coherente de tal personal).

Frente a la señalada “oferta” de personal, la Administración debe ajustar su “demanda” según criterios de idoneidad, eficacia y rentabilidad. (Como veremos más adelante, habrá sido necesario, previamente, definir las necesidades y los objetivos, así como estudiar y analizar las posibles alternativas).

Elementos procesadores y reguladores

Los elementos procesadores y reguladores que la Administración educativa va a conjugar para conseguir el personal más adecuado al desarrollo de sus fines, forman, precisamente, el aspecto sustantivo de la “Administración de recursos humanos”.

Aparece así la “Administración de recursos humanos” como actividad organizada del sistema educativo que planifica, dirige, coordina y controla la selección del personal del sistema, su adiestramiento y adecuación a la labor que debe realizar, y que define el marco estatutario de su actuación profesional.

Dicha organización es la que recluta los distintos tipos de personal; los forma, adiestra e instruye; fija sus modos de actuación y sus procedimientos; les asigna competencias y funciones; establece los diferentes aspectos de su vinculación profesional (retribuciones, movilidad, carrera, bienestar): es decir, pretende adecuar el personal preciso a las necesidades concretas de la Administración educativa, de acuerdo con los requisitos de cada puesto de trabajo, previamente fijados.

Tal adecuación se refiere, tanto a los contenidos de las funciones que van a desempeñar los distintos tipos de personal, como a los propios mecanismos administrativos de vinculación a sus puestos de trabajo, y a la permanente atención de la Administración de recursos humanos hacia ellos (ya que sus objetivos no concluyen al destinar al personal a sus puestos de trabajo) perfeccionando y actualizando sus conocimientos y habilidades, motivándole, favoreciendo la mejor comunicación, estimulando las posibles innovaciones y, en general, evaluando y supervisando su actuación.

El personal adecuado presta servicio

Los distintos tipos de personal, adecuados a sus respectivas funciones a través de los diversos procedimientos de selección, formación o adiestramiento, se inscriben en el sistema educativo. Se trata de “unidades de trabajo” producidas por la Administración de recursos humanos que, no obstante, no ha terminado con ello su misión, ya que, como se ha señalado, debe continuar propiciando de modo permanente (a través de procedimientos de perfeccionamiento y especialización, en el aspecto de la mejora profesional; a través de procedimientos de régimen de empleo —condiciones de trabajo y ascenso— en el aspecto del estatuto laboral) que los recursos humanos mantengan su idoneidad. La calidad del factor humano (cuya

evaluación continua debe ser uno de los objetivos de la “Administración de personal”) vendrá determinada por la de los servicios que presta, tanto impartiendo docencia en las instituciones educativas como desarrollando las tareas de administración o asegurando funciones de carácter especializado. Precisamente, la citada evaluación continua de los resultados de su labor podrá ofrecer información de si el producto del sistema alcanza o no la calidad deseable.

2. LA PLANIFICACION DE LOS RECURSOS HUMANOS

2.1. El proceso del planeamiento

Las actividades de planificar y programar recursos humanos, que tienen particular importancia en el campo de la Administración educativa, están sujetas a las reglas generales de la planificación. En principio, se trata de prever las necesidades de personal para períodos de tiempo concretos y en determinadas localizaciones y sectores, y asegurar que dichas necesidades queden cubiertas en los plazos y condiciones prefijados.

Objetivos y fines

La planificación de recursos humanos sigue, pues, los pasos que, en general, lleva todo proceso de planificación. Ante todo, y dentro de una definición general de políticas será preciso determinar claramente los objetivos y los fines. Por ejemplo: como consecuencia de una reforma educativa, se aumenta el número de cursos de la enseñanza básica. Para la “Administración de recursos humanos”, los objetivos y fines deben ser dotar de profesorado y personal adecuado a los nuevos centros que vayan a crearse como consecuencia de la ampliación del nivel, con objeto de asegurar su impartición.

Análisis de la situación

Luego será precisa una fase de análisis de la situación, del camino recorrido hasta llegar a ella y de las perspectivas para el futuro. Habrá que estudiar qué tipo de profesionales docentes pueden cubrir adecuadamente los nuevos cursos, tanto desde el punto de vista cuantitativo como del cualitativo; qué tipo de especialistas serán necesarios y cuántos, así como la clase y el número de administradores; estudiar la situación actual (con sus prolegómenos) y las perspectivas para el futuro, en diversas fracciones de tiempo. (Todas estas necesidades de recursos humanos estarán en función, naturalmente, del respectivo nivel educativo, número de centros y “población-meta” a escolarizar, también cuantificada y con previsión de su evolución futura).

Alternativas

Posteriormente habrá que evaluar las posibilidades de acción: alternativas. (Puede haber diversas opciones para conseguir los mismos objetivos). Si se carece de profesores adecuados concretamente a los cursos de nueva creación, y es necesario suplirlos ¿a qué otros profesionales acudir?; ¿cómo obviar este problema en el futuro?; ¿qué hacer con los profesores que, sin

ser idóneos, se van a hacer cargo de las enseñanzas, cuando haya profesionales específicos? Si no se cuenta con todos los centros físicos para cubrir las necesidades de escolarización ¿cómo conseguir un rendimiento de los recursos humanos que multiplique la eficacia de cada centro?

Estrategias

Deberán también definirse estrategias, optando por unos u otros modos de acción. Por ejemplo, se utilizará profesorado del nivel que antes cubría, en el sistema educativo, los cursos nuevos a que se amplía la enseñanza básica. Por ejemplo, se establecerá un sistema “nuclear” que interrelacione la actuación de los profesores de los nuevos centros con los de los pequeños centros antiguos; se investigarán procedimientos que permitan ampliar la actuación de los profesores, utilizando soportes docentes menos “formales”, etc...

Recursos, instrumentos, funciones, responsabilidades, controles

Habrá que cuantificar estas posibles acciones y estrategias estudiando los instrumentos y recursos necesarios y los medios financieros.

Por último, habrá que definir funciones y responsabilidades, procedimientos y sistemas de control de la actividad y de evaluación de la rentabilidad. Será preciso establecer plantillas de personal por centro; estudiar las repercusiones económicas de los distintos grupos; reflejar, en fin, las actividades en calendarios o cronogramas concretos de ejecución y debidamente cuantificados, estableciendo funciones, competencias, sistemas de comunicación, régimen de empleo, así como procedimientos de actuación, y modos de evaluar los resultados de la actuación de los recursos humanos.

Naturalmente, todos estos pasos preceden a la fase de *ejecución y control* del plan.

2.2. La previsión de necesidades de profesores, especialistas y administradores: las variables cuantitativas

En cualquier caso, para prever las necesidades de recursos humanos con que la Administración educativa debe contar para asegurar el funcionamiento del sistema, es preciso conocer del modo más exacto tanto la *oferta* del mercado de trabajo (la situación de los “productos” del sistema educativo, “fuentes de abastecimiento” para la Administración de recursos humanos) como la *demand*a real de profesionales adecuados (“necesidades de abastecimiento”) que pueda provenir de los niveles, centros y modalidades a través de los que se imparten las diferentes enseñanzas.

Las «fuentes de abastecimiento»

La información sobre la oferta lleva consigo la necesidad de conocer cuántas personas, susceptibles de entrar a formar parte del sistema educativo como profesores, administradores, especialistas, etc... salen del propio sistema educativo en cuanto “producto” de las diferentes instituciones.

En algunos casos, la producción deberá ajustarse previamente a las necesidades de profesores del sistema (por ejemplo, en el caso ya citado de los

graduados en Escuelas Normales, cuyo destino profesional es, precisamente, el de Maestros del nivel primario del sistema educativo); en otros casos, no jugará sólo la “demanda” del sistema educativo, sino también la de otros sectores económicos (para titulados de distintos tipos, profesionales de la administración, etc.) de modo que la “Administración de recursos humanos” educativa debe concurrir como otro demandante al mercado de trabajo...

En cualquier caso, sin embargo, la “producción” de titulados, graduados y profesionales por parte del sistema educativo no debe verse solamente desde la perspectiva de cada curso o plan anual (ejercicio) sino en proyecciones a medio y largo plazo e incluso desde prospectivas de más amplio alcance temporal.

Las «necesidades de abastecimiento»

La organización que asegura la “Administración de recursos humanos” reclutará aquellos profesionales para adecuarlos a las necesidades que tiene en cada momento el sistema educativo de profesores, especialistas, administradores, etc... Es decir, para cubrir la demanda que, por causas derivadas del propio personal (abandonos, promociones, jubilaciones, defunciones...) o por causas de carácter institucional (reformas educativas; reajustes coyunturales) se produzca en el sistema.

El «banco de datos» de personal

Para todas las operaciones derivadas de la Administración de los recursos humanos, y muy especialmente para prever la provisión de puestos en el desarrollo permanente de los sucesivos cursos académicos, es muy conveniente el establecimiento de un “banco de datos” del personal.

Dicho “banco de datos” registrará el personal que forma parte del sistema educativo en cuanto profesor, administrador o especialista, distinguiendo los niveles respectivos (central, intermedio, institucional) así como el tipo de institución (modalidad y clase) donde prestan sus servicios.

Los datos a reseñar para los recursos humanos pueden ir, desde una información muy esquemática (edad y sexo; titulación o especialidad principal; antigüedad de su vinculación profesional; nivel e institución en que prestan sus servicios) hasta abarcar un amplio abanico de datos (otras titulaciones o conocimientos; grado de perfeccionamiento profesional; régimen de empleo —horario, tiempo de dedicación—; vicisitudes de su carrera profesional, etc.).

Esta información individualizada, conjugada en cada caso de acuerdo con los distintos datos, permitirá un conocimiento que va desde lo puramente demográfico (cálculo de bajas por edad de jubilación...) hasta informaciones más complejas (localización geográfica; distribución en el “mapa escolar”; encuadramiento institucional; calificación profesional...) llegando incluso a posibilidades de información más sofisticada (número de profesores de una especialidad con otros conocimientos o aptitudes...).

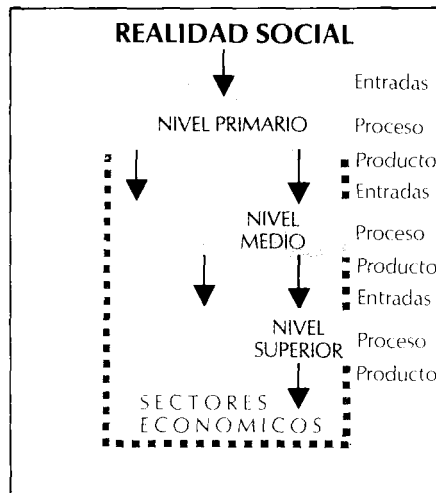
En cualquier caso, el “banco de datos” es un instrumento imprescindible

para racionalizar la administración de los recursos humanos y prever las necesidades que, en tal orden, requiera el sistema educativo.

2.3. Otras variables cuantitativas

Pero las necesidades de profesores, especialistas y administradores de las distintas instituciones educativas vienen determinadas, a su vez, por factores externos: el más característico es el *alumnado*, otra de las “entradas” del sistema educativo que, tras el oportuno proceso de escolarización, va a salir como “producto” de los distintos niveles, ingresando de inmediato en los sectores económicos de la realidad social o accediendo a otro nivel educativo como “entrada” del mismo.

Veamos un sencillo esquema:



El número y clase de alumnos es parámetro fundamental para determinar el número y tipo de profesores y otro personal necesario para asegurar la escolarización de aquella población-meta.

El conocimiento de tal realidad sólo puede alcanzarse a través de una información que suministre datos demográficos en los que interfieren, a su vez, datos geográficos, económicos e institucionales.

Los datos demográficos

La situación real del nivel de escolarización, es decir, el conocimiento del número de alumnos actuales (población escolarizada), del número previsible de aspirantes a alumnos (población a escolarizar) y su desagregación según los “grupos de edad”, que suelen corresponderse con los diferentes niveles del sistema educativo, son los datos iniciales con que debe contarse.

Estos datos vendrán a su vez muy determinados por las previsiones de nacimientos, por la “esperanza de vida” y por las migraciones (internas e internacionales), siendo en este caso importante el conocimiento tanto del origen como del destino de la masa de población que se mueve.

Los datos geográficos

Los datos sobre la población deben ser clasificados de acuerdo a las zonas geográficas en que aquélla radica o va a radicar que, a su vez, suponen núcleos de población y determinan la distribución de las instituciones educativas, es decir, el “mapa escolar”.

Los datos económicos

Los datos demográficos y geográficos están íntimamente ligados a los datos de carácter económico: sectores y ramas en que se emplea la población activa; índices de paro o desempleo; incidencia de posibles planes o programas de desarrollo económico y su localización, etc.

Los datos institucionales

Por último, debe tenerse en cuenta que, del propio planeamiento educativo y de la adopción de medidas que supongan reformas “curriculares” o que modifiquen el “espacio educativo” de los centros en que se desarrolla la impartición de las enseñanzas, pueden derivarse oscilaciones en las necesidades de escolarización.

2.4. Aspectos cualitativos de las necesidades de recursos humanos

Los «perfiles profesionales»

En realidad, previo a conocer “cuántas” es conocer “qué tipo” de personas necesitamos. Determinar los “perfiles profesionales” es tarea que tiene una doble vertiente: de un lado, debe definir el marco de los requisitos, conocimientos, aptitudes y características de los respectivos tipos y clases de personas; de otro, debe señalar el ámbito laboral, competencias, funciones y responsabilidades de los puestos de trabajo. No olvidemos que los recursos humanos son necesarios para el desempeño de determinadas funciones y la prestación de concretos trabajos, de específicos cargos en los que puede predominar alguna nota singular (funciones exclusivamente docentes; predominantemente docentes, con otras implicaciones —v.g.: relaciones con la comunidad—; exclusivamente administrativas; predominantemente administrativas, con otras implicaciones; de carácter especializado relacionado con la docencia o con la administración, etc.).

Perfiles genéricos

En muchos casos, un *perfil* de carácter genérico puede servir para una misma clase de personas. Por ejemplo, cuando nos referimos a los profesores de un nivel determinado, que imparten el mismo tipo de enseñanzas, en centros similares y a alumnos de los mismos grupos de edad y grados de escolarización.

Dentro del ámbito de su propia actuación personal, no cabe duda de que estos profesores, en cuanto al “desarrollo curricular”, utilización de soportes didácticos, actividades escolares y extraescolares (y, por supuesto, formación previa) están incluidos en un mundo de tareas similares, por lo que

no sería necesaria la definición individualizada de su perfil ni la descripción concreta de cada puesto de trabajo.

Perfiles específicos

En otros casos, sobre el perfil genérico del nivel correspondiente, aparecerá el “plus” de requisitos más específicos (por ejemplo, el puesto de “Director de una institución de primera enseñanza” cuando se atribuye su desempeño a los “Profesores de primera enseñanza”).

Lo mismo se puede decir para el personal de administración y para los especialistas: las tareas del mismo contenido, en similar ámbito o nivel de actividad, determinarán perfiles genéricos, que se irán diferenciando y matizando según se vayan a su vez singularizando los puestos de trabajo y, por consiguiente, las funciones a desempeñar.

Descripción de los puestos de trabajo

En cualquier caso, es necesaria una descripción de los puestos de trabajo lo más pormenorizada posible, en que se determine, al menos, lo siguiente:

- Formación inicial de sus titulares (incluida experiencia, si procede)
- Objetivos
- Funciones y responsabilidades
- Relaciones y líneas de comunicación.

2.5. Los costos de los recursos humanos

Alfred Marshall dijo que “el capital más valioso es el invertido en los seres humanos”. El problema consiste en optimizar esa inversión, y resulta especialmente acuciante en el caso de la Educación, donde los gastos en personal son verdaderamente muy elevados y donde, dado lo numeroso de los efectivos de cada nivel, un pequeño incremento suele tener una gran repercusión presupuestaria.

Por eso, aunque se acepta ya generalmente la relación entre la productividad (y correspondiente rentabilidad) de las empresas y la calidad (intrínseca y operativa) de sus recursos humanos, el problema consiste en poder evaluar económicamente dicha relación.

La «contabilidad de los recursos humanos»

Veamos el concepto de “contabilidad de los recursos humanos” según Eric Flamholtz.

En un sentido literal, la “contabilidad de los recursos humanos” significa las personas empleadas como un recurso en la organización. Supone medir los costos producidos en las empresas y otras organizaciones para reclutar, seleccionar, contratar, formar y desarrollar al activo humano. Supone calcular lo que costaría sustituir los activos humanos de una empresa.

También supone calcular el valor económico de los recursos humanos de las organizaciones. Así pues, la contabilidad de los recursos humanos significa medir la inversión hecha por las organizaciones en personal, el costo para sustituir dichas personas y el valor de esas personas para la empresa.

El término “contabilidad de los recursos humanos” no debería verse sólo en un sentido literal; también tendrá una significación figurativa o simbólica. No es solamente un sistema para medir el costo y el valor de las personas para las organizaciones, sino que es también una forma de pensar en la dirección de las personas. Esto sugiere la necesidad de pensar en las personas como recursos valorables de la organización, recursos que pueden ser valorados como resultado de la forma en que se dirige al personal.

Elementos que entrarían en dicha “contabilidad” serían los gastos referentes a reclutamiento, destino (o asignación), movilidad (o trasiego) y perfeccionamiento (o conservación de la calidad) de los recursos humanos.

En este sentido, se han señalado dos diferentes conceptos para determinar los costos de los recursos humanos:

Costo de origen

a) Costo de origen, que es el producido al seleccionar, reclutar, formar y destinar a las personas. Estaría integrado por unos costos “de adquisición” propiamente dichos (los derivados del reclutamiento, selección, asignación y promoción) y por unos costos “de aprendizaje” o “formación” (los derivados de la formación, adiestramiento, orientación para el trabajo, etc. y de la productividad perdida durante este período).

Costo de sustitución

b) Costo de sustitución, que es el que resultaría de reemplazar a los recursos humanos empleados. En él, a los “costos de adquisición” y a los de “aprendizaje”, habría que añadir la estimación de los “costos de separación” de la persona reemplazada.

El denominado «Costo de oportunidad»

Otro de los costos a que han aludido los autores es el llamado “costo de oportunidad”: aquél que vendría determinado por el uso alternativo más favorable de los recursos humanos. Se trata de un costo, sin embargo, difícilmente cuantificable en baremos monetarios.

Veremos, en la página siguiente, los modelos propuestos por Eric Flamholtz para medir los “costos de origen” y los “costos de sustitución” de los recursos humanos.

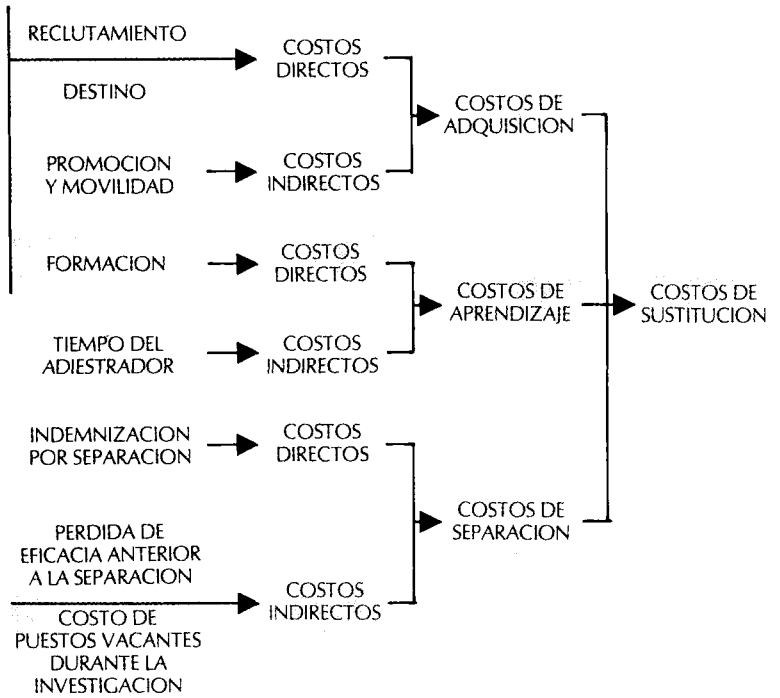
Aunque las Administraciones públicas no suelen llegar a un grado tan refinado de evaluación de su estructura económica, estos costos no deberían dejar de estimarse de algún modo.

Gastos del ejercicio: las retribuciones salariales

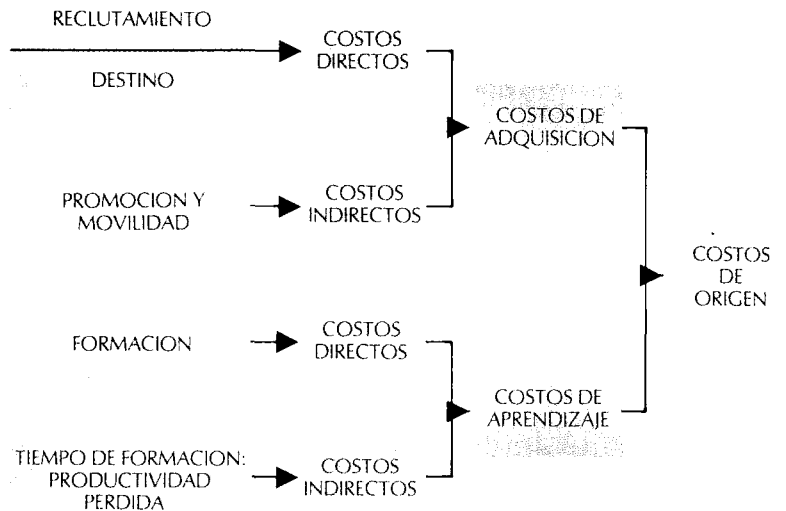
Otro tema es el de los costos de las retribuciones salariales, y su papel a la hora de cuantificar las previsiones de personal para cada ejercicio económico.

El problema de las retribuciones salariales (aparte de la importante reper-

MODELO PARA MEDIR LOS COSTOS DE SUSTITUCION DE LOS RECURSOS HUMANOS, según ERIC FLAMHOLTZ



MODELO PARA MEDIR LOS COSTOS DE ORIGEN DE LOS RECURSOS HUMANOS, según ERIC FLAMHOLTZ



cusión de cualquier pequeño incremento en la masa total del presupuesto de gastos) es que, al referirse a diferentes grupos de personas, encuadrados en distintos niveles, requiere un tratamiento común que evite posibles desequilibrios entre unos grupos y otros, y que homogeneice los componentes de las diferentes retribuciones.

La coordinación, en este aspecto, es imprescindible para superar las posibles irregularidades y diferencias injustificadas que presiones gremiales o de otro carácter puedan ocasionar en los niveles de retribución. Por otra parte, sólo una visión coordinada e integral de los recursos humanos administrados por los Ministerios de Educación permitirá la información suficiente para argumentar de modo unitario y coherente modificaciones o mejoras salariales frente al Ministerio de Finanzas (Hacienda).

Como se sabe, los Ministerios de Finanzas tienden a prefijar las cuantías económicas disponibles dentro del conjunto de los recursos financieros del Estado, más que a evaluar minuciosamente las necesidades reales, tanto humanas como físicas. La defensa sólida de las cuantías verdaderamente necesarias, por parte del Ministerio responsable de la Educación, únicamente podrá basarse en una información integral y en una administración homogénea y bien coordinada de los diferentes grupos humanos que prestan sus servicios en el sistema educativo.

Necesidad de una visión integral

Esta coordinación y esta visión integral son absolutamente imprescindibles, sea cual sea el modo de organización (sectorial o funcional) de las actividades que administran los recursos humanos, si se pretende, no sólo una capacidad de negociación frente al Ministerio de Finanzas (y al Departamento que tenga encomendado el "Servicio Civil" o la función pública) sino establecer con una mínima racionalidad programas y políticas de retribuciones dentro del propio Ministerio de Educación.

En efecto, una dispersión de la Administración de los recursos humanos, y la subdivisión de éstos en mundos independientes dentro del propio sistema educativo (por un lado, los del nivel primario; por otro, los del nivel medio; por otro, los del superior...) puede llevar a una gran heterogeneidad en el régimen de empleo (condiciones de trabajo) y, lógicamente, en las políticas salariales que, a la larga, producirían un sistema de "compartimentos estancos" proclive a toda clase de disfunciones, a la implantación de criterios diversos (e incluso contradictorios) y, por supuesto, a una descoordinación y no integración de los recursos. Tales resultados serían, precisamente, lo contrario de lo que debe conseguir cualquier estructura administrativa que pretenda un éxito siquiera mediano en el desempeño de sus actividades.

3. LA SELECCION DE LOS RECURSOS HUMANOS

Mediante la “selección”, la Administración de recursos humanos **desagrega de la oferta** (“fuentes de abastecimiento”) los que considera más idóneos para sus fines. Puede decirse que, suscitadas las necesidades de recursos humanos, establecidos los perfiles profesionales y descritos los respectivos puestos de trabajo, se trata ahora de encontrar la persona adecuada que encaje en tal perfil y sea capaz de desempeñar el puesto de trabajo concreto.

Por medio de la selección, los recursos humanos *entran* en el sistema. La selección, por lo tanto, tiene una relevancia especial: de su buena realización dependerá la calidad del grupo humano que va a asegurar la impartición de la Educación en los diferentes niveles educativos.

La selección tiene dos aspectos. De un lado, debe ajustarse, en su amplitud, a las necesidades cuantitativas de recursos humanos (necesidades éstas que, previstas por la Administración, se irán cubriendo conforme a “planes” prefijados). De otro lado, la selección debe facilitar al sistema los recursos humanos susceptibles de conseguir la mayor idoneidad en el desempeño de sus tareas, atendiendo de este modo las necesidades cualitativas.

Aspectos cuantitativos de la selección

Los aspectos cuantitativos de la selección tienen como base, principalmente, la necesidad de una buena programación de efectivos, de planes de provisión bien establecidos, que tengan previstas las necesidades de personal en su cuantía, clase y cadencia de ejecución (planes que pueden referirse tanto al ejercicio como al medio y largo plazo) y que dichas programación y planificación se vean ejecutadas por medio de métodos ágiles y eficaces de reclutamiento y en los períodos menos costosos para el rendimiento del sistema.

El defecto más grave: la improvisación

La falta de una programación de efectivos, en cuanto servicio permanente de la Administración de recursos humanos, y la consecuente falta de planes de provisión de plazas que tengan en cuenta tanto la oferta de candidatos (en número y clase) como las posibles vacantes del sistema (por promociones, abandonos, jubilaciones o fallecimientos), todo ello proyectado temporalmente, pueden ser el “talón de Aquiles” de toda la Administración de recursos humanos, al obligar a una inicial improvisación en los flujos de entrada que irá en detrimento de la coherencia del resto del proceso.

Aspectos cualitativos de la selección

Los aspectos cualitativos hacen referencia al modo de conseguir “la selección del más idóneo”.

Precisamente, el buen desarrollo y rendimiento futuro del sistema radicará, como se ha dicho, en conseguir una calidad óptima en la entrada de recursos humanos. Sin entrar a calificar qué procedimiento de selección es el

mejor (ya que esto vendrá determinado por cada realidad específica) sí se pueden señalar, como notas básicas para una buena selección, las siguientes:

- *Universalidad de la oferta.* La convocatoria debe ser lo más amplia posible, buscando que pueda acudir al proceso de selección la universalidad de la “población-oferta” (fuente de abastecimiento) que se pretende utilizar como base de la selección.
- *Igualdad de oportunidades.* La participación de la “población-oferta” no debe estar mediatizada ni discriminada inicialmente. Cubiertos los requisitos básicos, todos los interesados deben poder presentarse para ser considerados en el proceso de selección.
- *Criterios objetivos.* Los criterios de selección deben ser objetivos. Ya que se pretende seleccionar a los recursos humanos más idóneos para el desempeño adecuado de los diferentes puestos de trabajo, todo lo que sea exterior o ajeno a esto debe descartarse como criterio selectivo u ocupar un lugar secundario.
- *Seleccionadores capaces.* El proceso de selección debe asegurarse por seleccionadores también idóneos. Aunque esto nos llevaría a la vieja cuestión “quién selecciona a los seleccionadores”, no cabe duda de que, en principio, la capacidad personal y profesional, la concurrencia de representantes interdisciplinarios y una cierta objetividad en su designación pueden ser elementos propiciadores de aquella idoneidad.
- *Procedimientos racionales.* Con arreglo a criterios objetivos, seleccionadores capaces deben utilizar procedimientos racionales que garanticen la idoneidad de los reclutados, una idoneidad que debe mirar, prioritariamente, al eficaz desempeño de las tareas concretas que los posibles seleccionados van a desempeñar en el sistema educativo.

Un sistema «de mérito»

En cualquier caso, sin prejuzgar los procedimientos de selección que se utilicen, debe buscarse un “sistema de mérito”, es decir, que procure obtener los profesionales que, entre los que concurren, son más valiosos por sí mismos, por sus propios méritos y cualidades.

Defectos de la selección

Acaso los dos defectos más graves en el planteamiento de la selección sean la endogamia y las implicaciones de carácter político.

La endogamia

El caso de la endogamia ha sido criticado con carácter genérico por Phillips Coombs, así como en sucesivos Seminarios y encuentros internacionales patrocinados por UNESCO, o donde esta organización ha participado. Según tales críticas, el desarrollo de la Administración de la Educación está limitado por la falta de idoneidad profesional de los propios administradores, que suelen reclutarse exclusivamente entre las filas del personal docente. Esta “endogamia” docente es verdaderamente problemática, porque lleva a un círculo vicioso difícilmente superable cuando el “status quo” está sólidamente cristalizado.

Con carácter particular, la llamada “endogamia” aparece cuando privilegios de carácter gremial o de otro signo restringen, sin motivos objetivos, la “fuente de abastecimiento”, obligando a las Administraciones de personal a cerrar también el abanico de sus posibilidades de selección, al tener que realizarla dentro de un campo más reducido de profesionales.

Las implicaciones políticas: el «spoils system»

En cuanto a las implicaciones políticas, acaso el ejemplo más típico, referido a la selección de recursos humanos, lo constituya el que se ha dado en llamar “spoils system” (sistema del botín) y que, frente al sistema “de mérito”, supone que el triunfo de esta o aquella facción o grupo político determina que los amigos o clientes políticos del triunfador son quienes ocupan las plazas de la Administración del Estado a todos los niveles (y, por lo tanto, las de la Administración de la Educación).

Las desventajas de este método son evidentes desde el punto de vista meramente funcional y operativo (administración “provisional”, mutante, inestable, improvisada...) pero, sobre todo, desde el punto de vista de la calidad, ya que, al primar factores extraprofesionales y subjetivos, no se favorece precisamente la selección de los candidatos más idóneos, desde el punto de vista estricto del buen desempeño de los puestos de trabajo en cuestión.

4. EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

4.1. Conceptos previos

Las actividades permanentes de la organización que administra los recursos humanos se conocen como “gestión de personal”, aunque junto a este concepto se utiliza también el de “desarrollo de los recursos humanos”. Frente a la primera de las acepciones, la segunda tiene la ventaja de dar una idea dinámica y orgánica de la actividad, ya que el concepto de “gestión” presenta, en principio, una idea excesivamente ceñida a lo solamente mecánico, al mero dispositivo.

El “desarrollo de los recursos humanos” supone el funcionamiento de los elementos que cuidan de que aquellos se mantengan en condiciones óptimas, por una parte, y que los ajustan al sistema, fijando su encuadramiento profesional y señalando las líneas generales y concretas de su actuación.

Podemos, pues, decir que el “desarrollo de los recursos humanos” tiene una doble perspectiva:

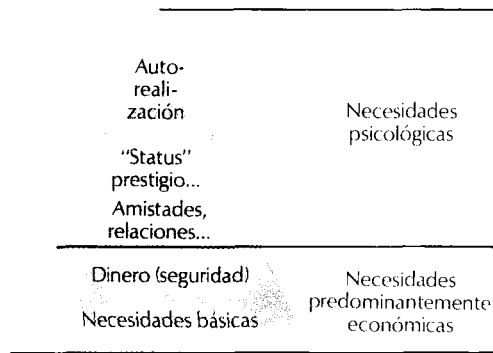
- interna, que contemplaría aspectos tales como adecuación, eficacia y productividad (componentes muy importantes: la “motivación” y la “participación en la toma de decisiones”)
- externa, que se referiría sobre todo a los aspectos estatutarios de los recursos humanos (el régimen de empleo, las condiciones de trabajo).

“Motivaciones del personal” y “participación en la toma de decisiones” son conceptos acuñados predominantemente en la empresa del sistema capitalista, que juegan dentro de los parámetros de la misma con objeto de incrementar la productividad y, por supuesto, los beneficios. No obstante, su “filosofía” puede contemplarse con un enfoque que no valore la productividad desde un punto de vista de exclusivo lucro dinerario. De hecho, hay una serie de elementos psicológicos en la elaboración de tales teorías que trascienden el marco estricto de aquella formulación y, aunque por lo general (como se ha dicho) las Administraciones Públicas no han aplicado una perspectiva *gerencial* al manejo de sus asuntos, parece conveniente una breve consideración de ambos conceptos.

Los comportamientos de los individuos y de los grupos humanos que se encaminan a la satisfacción de sus necesidades, están compuestos de una serie de acciones y actividades en que juegan un papel predominante los *incentivos*, a la hora de adoptar uno u otro tipo de acciones.

A. Maslow: la «jerarquía de necesidades»

En este sentido, Abraham Maslow señaló una “jerarquía de necesidades”, que iría desde las puramente fisiológicas (las más inmediatas, urgentes y de insoslayable satisfacción: alimentación, habitación, vestido, sanidad...) hasta otras de carácter psicológico y de gratificación, que se van suscitando sucesivamente, a partir de la satisfacción de las primeras. El ejemplo tiene una explicación gráfica en la siguiente pirámide, aunque de modo muy simplificado:



Es decir, las necesidades se ordenan en jerarquías o categorías y, aunque las características personales matizarán acusadamente cada caso, su satisfacción irá “motivando” los comportamientos sucesivos.

Herzberg: la «motivación-higiene»

Posteriormente, Frederick Herzberg introdujo en aquella teoría determinadas precisiones, señalando que hay dos tipos de factores en el problema motivacional de las organizaciones:

- “Factores-higiene”. Son los que, simplemente, previenen la insatisfacción, es decir, mantienen el nivel de aceptación (salarios, condiciones de trabajo...)

- Factores motivacionales. Son los que añaden, a la simple aceptación, elementos activos y positivos (reconocimiento de la labor, asignación de responsabilidades, participación...). Estos son los factores que verdaderamente “motivan” al personal, una vez asegurados los anteriores.

Las decisiones administrativas se ejecutan a través de los recursos humanos y en los últimos años (que, por otra parte, vienen definidos por tendencias sociales de progresiva democratización en todos los órdenes) se ha podido comprobar que la participación en la toma de decisiones por parte de aquellos que deben ejecutarlas es un elemento positivo para las organizaciones, no sólo desde el punto de vista de su funcionamiento, sino también desde el de la consecución de sus objetivos.

**Defectos en la
«participación»:
pseudoparticipación
y «participación
excesiva»**

Los autores (y concretamente Burt Scanlan) señalan los dos defectos más graves de la “participación”:

- La “pseudoparticipación” (el superior trata de hacer creer a sus subordinados que están participando e influyendo en las decisiones, cuando en realidad no es cierto —p. e. solicitando sugerencias que ni siquiera leerá, porque la decisión ya está tomada...).
- La “participación excesiva” (los modos y grados de participación no están bien establecidos, de modo que hay una interferencia general en los ámbitos ajenos de responsabilidad).

La “pseudoparticipación” acaba propiciando la desconfianza, una vez que el personal comprende lo ficticio de la situación; en cuanto a la “participación excesiva”, puede acabar en la inoperancia, al difuminarse la responsabilidad de los centros donde deben tomarse las decisiones importantes.

**«Relaciones
humanas»**

Para desarrollar la “participación” se ha acudido usualmente al llamado *modelo de relaciones humanas*. Este enfoque supone introducir elementos de suavización en la administración autoritaria tradicional. El objetivo básico de las “relaciones humanas” consiste en lograr que el personal se sienta necesario y considere importante su papel dentro de la empresa; es decir, que esté satisfecho y mantenga una buena moral. Como señala Burt Scanlan: “La participación en este modelo es como un *lubricante* que elimina la resistencia a la autoridad formal”, sin aclarar si la participación es útil por sí misma.

**«Recursos
humanos»**

El siguiente paso lo está dando un nuevo concepto de “participación”, el llamado *modelo de recursos humanos*. En este modelo, la participación no tiene como objetivo mejorar la satisfacción y la moral del personal, sino mejorar, precisamente, el proceso de toma de decisiones y la eficiencia en el desempeño de las tareas. (La satisfacción y la moral juegan, simplemente, como unas variables, pero no constituyen el objetivo final de la participación).

En cualquier caso, la participación debe ser económicamente racional y

operarse a través de buenos canales de comunicación, siendo imprescindible que se determine su ámbito y su grado.

Motivación y participación en la Administración educativa

Los conceptos de motivación y de participación en la Administración educativa responden, en general, al esquema planteado, aunque vendrán matizados por la especificidad de la Educación. En el aspecto de la “motivación”, las posibilidades de “carrera docente” —ósmosis profesional entre los niveles educativos—, perfeccionamiento sin graves sacrificios, mejora continua de los instrumentos didácticos y pedagógicos, aceptación y fomento de las innovaciones y de la creatividad (sobre una base salarial aceptable), serán elementos verdaderamente dinamizadores. En el aspecto de la “participación”, tanto el desarrollo del proceso cotidiano de la enseñanza como la implantación de reformas deben contar, para su éxito (siquiera inicial, de mera aceptación) con la participación de los recursos humanos del sistema. Lamentablemente, los canales de decisión de la Administración Pública educativa, a la hora de formular sus planes, suelen olvidarse de sus recursos humanos en cuanto tales (es decir, en cuanto elementos productivos del sistema educativo), aceptando únicamente su participación como ciudadanos que ejercen sus derechos electorales. Se trata de un grave error, que suele tener como contraprestación la indiferencia, cuando no la franca hostilidad.

4.2. El régimen de empleo de los recursos humanos

El régimen de empleo de los recursos humanos viene determinado por el proceso de estos recursos en su relación con la Administración educativa: desde su reclutamiento, hasta su jubilación (o separación) pasando por su destino, movilidad, promoción y régimen salarial y estatutario, y, por supuesto, por los aspectos de su formación, tanto inicialmente (para el primer desempeño de su trabajo) como a lo largo de la prestación de su servicio.

El “régimen de empleo” abarca, pues, el amplio abanico de las condiciones de trabajo en la Administración educativa. Condiciones de trabajo que, en principio, deben ostentar características similares a las de cualquier organización, en cuanto a su racionalidad, su fomento de la participación y de la creatividad, sus buenos canales de comunicación y sus sistemas objetivos de ingreso y promoción.

Reclutamiento

A) *Reclutamiento*. La vinculación de los recursos humanos al sistema se efectúa por medio del “reclutamiento”. Se puede decir que el reclutamiento es la realización concreta del proceso de selección: convertir los criterios y teorías generales de la selección en normas y procedimientos específicos, desarrollando tales normas y procesos.

El reclutamiento, sea cual sea la forma elegida para realizarlo (entrevista, examen, concurrencia de trabajos y experiencias...) debe tener las mismas características que la selección, en cuanto a universalidad, objetividad, ra-

cionalidad e idoneidad de los seleccionadores y de los procedimientos utilizados.

El reclutamiento consiste pues en ejecutar la operación de la selección, y comporta una serie de trámites sucesivos; los más relevantes son:

1. Hacer pública la convocatoria y difundirla, concretando en ella puntos tales como:
 - Relación de vacantes, según niveles y centros.
 - Requisitos mínimos para poder optar a las vacantes.
 - Méritos que se tendrán en cuenta.
 - Modelo de formulario para solicitar las plazas.
 - Organo administrativo al que se han de dirigir las solicitudes.
 - Información general sobre el proceso y resultados del reclutamiento.
2. Designar las instituciones seleccionadoras.
3. Establecer los criterios objetivos que han de presidir la actuación de tales instituciones, así como los baremos concretos de méritos y requisitos y los criterios calificadores.
4. A la vista de la actuación de las instituciones seleccionadoras, nombrar o contratar a los candidatos seleccionados.

Formación y perfeccionamiento

B) *Formación y perfeccionamiento*. La “Administración de recursos humanos”, para ajustar los conocimientos y aptitudes de los candidatos seleccionados al puesto de trabajo que van a desempeñar, debe formarles.

Luego, a lo largo del desarrollo de sus tareas, y por diversas razones (nuevos métodos o teorías aparecidos, innovaciones curriculares, reformas estructurales) deberá *perfeccionar* aquella formación inicial.

Podemos, pues, precisar lo siguiente:

- La “formación” se refiere a la “preparación para el servicio”. Con mayor o menor amplitud, que vendrá determinada por la complejidad de las tareas, se trata de una “capacitación” inicial.
- El “perfeccionamiento” se refiere a la “preparación en el servicio”. También más o menos amplia, según las necesidades de la persona y del puesto que desempeña, se trata de una “actualización” permanente, de un “re-entrenamiento” periódico, para mantener los recursos humanos en el nivel de calidad que tenían cuando fueron reclutados para el sistema.

Normalmente, la “formación inicial”, con mayor o menor calidad, se garantiza por todas las Administraciones educativas.

No sucede lo mismo con el “perfeccionamiento” (o “formación permanente”) cuyos altos costos, sobre todo en tiempo no empleado por el personal mientras se perfecciona, suelen determinar que las Administraciones acudan a ella de modo esporádico y tímidamente.

Necesidad de planes de perfeccionamiento

Sea cual sea la amplitud del perfeccionamiento, lo que es inexcusable, es que esté sometido a una programación y a planes concretos de ejecución. Un perfeccionamiento no planificado supone un derroche económico y es, además, fuente de agravios e insatisfacciones entre el personal.

Métodos de «enseñanza a distancia»

Para paliar los problemas que conlleva el desplazamiento masivo de recursos humanos (por ejemplo, en el caso del profesorado) puede acudir a métodos de “enseñanza a distancia” que, combinados con actividades presenciales, tienen además la ventaja de multiplicar los efectos de cualquier programa o plan de perfeccionamiento.

En cualquier caso, no hay que olvidar que las actividades de cualquier tipo de perfeccionamiento deben contar con la aceptación de los recursos humanos implicados y suponer, de algún modo, un incentivo para quienes se perfeccionan.

Movilidad: Promoción y carrera

C) *Movilidad: promoción y carrera.* Desde que el personal toma posesión de su primer destino (asignación inicial), un marco reglamentario y estatutario debe regular con eficacia sus futuras vicisitudes profesionales, garantizándole los canales de promoción (unos canales también objetivos, basados en el mérito) que van a ir facilitando el desarrollo de su “carrera” (docente o no docente) dentro de la Administración educativa, a través de ascensos en las categorías laborales o de traslados a instituciones más apetecidas.

La falta de perspectivas profesionales y de garantías objetivas en la mejora profesional son origen de graves insatisfacciones, redundando en perjuicio del buen desempeño de su labor por parte de los recursos humanos.

Diseño del trabajo

D) *Diseño del trabajo.* El régimen de horarios y modos de prestación laboral deben ser también racionales, establecidos de modo equitativo para los diferentes niveles y procurando el uso más completo (y participativo) de las habilidades y capacidades del personal.

Incompatibilidades

En este sentido, lo ideal sería que los recursos humanos del sistema educativo se dedicasen exclusivamente a su labor y puesto de trabajo. En cualquier caso, es preciso contar con una clara reglamentación de las compatibilidades o incompatibilidades del empleo, por razones derivadas de la coincidencia de horarios o de la propia naturaleza del trabajo.

También debe establecerse el cuadro general de vacaciones y los sistemas de licencias, permisos, etc.

Política salarial

E) *Política salarial*. Al referirnos a la formalización de los Presupuestos de Gastos de los recursos humanos, hemos señalado la necesidad de que el Ministerio de Educación desarrolle una política coordinada y unitaria en materia de retribuciones que le permita defender sus criterios con cierta garantía de eficacia frente al Ministerio de Finanzas.

Elemento fundamental para determinar el papel de la “masa retributiva” en el Presupuesto de Gastos es la “política salarial” que sea desarrollada por la Administración educativa.

Por otra parte, tal “política salarial” incidirá de modo inmediato tanto en las “motivaciones” del personal como en la posibilidad de requerir su dedicación exclusiva al sistema educativo.

**Notas de la
«política salarial»**

Las notas generales de la “política salarial” deben ser las siguientes:

1. Debe ser razonable frente al nivel de salarios de los demás sectores económicos.
2. Debe favorecer la estabilidad y permanencia del personal en el sistema educativo.
3. Debe ser equitativa para los diferentes niveles y clases de recursos humanos del propio sistema educativo.
4. Debe estimular la promoción y la mejora profesional, mediante el establecimiento de grados y niveles que remuneren mayores responsabilidades, tareas más complejas y dedicación más intensa.
5. Debe ser clara y pública.

Participación

F) *Participación*. La participación del personal en la planificación y en la toma de decisiones pueden arbitrarse de muchos modos, aunque los más comunes son el establecimiento de “consejos” o “comisiones” en los propios claustros de los centros o en las instituciones del sistema educativo, con competencias en determinadas materias y definiendo los procedimientos y canales para llevar a cabo tal participación.

**Asociaciones y
sindicatos**

Grupos que deben tenerse en cuenta en la participación (en cuanto representantes de intereses de las diferentes clases de personal) son las asociaciones y sindicatos en que puedan estar encuadrados los recursos humanos. Aunque debe señalarse que cualquier monopolización gremial de canales de comunicación o participación puede resultar disfuncional y sesgar de modo excluyente o privilegiado determinadas decisiones.

**Bienestar del
personal**

G) *Bienestar del personal*. Dentro de este epígrafe entrarían todos los aspectos no estrictamente reglamentarios que sirvan para mejorar o completar las condiciones de trabajo, y que están compuestos por servicios y actividades de carácter cultural, social y asistencial. Se trata de un área que

debe estar muy directamente asegurada por los propios interesados, y que la Administración de recursos humanos debe simplemente fomentar y apoyar.

4.3. La supervisión de los Recursos Humanos

La Supervisión (o control) es, como se ha señalado en el Capítulo II, una de las funciones de la Administración que más se ha modificado en las modernas teorías y que, sin dejar de ser “medida de rendimiento”, “no se orienta ya a la búsqueda de responsabilidades, sino a la introducción de elementos correctores”.

En la Administración educativa, la Supervisión nace históricamente en el nivel primario, y se ejerce principalmente como una inspección de conductas, comportamientos y actitudes del profesorado tanto desde el punto de vista puramente pedagógico como de las implicaciones profesionales de otro carácter, principalmente administrativo.

Este modo de desempeñar la supervisión ha llevado consigo que, en muchos casos, los supervisores cuyo campo prioritario de acción sería el estrictamente técnico-pedagógico, se hayan visto desbordados por los aspectos administrativos de mero trámite, convirtiéndose de hecho en gestores de asuntos alejados de su lógico campo de acción.

Conviene, pues, aproximarse al tema distinguiendo dos aspectos en el control de la actividad de la Administración educativa:

Supervisión técnico-pedagógica

— los aspectos *técnico-pedagógicos*, que comportan la evaluación de la calidad general en la impartición de las enseñanzas, controlando los métodos y sistemas de enseñanza, estimando el rendimiento y asesorando al profesorado en las materias específicamente docentes, con objeto de mejorar los resultados de su acción.

Supervisión administrativa

— los aspectos de *administración general* referentes al desarrollo de los distintos recursos, al funcionamiento de los servicios, instituciones y centros, a su control y asesoramiento administrativo (condiciones de trabajo, procesos de ejecución, régimen económico, dotaciones) y al rendimiento y productividad general del sistema.

Este doble aspecto de la evaluación, que en algunos niveles se ejerce por los mismos órganos, debe ser desagregado y diferenciado conforme se hacen más complejas las instituciones y procedimientos, de modo que tanto las áreas *sustantivas* del sistema educativo (la impartición regular de una enseñanza de calidad) como las *adjetivas* (la infraestructura económica y administrativa necesaria para conseguirlo) tengan asegurada una correcta evaluación de su funcionamiento y un aceptable control de sus resultados.

5. LA POBLACION ESTUDIANTIL

5.1. Los estudiantes en cuanto recursos humanos del sistema

Hasta ahora se han contemplado los recursos humanos del sistema que prestan sus servicios en él en cuanto “mano de obra”: personal que directamente imparte la enseñanza, promueve el aprendizaje, y presta el concurso de sus conocimientos para asegurar aquellas tareas. Sin embargo, todo el sistema educativo hace funcionar sus procesos al servicio del estudiante: la impartición de las enseñanzas al estudiantado, a los alumnos, es el objeto mismo de la enseñanza. Conseguidos los adecuados niveles de educación, los estudiantes “saldrán” de las distintas modalidades del sistema, convertidos en “producto” de las mismas.

Desde este punto de vista, hay dos aspectos a considerar en la población estudiantil y su administración. Por un lado, la acción de la Administración educativa que, complementando los aspectos estricta e inmediatamente docentes, fomenta y organiza los servicios complementarios; por otro, la acción de la propia población estudiantil, en cuanto participa de modo directo en la enseñanza.

5.2. Los servicios al estudiante

Dentro de la acción de la Administración educativa en materia de servicios al alumnado, hay que distinguir tres aspectos: primero, aquellos que favorecen la igualdad de oportunidades; segundo, los de carácter técnico-pedagógico complementarios de los directamente docentes; por último, los servicios complementarios de otro carácter.

A) *Servicios que favorecen la igualdad de oportunidades*

Se trata de todos aquellos medios instrumentales que están encaminados a paliar o eliminar las desigualdades sociales entre los grupos de alumnos, asegurando una ayuda que compense a los originalmente más desfavorecidos (matrícula, internado, transporte, libros y material escolar, comedor...)

Política de becas

En general, estos aspectos deben contemplarse en la política de becas y su ejecución, para lo que conviene contar con unos criterios básicos de objetividad, racionalidad y suficiencia. (Dentro de este apartado entrarían también los servicios dirigidos a estudiantes afectados por deficiencias e inadaptaciones de carácter físico y psíquico.)

B) *Servicios complementarios de carácter técnico-pedagógico*

Orientación educativa y profesional

Complementarios de los estrictamente técnico-pedagógicos son los servicios de orientación educativa y profesional, que favorezcan no sólo el ajuste psicobiológico de los alumnos al nivel educativo correspondiente, sino el

desarrollo de sus aptitudes y capacidades de acuerdo con cada posible marco de referencia vocacional.

C) *Otros servicios complementarios*

Deporte, cultura, sanidad...

Por último, deben considerarse aquellos servicios que crean un entorno favorable del desarrollo de la enseñanza en otros aspectos:

- Deportivo.
- Cultural.
- Médico sanitario.
- De integración en la comunidad.
- De relación e intercambio con el extranjero.

5.3. La participación estudiantil

Jaime Serramona, al estudiar la participación estudiantil (discente) señala las notas características que, en la actualidad, le dan sus matices propios:

- a) Los alumnos dejan de ser considerados como objetos sobre los cuales el profesor debe “impartir” conocimientos, para erigirse en sujetos activos de aprendizaje, con responsabilidad personal por perfeccionarse.
- b) El profesor, autoridad legalmente constituida por ostentar la doble delegación familiar y social, renuncia a ser el exclusivo poseedor del poder y lo comparte con el grupo de alumnos.
- c) En cuanto a las tareas didácticas, el profesor se sitúa en postura de disponibilidad: ofrece sus conocimientos y ayuda al grupo, pero espera que éste solicite su intervención.
- d) El “grupo escuela” se erige como núcleo social con vida propia: el contacto diario, la discusión colectiva, el respeto a las opiniones ajenas, fomentan la integración social de los alumnos.
- e) Las ideas y opiniones no pueden imponerse sin discusión: la confrontación crítica evita la pasividad y rutina, al mismo tiempo que se erige en medio para evitar tensiones.
- f) Las relaciones cordiales y abiertas entre profesores y alumnos tornan agradable la estancia en la escuela y despiertan lazos afectivos que sirven de estímulo para nuevas motivaciones hacia el aprendizaje.

Jaime Serramona remata su análisis señalando: “es necesario afirmar que

toda experiencia de participación educativa se convierte en algo dinámico, de novedad constante, que la hace única e irreplicable, como únicos e irrepetibles son los miembros del grupo y las circunstancias que lo envuelven”.

Junto a la participación estudiantil permanente en la sustancia misma del fenómeno del aprendizaje, en la cotidiana impartición de las enseñanzas, está la participación en los distintos temas del entorno escolar: vida deportiva y cultural, relaciones externas al específico ámbito educativo, etc... En todos estos casos, la Administración educativa debe procurar ejercer una actividad de fomento, ayuda y apoyo, suscitando el protagonismo estudiantil, aunque, naturalmente, dicho protagonismo será más acusado conforme sean más altos los niveles y los grupos de edad.

6. LA ORGANIZACION Y LA NORMATIVA DE LOS RECURSOS HUMANOS

6.1. La organización de la Administración de Recursos Humanos

En el Capítulo II se ha señalado cómo los “problemas de estructura”, en el campo de la Administración educativa han suscitado en los últimos años fuertes controversias.

«Sectorización»
o «funcionalidad»

La disyuntiva centralización-descentralización; el abanico de competencias “desconcentradas” en un modelo centralizado; los problemas de “departamentación” según las opciones sean “por sectores de enseñanza” —primaria, secundaria, superior...— (organización sectorial, por clientelas) o “por funciones” —recursos físicos, recursos financieros, recursos humanos, etc.— (organización funcional), son aspectos muy debatidos entre los administradores.

Ventajas de la
organización
«funcional»

En el caso concreto de la “departamentación” de la Administración de recursos humanos, la opción “funcional” tiene la ventaja de:

- Posibilitar la homogeneización de criterios.
- Permitir el análisis unitario de las posibles decisiones.
- Tratar coordinadamente todos los aspectos del proceso.
- Ejecutar de modo unificado las decisiones en los distintos aspectos.

Sea cual sea la opción concreta, la unidad (o unidades) que aseguran la Administración de recursos humanos debe desagregar sus actividades con arreglo a funciones agrupadas según su homogeneidad.

6.2. La normativa de los recursos humanos

Recursos humanos y función pública

Ante todo, debe señalarse que las funciones que desempeñan los recursos humanos en el sistema educativo, cuando la Administración educativa viene asegurada por el Estado, son de carácter público, funciones públicas, sea cual sea su naturaleza, rango o ámbito de actuación.

Con independencia, pues, de la idoneidad concreta de los candidatos a reclutar y de las notas que se han señalado para proceder a una selección correcta, es preciso que se respete el derecho de toda persona a acceder, en condiciones de igualdad, a dichas funciones públicas, de acuerdo con el párrafo 2.º del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Este principio, que suele recogerse en las respectivas Constituciones Nacionales, sienta una de las bases de la necesidad de que la "Administración de recursos humanos" en el campo educativo, cuando es competencia del Estado, deba desarrollarse mediante procedimientos objetivos y rutinas tipificadas a través de normas jurídicas.

Las normas sobre servicio civil

Así, varios de los elementos reguladores y procesadores en el sistema de "Administración de recursos humanos" vendrán dados por las normas generales que, para la función pública o servicio civil, tenga establecidos cada país:

- Requisitos para ser empleado público.
- Naturaleza de la vinculación del empleado público con la Administración.
- Clasificación general de los empleos.
- Niveles básicos de titulación académica.
- Condiciones para los ascensos y la movilidad.
- Normas retributivas básicas.
- Derechos y deberes básicos.
- Procedimientos generales en materia de jubilación y derechos pasivos.

Normas específicas del sector educativo

En muchos casos, aquella normativa jugará sólo como subsidiaria o complementaria de normas específicas y procedimientos exclusivos del sistema educativo, ya que éste deberá desarrollar sus propias normas en materias relacionadas con él, tales como:

- Sistemas concretos de reclutamiento.
- Definición de la "carrera docente".

- Régimen de empleo y prestación de servicios, con señalamiento de obligaciones, incompatibilidades y horarios concretos.
- Retribuciones por razón del puesto desempeñado y del tipo de dedicación.
- Especialidades de la formación.

Normativa del personal del sector no estatal

En aquellos sistemas donde la enseñanza de carácter estatal coexiste con la no estatal, la Administración de recursos humanos, en la de este carácter, tendrá unas normas reguladoras que, normalmente, deben coincidir con los procedimientos de Administración y gestión laboral de la empresa privada, matizados por las especiales características del sector educativo.

I. ANEXO: FUNCIONES Y ESTRUCTURA ORGANICA DE LA UNIDAD DE PERSONAL

A continuación se exponen dos cuadros con las diversas implicaciones de las competencias propias de la Administración de personal, aunque debe advertirse previamente que parece necesario que una Unidad eminentemente logística, como la de Personal, debe asegurar el cumplimiento de *todas* las competencias en materia de personal. De esta asignación de competencias deberá deducirse una *estructura administrativa* que mantenga una distribución coherente de tales competencias. Por último, parece obvio contar con unos *administradores* idóneamente cualificados para asegurar el correcto y eficaz funcionamiento de la organización.

FUNCIONES DE LA UNIDAD DE PERSONAL

Generales

- Previsión, calificación y clasificación de necesidades de recursos humanos y programación concreta de efectivos por niveles, modalidades y áreas del sistema educativo.
- Análisis y desarrollo de los aspectos retributivos, con sus implicaciones presupuestarias.
- Análisis de los regímenes de empleo del personal y formulación de estatutos para las condiciones de trabajo.
- Desarrollo y ejecución de los asuntos relativos a la selección, formación y perfeccionamiento del personal.
- Gestión de cuantas incidencias se deriven de las distintas situaciones del personal, así como de los aspectos asistenciales.

Específicas

Programación

- Administración del “banco de datos”.

- Previsión de necesidades, contando con la información del “banco de datos” y en coordinación con la información suministrada por:
 - Organismo encargado del planeamiento general del sistema educativo.
 - Organismo competente en materia de construcciones escolares.
 - Organismo supervisor técnico-pedagógico.
- Definición de “perfiles” y descripción y clasificación de puestos de trabajo.
- Plantillas (“leyes de salarios”, planillas de personal) de las instituciones y de los centros docentes, así como de los órganos o servicios de apoyo. Su formalización requerirá relaciones con:
 - Ministerio de Finanzas.
 - Organismo encomendado del Servicio Civil.
 - Elaboración de los reglamentos que, aparte de los generales en materia de “funcionarios” o empleados públicos, sean necesarios para regular específicamente los recursos humanos de la Administración educativa. En la elaboración de tales reglamentos, la Unidad de Personal deberá contar con la colaboración de las Unidades técnico-pedagógicas correspondientes.
 - Aspectos gerenciales y administrativos de la formación y perfeccionamiento del personal docente y especializado. Los mismos, más los de contenidos, en la formación y perfeccionamiento del personal de administración.

Gestión

- Reclutamiento. Establecimiento de los requisitos y de las normas de procedimiento (en colaboración con las unidades técnico-pedagógicas correspondientes y con el organismo general de planeamiento).
- Reclutamiento. Ejecución del proceso.
- Administración del “régimen de empleo”: condiciones de trabajo, asignación y destino, movilidad y carrera, promoción, separación, licencias, etc.

Retribuciones

- Análisis y evaluación del costo de los recursos humanos. Formalización del presupuesto de personal.
- Elaboración de los estudios para la “política de salarios”.
- Fomento del “bienestar del personal”.

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA UNIDAD DE PERSONAL

Aunque la estructura orgánica de la Unidad de Personal es susceptible de diversos planteamientos, puede establecerse una primera aproximación a la misma según las grandes áreas de funciones específicas que se acaban de describir.

De este modo, la Unidad de Personal se organizaría en tres grandes subunidades: *Programación de personal; Gestión (o desarrollo) de personal; Retribuciones y Asistencia Social.*

– Subunidad de Programación de Personal:

Desarrollaría las competencias específicas que se han señalado, desagregadas acaso en cuatro grandes divisiones:

- Banco de datos.
- Programación de efectivos.
- Definición de perfiles y funciones; clasificación de puestos de trabajo; elaboración de plantillas; elaboración de reglamentos.
- Formación y perfeccionamiento.

– Subunidad de Gestión (o desarrollo) de Personal:

De acuerdo con la definición de funciones anteriormente descritas, esta unidad podría desagregarse según niveles y sectores, procurando que cada sector desagregado fuese proporcional a los demás en el volumen de personal (clientela) administrado:

- Personal de Enseñanza Primaria.
- Personal de Enseñanza Secundaria.
- Personal de Enseñanza Superior.
- Personal de Enseñanza Permanente y de Adultos.
- Personal de Supervisión.
- Personal Especializado.
- Personal de Administración General.

En este caso, la agrupación “sectorial” puede hacer más eficaz la gestión y administración de los recursos, al referirse a un nivel en que predomina la ejecución y en que es aconsejable, por razones de efectividad, la diferenciación por rutinas o pautas iguales.

– Subunidad de Retribuciones y Bienestar:

A la vista de las funciones anteriormente descritas, esta subunidad podría desagregarse del siguiente modo:

- Presupuesto y costos.
- Salarios y otros gastos de personal no estrictamente salariales.
- Asistencia social y Bienestar del personal.

II. SINOPSIS

1. Introducción

- Tanto desde el punto de vista de su número y costos como del de la peculiar calidad que necesitan, los recursos humanos, importantes en todas las organizaciones, adquieren particular relevancia en el campo de la educación.
- La Administración de los recursos humanos es un “subsistema” de la Administración educativa, en el que entran personas que, convenientemente seleccionadas y formadas, se convierten en los profesores, especialistas y administradores que requiere la educación, y a las que es necesario mantener en continuo proceso de adecuación, integración, perfeccionamiento y desarrollo.

2. Planificación de los recursos humanos

- Para la planificación de los recursos humanos (que tiene las fases de todo proceso de planificación) es preciso tener en cuenta variables “cuantitativas” y “cualitativas”.
- Dentro de las variables “cuantitativas” debe considerarse al propio sistema educativo desde una doble perspectiva: como “fuente de abastecimiento” de titulados, graduados y especialistas, y como “necesitado de abastecimiento” de recursos humanos.
También es preciso tener en cuenta el número y clase de alumnos previsibles, con todas sus connotaciones demográficas, geográficas e institucionales.
- Dentro de las variables “cualitativas” habrá que considerar las necesidades concretas de personal, especificadas y determinadas a través de los “perfiles profesionales” y la descripción de puestos de trabajo.
- Otro aspecto insoslayable de la planificación de recursos humanos es la evaluación de los costos, tanto desde el punto de vista de la “inversión” en selección, formación, perfeccionamiento y movilidad, como desde el punto de vista de los “gastos del ejercicio” en retribuciones salariales.

3. Selección de recursos humanos

- Para la selección de recursos humanos debemos también tener en cuenta los aspectos cuantitativos (necesidades según número, tipo y clase de recursos) y los cualitativos (formas de selección más idóneas).
- Dentro de los aspectos cualitativos de la selección, es preciso no olvidar los siguientes:
 - Universalidad de la oferta.
 - Igualdad de oportunidades.

- Criterios objetivos.
- Seleccionadores capaces.
- Procedimientos racionales.
- Debe tenderse, en cualquier caso, a un sistema que busque obtener los profesionales que, entre los que concurren, son más valiosos por sí mismos, por sus propios méritos y cualidades.
- Deben obviarse, en cualquier caso, los sistemas que tiendan a una selección excesivamente restringida entre personas de similares características, cuando el puesto de trabajo no lo requiera (endogamia), o a seleccionar sólo en base a consideraciones de amistad o vinculación política (spoil system).

4. El desarrollo de los recursos humanos

- El concepto de desarrollo de los recursos humanos parece más completo que el de “gestión” en cuanto alude a un tratamiento dinámico de aquéllos.
- Ante todo, es preciso tener en cuenta los conceptos de “motivación” y “participación”.
- La “motivación” vincula al personal a su trabajo y repercute en un aumento de la productividad. La “participación” en las decisiones tiene también importantes efectos en la integración del personal dentro de la organización.
- El “régimen de empleo” de los recursos humanos afecta a toda la vida administrativa de los mismos, desde su reclutamiento, pasando por la formación y el perfeccionamiento (para los que es preciso formalizar planes y metodologías), su movilidad (promoción y carrera), el diseño del trabajo que realizan, la política salarial que debe presidir sus retribuciones, y los temas referentes a la participación (asociacionismo, sindicalismo) y al llamado “bienestar”.
- En la Administración educativa es preciso, dentro de la supervisión de recursos humanos, distinguir entre la “técnico-pedagógica” y la “administrativa”, aunque en los niveles iniciales del sistema estén unificadas las actividades de ambos órdenes.

5. La población estudiantil

- Los estudiantes son también recursos humanos del sistema educativo que es preciso administrar. Los servicios al estudiante que debe asegurar la Administración educativa se refieren a varios aspectos:
 - Igualdad de oportunidades (política de becas).
 - Orientación educativa y profesional.
 - Actividades complementarias de lo estrictamente docente (deporte, cultura, sanidad, intercambio...).
- Por otra parte, es preciso establecer sistemas para asegurar la participación estudiantil tanto en los aspectos docentes en que sea congruente como en los aspectos complementarios de lo estrictamente docente.

III. SUGERENCIAS METODOLOGICAS

LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACION EDUCATIVA

Documentación necesaria para la integración de los conceptos en una realidad educativa concreta.

1. Respecto al Personal

a) Ante todo, será preciso definir el marco de la “Administración General” de Personal. Ello comporta conocer lo siguiente:

– Normativa sobre Función Pública o Servicio Civil:

– Las normas de rango constitucional.

– Las normas legales de carácter general, y en especial lo referente al *Estatuto del Servicio Civil* con todas las implicaciones que tengan vigencia genérica (Sistemas de selección, Régimen de empleo...).

– Organización y competencias de las grandes unidades nacionales que intervienen en la Administración de Personal.

– Organización y competencias (en materia de personal) de las grandes unidades nacionales que intervienen en la Administración Financiera.

– A través de qué órganos y por medio de qué procedimientos se coordinan en esta materia las grandes unidades de personal y financieras, sobre todo en lo que se refiere a:

– *Retribuciones* (tanto generales —básicas para toda la Administración del Estado— como específicas —referentes a sectores o colectivos concretos).

– *Política salarial*. (De qué modo las líneas generales sobre retribuciones se reflejan en los sistemas concretos de salarios, con los diferentes conceptos que puedan integrar éstos, y permiten o no una flexibilidad en la programación y en la toma de decisiones).

– *Plantillas*. (Cómo se definen en los presupuestos generales del Estado los diversos grupos de personal).

– Qué aspectos comprende la programación y planificación nacional de personal, desde el punto de vista de los órganos responsabilizados de aquéllas (con sus implicaciones normativas) y de su coordinación, y cuál es su ámbito.

b) También será preciso definir, a continuación, el marco de la “Administración del Personal de la Educación”. Es decir, pasar al campo específico de nuestro interés. Ello llevará consigo conocer lo siguiente:

- Relaciones (normas, órganos, coordinación y ámbito de las competencias respectivas) entre la “Administración General de Personal” y la “Administración del Personal de la Educación” que, normalmente, vendrá siendo asegurada por el Departamento Ministerial que tenga encomendada la Educación, a través de sus órganos administrativos (centrales y periféricos) y de sus centros docentes.
- Qué unidades, en concreto, administran el personal al servicio de la Educación, y a qué criterios responden en su organización (sectorialización/funcionalidad) así como sus límites en la posible desconcentración de competencias, y cuáles se mantienen centralizadas.
- Competencias en materia de programación, selección y gestión (o desarrollo) de Personal. En qué casos hay una administración unificada. En qué casos está dispersa.
- Competencias para la formalización del presupuesto de Personal. Sistemas de información y de coordinación. Ejecución del presupuesto de Personal.
- Dentro del Personal de la Educación, conviene su estudio pormenorizado que lo agrupe con referencia a su actividad sustantiva:

– *Personal Docente*

- Clases.
- Procedimientos para selección, reclutamiento y asignación.
- Sistemas de formación y perfeccionamiento.
- Régimen de empleo.

– *Personal no Docente*

- Clases.
- Procedimientos para selección, reclutamiento y asignación.
- Sistemas de formación y perfeccionamiento.
- Régimen de empleo.

2. Respecto a la Población Estudiantil

- Deberán estudiarse las normas que se refieran a la población estudiantil, tanto desde el punto de vista de los Servicios que le preste la Administración educativa (referentes al fomento de la igualdad de oportunidades; complementarios de los de carácter técnico-pedagógico; de contenido deportivo, sanitario, cultural, social, etc...) como de la organización concreta de la participación de los estudiantes en determinados ámbitos de acción.

3. Respetto del Personal de la Enseñanza no Estatal

- Con la Administración educativa de carácter estatal suele coexistir en muchos países la de carácter no estatal o privado. No quedaría, pues, completo el panorama sin el enfoque de este aspecto, para lo que será necesario estudiar lo siguiente:
 - Las normas reguladoras en materia de reclutamiento (sistemas de contratación, etc.) así como los requisitos para desempeñar la labor y, en su caso, la “habilitación docente” del Estado.
 - Los aspectos del “régimen de empleo” de este personal: condiciones de su prestación de servicios, formación y perfeccionamiento, etc.
 - Por último, cómo se interrelacionan la Administración estatal y la no estatal en el sistema educativo, con respecto principalmente al posible financiamiento, por parte de la primera, de los recursos humanos de la segunda, y a los sistemas de supervisión y control de calidad de la enseñanza impartida.

CAPITULO SEXTO

**Los recursos físicos
en la Administración
educativa.
Construcciones
escolares y equipamiento**

Ha quedado señalado que una de las vertientes típicas de los recursos financieros es la que corresponde al gasto de instalaciones escolares, concepto que puede ser comprendido en el más amplio de “recursos físicos”. La administración de estos recursos acoge hoy no sólo aspectos cuantitativos —la construcción material de puestos escolares—, sino también aspectos cualitativos —el papel de las instalaciones escolares dentro de la nueva pedagogía.

Desde esta doble perspectiva, este capítulo estudia los problemas que pueden presentarse al administrador de la educación respecto del solar, la programación y concepción del local, los planes de construcciones escolares y el equipamiento, entendido éste como un concepto que abarca tanto el mobiliario como los recursos didácticos.

El capítulo finaliza con una breve descripción de la infraestructura administrativa que con carácter general debe ser el soporte de la Administración de los recursos físicos.

Los recursos físicos en la Administración educativa. Construcciones escolares y equipamiento

Emilio Lázaro Flores

1. LOS RECURSOS FISICOS EN LA ADMINISTRACION EDUCATIVA ACTUAL

1.1. La necesidad de atender simultáneamente a su cambio cualitativo y a la expansión del sistema

En relación con los medios físicos necesarios para desarrollar su acción en el marco de la educación formal, la Administración educativa se encuentra hoy ante un doble reto. De una parte, y aunque la ejecución de amplios planes de construcciones ha reducido globalmente en medida considerable el déficit de puestos escolares, numerosos países siguen teniendo necesidad de habilitar un volumen importante de locales a fin de atender la demanda derivada de la extensión de la escolaridad obligatoria, las migraciones de población o los antiguos problemas de escolarización aún no resueltos.

Así pues, es preciso todavía ofrecer una considerable cantidad de medios físicos lo cual obliga a hacerlo con un buen aprovechamiento de los recursos así como con la máxima celeridad posible, dado el carácter irrecuperable que, tratándose de la educación, tiene la pérdida de tiempo.

Pero, a la vez que numerosos, los medios físicos que hoy se demandan son diferentes y más complejos que los de antes. El segundo de los retos a que se hacía referencia es, pues, de naturaleza cualitativa. Veamos cómo se ha producido su aparición y cuáles son las consecuencias que se derivan del mismo.

Pasado y presente de los medios físicos en la Administración educativa

En el pasado, los medios físicos en la Administración educativa eran muy simples, comparados con los de hoy. El edificio escolar tenía una configuración uniforme y sencilla. Los muebles para el mismo consistían básicamente en las mesas y sillas para el profesor y los alumnos. El *equipo didáctico* se componía del encerado, la tiza, los libros, los cuadros y la pluma o el lápiz. En cuanto al terreno, se reducía al estrictamente necesario para el emplazamiento del edificio, al que se empezó añadiendo un espacio para el juego, que era utilizado durante el *recreo*.

La descrita simplicidad de medios se correspondía bien, a fin de cuentas, con la sencillez de objetivos y, sobre todo, de métodos que caracterizaba la actividad escolar de entonces.

Estos objetivos y métodos han experimentado un cambio profundo en las últimas décadas. Al mismo tiempo, los avances de la tecnología han abierto nuevas posibilidades de utilización de los medios físicos en la Administración educativa. El resultado de todo ello es la consideración de estos medios con una perspectiva diferente.

Así, el edificio puede, si se le da la configuración adecuada para ello, no sólo permitir sino hasta impulsar el desarrollo de ciertas *actividades* escolares nuevas, algunas con fines tan importante como el del fomento de hábitos de sociabilidad. El mobiliario, por su parte, además de cumplir sus cometidos específicos tradicionales —servir para sentarse, para escribir, para guardar los libros— es susceptible de aprovechamiento para otras funciones, según se expone con detalle en el apartado 4.2. de este capítulo, tales como la de crear un clima estimulante para el trabajo o delimitar el espacio considerado como el adecuado para el desarrollo de una actividad determinada. En cuanto al terreno, y siempre que posea las características convenientes, puede ser objeto de una utilización mucho más amplia y variada que la antes expuesta de servir exclusivamente de zona de juego.

Se podría afirmar, por tanto, que los medios físicos en la Administración educativa, se han convertido, desde su antigua condición puramente *estática* de tales *medios físicos*, en verdaderos recursos didácticos.

Necesidad de coordinar, a nivel de programa y de concepción, la tarea de los educadores con la de los diferentes especialistas

La consecuencia más importante de la conclusión deducida en el párrafo anterior es que los medios físicos en la Administración educativa han dejado de constituir una materia *técnica*, cuyo tratamiento deba corresponder exclusivamente al respectivo especialista de la misma.

A lo largo de este capítulo, se insistirá en la necesidad de una estrecha y efectiva coordinación entre los responsables del *programa* educativo y quienes tienen a su cargo la concepción y el diseño de los medios físicos

que deben hacer posible el desarrollo y aplicación, en forma de actividades escolares, de dicho programa. Educadores, sociólogos, arquitectos, ingenieros, economistas, diseñadores de mobiliario y equipo didáctico deben *trabajar juntos*, puesto que las específicas tareas que pueden corresponder a cada uno en este marco de los medios físicos en la Administración educativa concurren, en definitiva, a un objetivo común. Corresponde al administrador de la educación proponer fórmulas para la efectividad de este trabajo coordinado —algunas de las cuales se esbozan en este capítulo— y asegurar el eficaz funcionamiento de las mismas una vez que hayan sido adoptadas.

1.2. El papel de los recursos físicos en la enseñanza no formal

Lo expuesto hasta ahora conviene principalmente a los planteamientos, formas y desarrollo de la educación formal.

Pero hay otras modalidades educativas (autodidactismo, enseñanza a distancia, las múltiples formas de la *escuela paralela*) que no requieren una infraestructura de recursos físicos como la inherente al llamado *sistema escolar* que se ha descrito.

En esta amplia gama de modalidades educativas, el equipo didáctico adquiere tal relevancia, en contraste con la posible no utilización de los otros medios físicos, que viene a constituir en realidad, con la actuación, en su caso, del profesor o monitor, el eje del sistema.

2. EL SOLAR

El solar necesario para el local escolar plantea problemas de:

- a) Cantidad de terreno que se necesita.
- b) Calidad del mismo.
- c) Emplazamiento.
- d) Situación jurídica.

2.1. La cuestión de la cantidad

Se debe empezar por hacer la distinción entre *suelo* y *terreno*, entendiendo por éste el suelo ya urbanizado, apto, por tanto, para la construcción y funcionamiento del centro educativo que vaya a emplazarse en el mismo.

Debe considerarse un suelo como urbanizado cuando dispone de:

- acceso rodado
- abastecimiento de agua

- evacuación de agua
- suministro de energía eléctrica.

La extensión o superficie necesaria para cada centro educativo ha ido aumentando considerablemente en las dos últimas décadas de resultas de:

- la concentración escolar, que ha implicado la desaparición de las pequeñas escuelas, cuyo alumnado se ha integrado en centros mayores.
- la ampliación del *programa* del centro, prácticamente reducido antes a aulas, aseos y espacios para la circulación y progresivamente incrementado con dependencias como biblioteca, laboratorios, talleres, salas de proyección y otras.
- el mayor espacio que requieren las zonas dedicadas a la enseñanza para hacer viable el nuevo modelo pedagógico basado en la actividad y el movimiento del alumno.
- la creciente importancia que juega el *espacio exterior* cuando lo permiten las condiciones climáticas (desarrollo de actividades deportivas, de juego, de formación ecológica, etcétera).
- el eventual uso por la comunidad de las instalaciones escolares.

El caso particular de las zonas de crecimiento urbano

A la vez que se producía esta mayor demanda de terreno para cada centro educativo, estos se situaban, en número creciente, en los grandes núcleos urbanos, de resultas de las migraciones inherentes a los procesos de cambio económico-social.

La disponibilidad del terreno para fines educativos en estas zonas de crecimiento urbano es mucho más difícil que en el medio rural porque en dichas zonas urbanas la demanda de suelo para toda clase de usos es más elevada. De ahí la necesidad de asegurar lo más eficazmente posible, en el contexto de los distintos intereses en juego, la solución a las necesidades educativas, adoptando para ello las previsiones precisas.

La reserva de suelo para fines educativos en los planes urbanos

Una de dichas previsiones consiste en definir las necesidades de terreno educativo en cada zona de crecimiento urbano, a la vista del número de centros precisos, así como de las características de los mismos. El instrumento para la definición de estas necesidades es el mapa escolar. La elaboración de éste, por tanto, constituye la base previa para la adopción de una política de construcciones escolares bien programada. Cuando, gracias a esta planificación, las necesidades de instalaciones educativas están claramente definidas y, consecuentemente, el terreno para las mismas ha sido adecuadamente localizado y cuantificado, resulta más fácil obtener las necesarias asignaciones de dicho terreno en el marco de los correspondientes planes urbanos.

Una clara definición de necesidades en materia de instalaciones educati-

vas, resultante de la elaboración y constante actualización del mapa escolar, tal como se ha expuesto en el párrafo anterior, deberá servir para la fijación de la reserva del terreno preciso para dichas instalaciones educativas en el contexto de los planes urbanos.

Sólo esta fórmula de la reserva de suelo, debidamente coordinada con los correspondientes programas de construcción, puede garantizar que la población que se asiente en las zonas de crecimiento va a disponer del *servicio educativo* en el momento en que se produzca dicho asentamiento, del mismo modo que debe disponer de los otros servicios básicos.

Recursos disponibles para la construcción de centros educativos necesarios no han podido invertirse por carencia de terreno, debida, en ocasiones, a simple imprevisión. Otras veces, el terreno reservado para instalaciones docentes ha sido insuficiente para el programa de necesidades que hubiera debido desarrollar el centro, o bien la localización de dicho terreno no ha sido la adecuada.

Puesto que la planificación urbanística corresponde a autoridades y servicios diferentes de los educativos, se debe instrumentar adecuadamente la coordinación necesaria entre éstos y aquéllos. Un medio para ello es que representantes de los intereses educativos formen parte de las comisiones u organismos que tienen a su cargo la confección y ejecución de los planes de ordenación urbana. Dichos representantes harían ver, de la manera más precisa y documentada posible, cuáles son las necesidades de terreno para que la nueva población disponga de centros educativos en número y clase proporcionados.

Programación conjunta de instalaciones escolares y comunitarias

Es también el del contexto de los planes urbanos, el plano más idóneo para una programación conjunta de instalaciones escolares y comunitarias basada en el uso compartido de unas y otras.

El hecho de que los escolares usen sus instalaciones a horas diferentes de aquellas en que la comunidad del entorno aprovecha las suyas hace posible la utilización conjunta de ambas.

Bibliotecas, instalaciones deportivas, salones de actos y otros servicios, tanto escolares como comunitarios, son susceptibles de un aprovechamiento mayor y, por tanto, de una rentabilidad superior a la actual, si se rompe la barrera formal que todavía existe entre escuela y comunidad. Con ser tan claras y patentes las ventajas económicas de esta solución, es aún más importante su rentabilidad social, por el efecto de integración que el nuevo modelo de instalación comporta. Numerosos países lo han experimentado así con éxito y han pasado ya de esta fase experimental a la de un principio de generalización del sistema.

2.2. Condiciones de calidad que debe reunir el terreno. El estudio geotécnico-previo

Otro factor que debe ser tenido en cuenta en la elección del terreno para los centros educativos, es el de su calidad. No es bueno, y, por tanto, es rechazable en principio, un terreno cuyo aprovechamiento requiera obras importantes, por ejemplo de movimiento de tierras para allanarlo o de cimentación. Sin embargo, a veces es preciso aprovechar, a falta de otro mejor, un determinado terreno, aunque su utilización exija la inversión adicional correspondiente a tales obras importantes.

En todo caso, es preciso cerciorarse de la idoneidad del terreno con carácter previo al comienzo de las obras de construcción del edificio educativo a fin de evitar paralizaciones y retrasos en el calendario de dichas obras, así como para conocer con precisión y con antelación suficientes, al objeto de hacer las previsiones correspondientes, la inversión total que requerirá la puesta en funcionamiento del centro.

A tal efecto, antes de decidir sobre la utilización de un determinado terreno, debe hacerse, en todos los casos, un reconocimiento geotécnico del mismo.

Este reconocimiento puede ser sólo superficial o resultará necesario que sea más profundo cuando así lo exija la naturaleza del terreno, tal como la haya revelado el reconocimiento primero.

2.3. El emplazamiento del local escolar. Normas reguladoras

El tercer factor que ha de ser considerado es el del emplazamiento o localización del terreno.

Las autoridades responsables de la gestión de locales para enseñanza suelen dictar normas en las que se fijan las condiciones que debe reunir el emplazamiento de dichos locales. Estas normas enumeran por lo general una serie de circunstancias concretas que favorecen la elección de un determinado emplazamiento, tales como la proximidad de un *espacio verde*. También especifican otras circunstancias en razón de las cuales el centro no debe ser situado en ciertos lugares, por ejemplo junto a una carretera o una vía de comunicación rodada intensa.

Cabe considerar como tarea propia del administrador de la educación promover, cuando no existe, la elaboración por los especialistas correspondientes, de este repertorio de circunstancias positivas y negativas que deben ser tenidas en cuenta cuando se elige el lugar de emplazamiento del edificio escolar.

2.4. La disponibilidad del terreno. Problemas que pueden plantearse y eventuales soluciones

Una vez definidas las necesidades del terreno, tanto con referencia a la cantidad que se precisa, como a las condiciones de calidad y localización que debe reunir, hace falta poder disponer del mismo.

Llegar a esta disponibilidad del terreno, necesaria para iniciar la construcción del local escolar, plantea cuestiones jurídicas o administrativas o de ambos órdenes.

Las cuestiones jurídicas hacen referencia a la titularidad de la propiedad del terreno y a la eventualidad de que esta titularidad deba ser transmitida al promotor de la construcción escolar.

En el caso que nos ocupa de los establecimientos docentes públicos, este promotor suele ser el Estado o las entidades locales. Cuando el Estado es, al mismo tiempo, promotor de la construcción y dueño del terreno, lo que se plantea es una cuestión administrativa más que propiamente jurídica: la adscripción del terreno al fin específico de la construcción de un local escolar. Lo mismo sucede con referencia al patrimonio de la entidad local, cuando coincide en ésta la promoción de la construcción y la propiedad del terreno.

Si es el Estado el promotor y la entidad local la propietaria del terreno, puede resultar relativamente sencillo encontrar la fórmula para su disponibilidad, puesto que se trata de una relación entre dos poderes públicos para un fin que a ambos interesa. Dicha fórmula puede consistir en que la entidad local resuelva o acuerde la cesión del terreno correspondiente para la específica finalidad de que se trata y que el documento acreditativo de tal resolución o acuerdo se considere jurídicamente suficiente para la disponibilidad de dicho terreno. Por supuesto que habrán de aplicarse al caso las normas específicas de cada país, pero no debe excluirse la posibilidad de una modificación de las mismas, si con ello se simplifica el procedimiento, sin pérdida de las garantías correspondientes. La más importante de estas garantías es que el terreno que se ofrezca y entregue esté libre de toda carga o gravamen, extremo que deberá acreditarse con el documento registral correspondiente.

Cuando no es posible la obtención del terreno por los medios ordinarios de la donación, la cesión, la adscripción o la compra, es necesario acudir al excepcional de la expropiación. Pero este procedimiento, dado lo largo y complicado que generalmente es, debe evitarse hasta donde sea posible.

3. EL LOCAL

3.1. Del antiguo edificio escolar al de hoy; cambio de dimensión, de contenido y de forma

Inicialmente, la actividad educativa no se desarrolló en un local específicamente construido a tal fin sino en un espacio cualquiera más o menos habilitado para este objeto. (Modernamente, los planes de escolarización urgente han obligado otra vez a habilitar para escuelas locales dedicados antes a diferentes usos).

Como se ha recordado ya en el apartado 1.1. de este capítulo, las primeras escuelas construidas eran muy simples. Constan solamente de uno o más espacios cerrados, *las clases* o *aulas*, situadas, por lo general, a ambos lados de un pasillo. Las aulas de cada escuela tienen la misma forma y tamaño y el mobiliario está colocado de idéntica manera. Los programas o *contenidos* de la educación que se da entonces, pocos y más bien sencillos, son asimilados memorísticamente.

En un contexto pedagógico tan elemental, los problemas con que se enfrentan los proyectistas de este tipo de escuelas son casi exclusivamente de naturaleza *técnica*. Hacen referencia, principalmente, a la iluminación, la aireación, la temperatura y la clase de materiales que resulta aconsejable emplear según las condiciones climáticas de la zona de que se trate.

Con el paso del tiempo, se inicia y desarrolla una ampliación y diversificación de la enseñanza y de los procedimientos de impartirla. La tecnología empieza a proporcionar al sistema educativo ciertos medios de apoyo o *recursos didácticos*. El edificio escolar se amplía con nuevos espacios que, a diferencia del aula, tienen un carácter más *especializado*: la biblioteca, los talleres, los laboratorios...

Más recientemente, la existencia generalizada de grandes y medianos centros educativos cuya organización y dirección se hacen cada vez más complejas, determina la creación de una tercera zona de espacios, para estas necesidades que no son de naturaleza docente sino que hacen referencia a la administración del centro.

De otra parte, el cambio que se opera en los objetivos y métodos de la educación determina que el local deba modificar su configuración interior y no sólo la composición de las partes que lo integran.

Así pues, el edificio escolar ha cambiado de dimensión, de contenido y de forma.

a) El cambio de dimensión. El desplazamiento de la población campesina a los núcleos urbanos (debido a un complejo conjunto de factores, uno de los cuales es, precisamente, la búsqueda de mejores oportunidades educati-

vas para los hijos) es causa del *languedecimiento* de las pequeñas escuelas del medio rural. Al mismo tiempo se operan en la organización de la vida escolar los siguientes cambios importantes:

- Aparece y se empieza a llevar a la práctica el concepto de la *graduación* escolar (agrupación del alumnado en función de la edad o de otros factores, y paralela desagregación de los programas en aquellos *niveles* de conocimientos que se consideran adecuados a cada grupo).
- La superación y sustitución, a partir de un cierto nivel de enseñanza, de la figura del profesor que actúa solo y debe conocer todas las materias, por el profesor *especialista* y por la modalidad del trabajo en equipo del profesorado.
- El creciente empleo, junto a la enseñanza exclusivamente *verbal*, de una amplia gama de recursos didácticos.

Resultaba evidente que la pequeña escuela no podía responder a estos nuevos requerimientos pedagógicos, por lo cual corría el riesgo de quedar marginada del sistema educativo cuando se reclama de éste un conjunto de condiciones que se ha convenido en conocer como *calidad de la enseñanza*. (Se recuerda al respecto, que uno de los indicadores que hoy se utilizan para estimar el grado de desarrollo educativo de un país es precisamente el número de escuelas de una y dos unidades o aulas que todavía tiene).

La concentración escolar

La respuesta a la nueva situación educativa creada fue el desarrollo de planes de concentración escolar que han incidido sobre todo en el medio rural. Consisten estos planes en que en aquellas localidades que juegan el papel de *capitales* o cabeceras de una zona rural se construyen centros con el número de aulas que se considera como mínimo y en los que se agrupa el alumnado de los núcleos menores próximos, que antes asistían a las pequeñas escuelas radicadas en aquéllos. En los nuevos centros es posible la agrupación de la enseñanza y también, en muchos casos, impartir todo el nivel o ciclo correspondiente al período de escolaridad obligatorio. Se dan también las otras condiciones que reclama la nueva situación pedagógica: agrupación del profesorado para una acción en equipo y dotación de recursos didácticos superiores a los que es posible proporcionar a cada escuela pequeña.

El establecimiento de esta nueva red de centros requiere la paralela y suplementaria implantación de los servicios de transporte y comedor. El nuevo sistema puede llegar a tener tal extensión que en España, por ejemplo, son transportados actualmente 361.544 alumnos de centros públicos de educación general básica (10,35% del alumnado total de dichos centros).

Recientemente, se han hecho críticas a lo que se ha considerado como una aplicación excesiva del sistema de concentración escolar, basadas en que:

- comporta el riesgo de desaparición de todo núcleo escolar y consecuen-

temente, para muchas localidades pequeñas, del *último foco* de vida educativa y cultural que existe en las mismas.

- desarraiga de su ambiente inmediato, especialmente familiar, al niño que permanece cada día demasiado tiempo fuera de dicho ambiente.
- las condiciones del transporte puede ser excesivamente duras (largas esperas del autobús con tiempo en ocasiones inclemente, recorridos difíciles, etc.).

b) **El cambio de contenido.** Como se ha señalado al comienzo de este apartado, el contenido del local escolar ha ido aumentando y haciéndose más diversificado y complejo a medida que cambiaban los objetivos de la actividad escolar, se enriquecían los métodos y se utilizaban nuevos y cada vez más variados recursos didácticos.

Las características generales de cada local escolar están en función de la clase, nivel, grado o modalidad de enseñanza a que esté destinado, dentro del sistema educativo del respectivo país. Estas características están especificadas en el programa de necesidades al que se hace referencia más adelante. Pueden haber sido incorporadas también a las instrucciones para la redacción de proyectos, de frecuente utilización, y que posteriormente serán objeto de examen.

Hoy es posible confeccionar un largo repertorio de las zonas y dependencias que con los más variados fines pueden integrar un local escolar. Su selección estará en función de la valoración que en cada caso se haga de la necesidad de una instalación determinada y también, como es obvio, de los recursos de que se disponga. Un local para laboratorio de idiomas, para reuniones de alumnos o para la ejecución de trabajos en madera siempre es deseable, pero su inclusión en el programa de necesidades está condicionada por el *techo económico* que se haya fijado al correspondiente proyecto, en aplicación de las previsiones financieras del plan-marco de que se trate.

La flexibilidad general que el proyectista haya sido capaz de dar al edificio y, en el marco de la misma, la polivalencia de usos de una serie de espacios determinados, cuestiones ambas que serán examinadas después, permitirán que sea posible alcanzar un mayor número de fines escolares con el conjunto de instalaciones de que se trate.

c) **El cambio en la forma.** Al principio de este capítulo se ha recordado cuál era el funcionamiento de la escuela tradicional y el papel que en la misma jugaba el local. Este se compone entonces de uno o más espacios, las aulas, que son construidas para que puedan estar cerradas e incomunicadas con el resto del local. En cada aula, la posición del profesor y de los alumnos es siempre la misma. Aquel se sitúa en un extremo, junto a la pizarra, y los alumnos están sentados en sillas colocadas en fila. Intentan seguir la explicación del profesor y sólo hablan, por lo general, cuando aquél les pregunta. La hora del *recreo* es el único momento de ruptura de esta situación.

La nueva pedagogía plantea el cambio radical del rígido y monótono esquema de actividad escolar que se ha descrito. Se trata de hacer en la escuela muchas cosas y, sobre todo, de hacerlas de otra manera. La actitud del alumno, antes puramente receptiva, debe ser sustituida por otra esencialmente activa y dinámica. El centro de gravedad de la actividad escolar se desplaza desde el protagonismo permanente del profesor a este quehacer dinámico del alumno que unas veces se desarrolla aisladamente y otras formando grupos de diferente número. Como se trata más que de *saber* de *saber hacer*, la existencia y empleo del material escolar adquieren una nueva importancia.

Al mismo tiempo, la tecnología empieza a proporcionar a la escuela un creciente arsenal de “medios de apoyo” o “recursos didácticos”. Se inicia el uso de *medios audiovisuales* y, más recientemente, de aparatos más sofisticados como las máquinas de enseñar.

Era necesario que el local escolar experimentase un cambio en la forma, a fin de hacer posible la implantación y adecuado desarrollo de todas estas transformaciones.

Las escuelas de espacio abierto

En efecto, al final de la década de 1950, surgen en Estados Unidos las “open space schools”, primeras escuelas de *espacio abierto*, que se extienden rápidamente.

El interior de las nuevas escuelas tienden a configurarse como un *espacio continuo*, solución que ofrece las siguientes ventajas:

- Mayor aprovechamiento de la superficie del local para la actividad docente. (De un 80 al 100%, mientras que en las escuelas tradicionales sólo era de un 60 al 70%).
- Instalaciones más sencillas que requieren menos tiempo de construcción.
- El espacio se puede utilizar para diversas actividades, si es preciso cambiando de lugar el mobiliario para lo cual éste debe ser ligero y fácilmente transportable.
- Es más fácil la comunicación entre los alumnos y la de éstos con los profesores.

El Centro de Recursos

La dedicación de un amplio espacio a *Centro de Recursos* constituye otra importante manifestación de la adaptación del local escolar a los nuevos planteamientos pedagógicos.

El Centro de Recursos, también llamado “Centro de Material de Instrucción” se organiza convirtiendo a la biblioteca en el núcleo principal de la actividad escolar, como *centro* de adquisición, producción, organización y distribución de recursos didácticos.

En numerosas escuelas, el Centro de Recursos se sitúa en el centro, rodeado de espacios abiertos de diferentes tamaños.

La solución de espacio abierto si se lleva al límite, plantea problemas al desarrollo de la actividad escolar. En un coloquio celebrado en 1973 en Buxton (Inglaterra) para tratar de los “problemas de la construcción escolar frente a los cambios en la educación” se puso de relieve que una excesiva indeterminación o indiferenciación del espacio escolar puede dificultar la organización y funcionamiento del centro en vez de contribuir a su mejora. Ciertamente, los tabiques fijos son un serio obstáculo a la flexibilidad del local, pero la existencia de separaciones acústicas y visuales es necesaria y deseable en muchos casos. Se relaciona con esta conclusión general la observación de que, si bien debe favorecerse el desplazamiento del alumno, éste debe tener un puesto fijo al que considere como “el suyo”, que le sirva de referencia permanente y donde tenga sus útiles escolares personales.

En España, a raíz de la profunda reforma educativa iniciada en 1970, se implantó un modelo de escuela de espacio abierto, que hubo de rectificarse al poco tiempo porque el conjunto del programa del local que se había elaborado y que comprendía espacios para trabajo *personalizado*, para *actividades coloquiales* y de grupo, para tutorías, etc., resultaba demasiado ambicioso para las posibilidades del país, en momentos en que todavía resultaba preciso construir un gran número de instalaciones.

De otra parte, la parcial implantación de dicho modelo reveló la necesidad de que el profesorado esté debidamente preparado para las innovaciones, más aún cuando éstos tienen una dimensión tan radical como la del cambio de la escuela de aulas cerradas por la de espacios abiertos.

Cabe señalar al respecto que si bien la renovación arquitectónica puede tener cierto efecto de impulso o de aceleración del cambio pedagógico (y no sólo al contrario), es preciso que se hayan creado en el profesorado las condiciones previas para que pueda recibir bien y utilizar adecuadamente las nuevas instalaciones que se le entreguen.

3.2. Programación y concepción. El programa de necesidades y el proyecto de obras

Bajo este epígrafe, serán tratadas las siguientes cuestiones:

- a) Definición de los conceptos de programación y concepción.
- b) El programa de necesidades, como base del proyecto de obras.
- c) El proyecto. Relación entre espacios y actividades. Flexibilidad y adaptabilidad. Flexibilidad y costo.
- d) Normas de construcciones escolares y para la confección de proyectos.
- e) Algunas orientaciones para la redacción del proyecto.

a) Definición de los conceptos de programación y concepción. Los conceptos de programación y concepción han alcanzado un uso muy extendido en el campo de la construcción escolar. Además, es frecuente que sean empleados juntos a causa de que designan fases sucesivas y estrechadamente ligadas entre sí de un mismo proceso.

Por programación, puede entenderse la definición de fines, así como de los medios para conseguirlos, que ha de atender el local escolar de que se trate. La concepción de éste deberá responder a la expresada definición de fines y medios. Existe, pues, como ya se ha indicado, una íntima relación entre ambas acciones.

Cuando tanto el programa pedagógico como el local escolar respondían al sencillo esquema que ha sido descrito en el apartado 3.1. de este capítulo, el encargo del proyecto de dicho local se hacía con referencia a muy pocos datos básicos: el número de aulas o clases, la posible especificación de otras dependencias como biblioteca o talleres y, por supuesto, la localización del edificio.

El proyectista del local escolar debía hacer frente entonces a problemas de índole técnica, tales como el de la elección y empleo de materiales constructivos o la adopción de las soluciones arquitectónicas más convenientes en razón a la zona geográfica de que se tratase. No recibía orientación alguna sobre lo que hoy se conoce como concepción del edificio escolar.

Con el cambio en los objetivos y métodos educativos, el plan y diseño del edificio escolar dejan de ser un problema técnico para convertirse en una cuestión esencialmente pedagógica.

Necesidades de coordinar las actuaciones de los educadores y los arquitectos

De resultas de ello, la necesidad de coordinar la actuación de los educadores como responsables del *programa* escolar —los *usuarios*— con los especialistas de los *medios físicos* necesarios para el fluido desarrollo de dicho programa, se convierte en uno de los principales problemas de la construcción escolar. Tal vez en el más importante de todos.

Se podría afirmar que este problema no está aún bien resuelto, con carácter general, en ningún país y que en muchos otros apenas se han dado pasos institucionales hacia su solución. Y ello, pese a haber sido objeto de estudios profundos y detenidos. El más importante de éstos, por el número de países representados, la continuidad de los trabajos y el largo período de tiempo dedicado a los mismos, ha sido, sin duda, el realizado por la OCDE en el marco del programa sobre construcciones escolares denominado PEB y que, iniciado en París en 1972, se sigue desarrollando todavía a base de prórrogas sucesivas. Cómo “orquestar la voz de la educación” en la concepción y diseño del edificio escolar resultó ser la cuestión más reiteradamente tratada en dicho programa.

b) El programa de necesidades, como base del proyecto de obras. La función capital del programa de necesidades (educational brief) es proporcio-

nar el modelo pedagógico de funcionamiento de la instalación docente. De-sempaña, pues, el papel de objetivo, respecto del cual el edificio que se proyecta cumple la función de medio o instrumento.

No es suficiente para el arquitecto conocer que en el edificio cuyo proyecto se le encarga se va a enseñar y aprender. Es preciso determinar qué se entiende hoy por enseñar y aprender; cómo se va a enseñar y aprender; cuándo, durante cuánto tiempo y de cuántas formas se va a enseñar y aprender; cuántos alumnos van a aprender y recibir enseñanza de cada forma en cada momento; cuál es la secuencia para cada alumno o grupo de alumnos en su paso por los distintos tipos de enseñanza y aprendizaje. En resumen, el programa de necesidades expresa, para que el arquitecto lo traduzca en organización de espacios, el programa de enseñanza y aprendizaje como fin o meta en función del cual habrán de ordenarse el edificio y el equipamiento en cuanto medios para el eficaz cumplimiento de dicho programa.

Dado que la educación está sometida hoy a un cambio intenso y profundo, y lo está, por tanto, el programa de enseñanzas y aprendizaje, es mucho más difícil pero también más necesaria la formulación del programa de necesidades.

En cualquier caso, se insiste que este programa debe dejar perfectamente claro para el arquitecto proyectista:

qué cómo cuándo a quién cuánto	{ Se va a enseñar y aprender, precedido de una formulación clara de en qué consiste hoy enseñar y aprender.
--	---

Todas las partes del programa de necesidades deben quedar registradas mediante una explicación escrita y todas ellas deben ser objeto de diálogo y discusión entre arquitecto y educador. En esta discusión, debe quedar claro para el arquitecto la concepción de la educación que inspira el programa de enseñanza definido por escrito. De este modo, el proyectista podrá llegar a la plena comprensión del espíritu de la actividad para cuya realización debe proporcionar el espacio adecuado.

Para que el arquitecto pueda asimilar mejor las ideas pedagógicas que han de inspirar su proyecto es aconsejable que, además del diálogo con los educadores, visite detenidamente uno o varios centros en funcionamiento, cuya enseñanza responda a una filosofía similar, aunque los edificios no sean adecuados.

Relación entre espacios y actividades

c) El proyecto. El concepto de *actividades* es básico para definir el funcionamiento del centro educativo de hoy. El arquitecto traduce en organización de espacios la organización escolar que le ha descrito el educador

en forma de identificación de actividades y del modo en que éstas se desarrollan.

Un gran número de actividades básicas, a través de las cuales los estudiantes aprenden, están íntimamente relacionadas entre sí (lectura, escritura, pintura; escuchar, hablar; ver películas o televisión, etc.). No requieren, por tanto, espacios para cada actividad. (A veces, basta con variar la posición del mobiliario para que en una instalación determinada puedan realizarse diversas actividades).

Otras veces, el aprendizaje exige una secuencia dada de varios tipos de actividad (escuchar una explicación de ciencias, trabajo experimental, discusión de resultados, resolución de problemas, etc.). Ello llevaría en el nivel de bachillerato a una asociación de instalaciones y en educación básica o primaria al uso en el mismo espacio de unas instalaciones comunes y una actividad.

En todo caso, cada materia de enseñanza exige, para su aprendizaje, varios tipos de actividad escolar y, por tanto, diversos tipos de instalaciones.

Por otra parte, hay ciertas actividades que son comunes a casi todas las materias de enseñanza. Por ejemplo, pocas materias escolares pueden prescindir de la actividad lectora, de la escritura, del dibujo, de la discusión, de escuchar, de ciertos tipos de manipulación de objetos, etc. Casi todas las materias, además, se benefician del uso de los medios audiovisuales. Todo ello supone una amplia posibilidad de utilizar instalaciones comunes, con variaciones relativamente pequeñas, para todas o gran número de materias de enseñanza. Concretamente, la mayor parte de los puestos de trabajo escolares deben ser aptos para más de un tipo de actividad con algunas adiciones en las instalaciones o modificación en el equipo. Naturalmente, siempre habrá de considerarse como especificación base para establecer el número de puestos escolares de un centro las actividades en que participen todos o la mayoría de los alumnos durante más tiempo escolar.

En todo caso, las posibilidades de polivalencia de un espacio determinado tienen un límite. En España, por ejemplo, fracasó el empeño de que la llamada sala de usos múltiples sirviese para gimnasio y comedor además de para otras actividades. Aunque se trataba de un mobiliario de comedor apilable, que dejaba libre en su momento el espacio correspondiente, el sitio que requería dicho mobiliario cuando no era utilizado no permitía el uso de las instalaciones fijas del gimnasio.

Flexibilidad y adaptabilidad

En el programa PEB, promovido por OCDE, a que se ha hecho referencia en el apartado 3.2., se insistió mucho en la distinción entre los conceptos de flexibilidad y adaptabilidad.

Se considera que un edificio escolar es flexible cuando, sin necesidad de *cambios físicos* en el mismo —ejecución de obras que afecten a su configuración— sirve a diferentes modelos y situaciones pedagógicas. Es adapta-

ble si pueden realizarse tales cambios físicos con facilidad porque en el proyecto correspondiente se haya previsto esta posibilidad y confeccionado dicho proyecto en función de la misma.

La flexibilidad del local escolar reducirá sensiblemente el coeficiente de obsolescencia de éste en relación con los cambios futuros en la educación.

Con el concepto de flexibilidad está relacionado el de polivalencia o aptitud de un espacio determinado para usos y situaciones pedagógicas diferentes.

Flexibilidad del local y costo de su construcción

Existe una clara relación entre flexibilidad del local y el costo. El incremento de aquélla reduce este costo porque puede hacer innecesaria la construcción de espacios específicos para actividades consideradas esenciales. De este modo, el aumento del costo en instalaciones y equipos en un espacio dado queda compensado con el ahorro en el espacio construido.

Partiendo de esta base, se puede alcanzar un equilibrio flexibilidad-costo sin recurrir a la fijación rígida de un coste máximo absoluto, por el procedimiento de establecer porcentajes de incremento de costo aceptables en función de los distintos niveles de flexibilidad ganados. Estos niveles de flexibilidad podrían definirse por el número de actividades diferentes que las instalaciones permitirían y por el número de alumnos que tendrían posibilidad de realizarlas.

d) Normas de construcciones escolares y para la redacción de proyectos. La necesidad que aún subsiste en muchos países de construir numerosos locales escolares, así como de hacerlo en las mejores condiciones posibles de calidad, funcionalismo, economía y rapidez, ha eliminado prácticamente, en la enseñanza estatal, el supuesto del proyecto de obras específico confeccionado para un edificio *singular*.

Las necesidades educativas en materia de locales se continúan atendiendo en numerosos países por medio de planes y programas de construcciones escolares.

A la elaboración de estos planes suele ir unida la confección de normas generales para regular su desarrollo y de normas o instrucciones específicas para la confección de proyectos.

Ello ha permitido eliminar soluciones arquitectónicas arbitrarias, asegurar una media aceptable en el funcionalismo de los proyectos, reducir costos y equilibrar, en relación con las instalaciones, las oportunidades educativas de la población.

En todo caso, las normas nacionales de construcciones escolares deben asegurar:

— un mínimo de calidad;

- unos límites de costo;
- una cierta diversidad de soluciones arquitectónicas para el desarrollo de un programa concreto de enseñanza, que será en parte diferente para cada centro, dentro de una concepción y ordenación educativas generalmente aceptadas.

Las instrucciones para la confección de los proyectos

La práctica de elaborar unas instrucciones para la confección de proyectos se ha extendido a muchos países por el beneficioso efecto que tiene en la economía y el rendimiento del local escolar.

Según se ha expuesto, el programa de necesidades viene a ser como el *encargo* que hace el educador al arquitecto a partir del programa pedagógico fijado para el centro o tipo de centros de que se trate, al que el arquitecto da respuesta en término de *organización de espacios*. Las instrucciones para proyectos tienen un contenido mucho más amplio, ya que tratan no sólo lo que podría denominarse el *plan de estudios* sino todos los aspectos técnicos que deben ser tenidos en cuenta al elaborar el proyecto.

Se podría establecer la siguiente relación de especificaciones que deben contener unas instrucciones de proyectos:

- Generales de la edificación.
- De locales, incluido el tratamiento de los espacios libres, accesos, estacionamientos, porches o espacios cubiertos, jardinería, cerramientos y alumbrado exterior.
- Constructivas.
- De seguridad.
- Económicas.
- Las normas para la presentación de los proyectos, lo cual facilita considerablemente el estudio, supervisión, evaluación y archivo de los mismos.

Manual de uso del edificio

Debe estimarse como muy útil la elaboración de un Manual de uso del edificio, que se entregue a la dirección del centro y que contenga todas las indicaciones necesarias sobre seguridad, sobrecargas máximas, evacuación de emergencia, manejo de aparatos, etc., así como recomendaciones para la conservación del edificio. Conviene que el manual sea completado con esquemas gráficos e instrucciones de uso de las diferentes instalaciones y con referencia de las empresas instaladoras, para los supuestos de reparación o reposición de materiales.

e) **Algunas orientaciones para la redacción del proyecto.** En los países en que es preciso seguir habilitando numerosos locales escolares, es lógico que prime la preocupación económica a la hora de elegir el tipo de instalación que se va a construir.

El problema consiste entonces en cómo proyectar un local sencillo, al menor costo posible y que, al mismo tiempo, sirva al modelo pedagógico de hoy, el cual demanda, según se ha expuesto, profundas innovaciones en el viejo edificio escolar, instalaciones más complejas y, por supuesto, superficies para la enseñanza mayores que las de antes y, en consecuencia, volúmenes de edificación superiores y más costosos.

La solución puede consistir en incorporar a la solución técnica, cuando menos, algunas modificaciones en relación con el plan del edificio antiguo que permitan dar una respuesta siquiera *mínima* a las nuevas necesidades pedagógicas.

En este sentido, se pueden hacer las siguientes observaciones:

- En todo centro educativo resulta hoy indispensable la existencia de, por lo menos, un espacio muy amplio, superior a la del aula ordinaria (que también debe ser lo más espaciosa posible) que pueda utilizarse no sólo para diferentes usos escolares (reuniones de gran grupo, eventual sala de proyección, etc.), sino para actividades que hoy se deben considerar como normalmente incorporadas a la marcha del centro educativo tales como las reuniones de padres de alumnos.
- Otra instalación que debe considerarse básica es la de la biblioteca que funcione, además, como centro de recursos.
- La dificultad de disponer de la superficie necesaria para el programa pedagógico previamente establecido, por la razón económica ya expuesta, puede paliarse con una ocupación del local para actividades docentes superiores a la que se daba en el edificio tradicional. Zonas antes dedicadas sólo a circulación, como vestíbulos y pasillos, o a un sólo fin específico como el comedor, son hoy frecuentemente aprovechadas para la enseñanza.
- En relación con el tratamiento específico del espacio-aula se debe considerar la necesidad de su aptitud para el empleo de medios audiovisuales, independientemente de que pueda haber un aula de mayores dimensiones que la ordinaria, especialmente dispuesta para proyecciones u otras aplicaciones de tales medios didácticos.

En este sentido, todo espacio para la enseñanza debe tener previsto su oscurecimiento, mediante persianas u otro procedimiento muy económico, las necesarias tomas de corriente, situadas en lugares convenientes y los muebles auxiliares precisos para la utilización de medios audiovisuales del tipo del retroproyector.

3.3. Los planes de construcciones escolares. Los proyectos-tipo y los sistemas industrializados, como elementos de apoyo

La importante demanda de instalaciones que todavía existe en numerosos países sigue reclamando la ejecución de planes de construcciones escolares.

El empleo de proyectos-tipo y, cuando las circunstancias del país lo permiten, de sistemas industrializados constituyen importantes elementos de apoyo al desarrollo de dichos planes.

Factores que han determinado el empleo de proyecto-tipo en la construcción escolar

a) Los proyectos-tipo. El empleo de proyectos-tipo en la construcción escolar se ha visto facilitado por la tradicional modulación formal del local, debida a factores constantes como el número de niños que puede atender cada profesor y la homogeneidad básica de los programas.

Cuando se empieza a sentir la necesidad de construir al mismo tiempo numerosos locales escolares, se aprovecha la relativa *igualdad* de los mismos para plantear la conveniencia de utilizar proyectos-tipo. En España, por ejemplo, el primer concurso para la selección de los mismos se celebró ya en 1870.

Esta tendencia se ha visto notablemente acentuada cuando, para atender demandas de escolarización importantes y graves, se decide la ejecución de planes de construcción masiva de centros, en los que resultaba obligado la aplicación de criterios de rapidez en dicha ejecución y de máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.

Las críticas al empleo de proyectos-tipo

Las críticas que se hacen al empleo de los proyectos-tipo se pueden resumir así:

- Dan la misma respuesta técnica a programas de necesidades eventualmente diferentes.
- No incorporan las peculiaridades constructivas de la zona correspondiente, basada muchas veces en hábitos locales o en el emplazamiento de determinadas industrias. Ello dificulta las reparaciones o la sustitución, cuando proceda, de ciertos materiales.
- Rompen la posible armonía arquitectónica del entorno.
- Frenan la evolución y el progreso de la arquitectura escolar.

Aunque las críticas de referencia tengan un fundamento real, el empleo de los proyectos-tipo debe contemplarse en el contexto de la eventual necesidad de construir al mismo tiempo y con la máxima rapidez y economía posibles numerosos locales escolares.

Además, una parte de los inconvenientes que se atribuyen a los proyectos-tipo puede ser eliminada, o al menos paliada, si se adoptan algunas medidas, como las que se exponen más adelante, que suponen una aplicación razonable o matizada del sistema.

Ventajas de su utilización

Las ventajas que se suelen reconocer a los proyectos-tipo pueden ser resumidas en la forma siguiente:

- Eliminan el tiempo preciso para la elaboración de cada proyecto, así como para la supervisión del mismo, una vez que este proceso se ha desarrollado en relación con el proyecto-tipo. Además se reduce el gasto de proyecto, al ser menor el que devenga el *derecho de autor* del proyecto-tipo incrementado con los eventuales honorarios por utilización repetida de éste, que lo que resultaría de sumar los gastos de todos los proyectos singulares.
- Aseguran una buena calidad media del proyecto, sobre todo en cuanto a su funcionalismo en relación con el programa pedagógico. Ello es así porque el proceso de elaboración de proyectos-tipo, debido al alcance de su aplicación, se sitúa en un contexto de mejor estudio del programa educativo y de la concepción del proyecto, así como de una comunicación y relación más estrechas entre educadores, proyectistas y responsables de la gestión de las construcciones escolares. Existen, pues, mayores garantías de amplia audiencia y de participación que en la confección de los proyectos singulares. Además, el procedimiento de concurso entre proyectistas, que suele acompañar al sistema, asegura con mayor objetividad y rigor la intervención de buenos profesionales.
- Favorece e impulsa la normalización de materiales constructivos y, consecuentemente, la eventual aplicación de sistemas industrializados.
- Facilita la formación de lotes de proyectos de obras homogéneos, susceptibles de ser contratados simultáneamente, con la simplificación administrativa que ello comporta.
- Orienta, mediante la definición de los métodos y materiales que serán empleados en amplias series constructivas, la planificación y programación de las empresas interesadas con la consiguiente reducción de costos.

Empleo flexible de los proyectos-tipo

Se puede hacer una aplicación flexible y matizada de los proyectos-tipo que atenúe los inconvenientes que tiene su empleo, y a los que antes se hizo referencia, utilizando alguna de las fórmulas que se exponen a continuación o haciendo una utilización combinadas de ambas:

- Elaborando una gama de soluciones-tipo, con variables diferentes, referidas a las distintas condiciones climáticas del país, diversidad de programas pedagógicos y, eventualmente, otros factores.

- Estableciendo la posibilidad de introducir ciertas variaciones en el proyecto-tipo que podrían ser conceptuadas como adaptación del mismo.

En todo caso, el proyecto-tipo suele requerir un pequeño proyecto adicional de adaptación a la cimentación real de cada caso en relación con la calculada en el prototipo.

Características de estos sistemas y posibilidades de su aplicación a la construcción escolar

b) El empleo de sistemas industrializados. Se entiende por sistemas industrializados aquellos en los que el empleo de elementos constructivos prefabricados o susceptibles de prefabricación es tan importante que, en base a los mismos, se ordena y desarrolla todo el proceso de edificación del local. La creciente demanda de edificación, el progreso técnico industrial y el encarecimiento y escasez de la mano de obra, constituyen las causas principales de la aparición de estos sistemas, que empezaron a emplearse en Inglaterra (Sistem Building Approach).

El edificio escolar tradicional se hubiese prestado muy bien a la utilización de sistemas industrializados puesto que su configuración se basaba en un módulo repetido, la clase, al que complementaban otros espacios auxiliares.

Hoy, que es cuando el desarrollo de la industria de la construcción, así como los otros factores citados, han dado lugar al nacimiento de los sistemas industrializados, resulta que el edificio escolar, a fin de dar respuesta a las necesidades de la nueva pedagogía, se ha hecho más complejo y diversificado. Además, existe una tipología más amplia y variada de edificios escolares. Sin embargo, la modulación de espacios y elementos, que sigue siendo inherente a las características básicas del edificio escolar, facilita y favorece el empleo de los citados sistemas.

Ventajas de los sistemas industrializados

Se atribuye a los sistemas industrializados las siguientes ventajas principales:

- acorta el plazo de ejecución de las obras;
- resulta fácil el control de las mismas;
- garantiza mejores acabados y climatización.

Una ventaja adicional de otro orden, pero que debe ser contemplada también, es el efecto de apoyo e impulso al desarrollo de la industria de construcción del país, que, cuando se trata de la edificación de un volumen importante de locales, puede representar la aplicación de estos sistemas.

Condiciones que deben darse para el empleo de sistemas industrializados

El empleo en la construcción escolar de sistemas industrializados sólo parece aconsejable cuando se dan determinadas condiciones que se resumen seguidamente:

- previa existencia en el país de una industria constructora que haya al-

canzado cierto nivel de desarrollo en el campo de la construcción industrializada.

- que haya necesidad de construir al mismo tiempo locales escolares en número suficiente y no demasiado distantes entre sí como para que ello suponga un volumen de obra interesante a empresas que utilizan sistemas industrializados.
- que el proyecto que se proponga, elaborado en base al correspondiente programa de necesidades, se deje abierto a las diversas soluciones técnicas que puedan presentar las empresas. De este modo, se aumentan las posibilidades de poder elegir la solución más conveniente en cada caso y se ensancha el campo de experimentación en este terreno.
- que exista, o se implante al efecto, un eficaz sistema de control de calidad.

Amplia diversidad de soluciones de industrialización: los sistemas mixtos

Existe una gran variedad de soluciones en el campo de la construcción industrializada. Se llega a la máxima industrialización cuando todo el edificio se levanta a base de elementos prefabricados. Como, en este caso, se trata de montar más que de construir, es posible disponer inmediatamente de un local escolar. Con determinadas soluciones técnicas, bastan dos hombres para la manipulación de los diferentes elementos y no se requiere que en el solar haya agua, electricidad ni tipo alguno de elementos mecánicos como la grúa.

Otras soluciones combinan el empleo de elementos prefabricados con los de tipo tradicional. He aquí un ejemplo de solución mixta: elementos prefabricados para la estructura, la tabiquería y las fachadas y ejecución de la cimentación por el sistema convencional que se basa en el hormigonado "in situ" de los distintos componentes, lo cual permite adaptarse bien a las características del tema. Para dar la máxima rapidez a la ejecución de toda la obra se pueden dar a los elementos convencionales las mismas características y secciones que tengan los prefabricados.

3.4. Renovación y adaptación de las instalaciones existentes

Junto a la construcción de nuevas instalaciones, destinadas a habilitar puestos escolares donde no existían o a sustituir locales que ya no pueden utilizarse, es preciso atender también a la renovación y adaptación de los edificios existentes. Muchos de estos edificios pueden servir, mediante reformas parciales, las necesidades de la nueva pedagogía. Claras razones de economía aconsejan intentar esta solución antes de considerar a un local escolar como definitivamente obsoleto para la educación de hoy.

La posibilidad de fijar reglas u orientaciones comunes para la adaptación de los locales existentes ha sido objeto de debates internacionales. La conclusión de éstos es que cada local reclama *su* adaptación específica.

Arreglos pequeños pueden mejorar el funcionalismo pedagógico de un local

Experiencias realizadas en diferentes países han demostrado que, en este campo de la adaptación de una instalación dada a una situación pedagógica nueva, pueden obtenerse resultados mucho mejores de lo que cabría esperar. La actitud del profesorado es decisiva al respecto. Por eso, los inspectores y las autoridades educativas en general, deben estimular esta actitud haciendo ver cómo se pueden mejorar las condiciones de una instalación, a veces con arreglos pequeños y no muy costosos.

Un ejemplo de estos arreglos es la obtención de un espacio más grande, mediante la eliminación de un tabique de separación entre dos aulas, lo cual permite organizar la enseñanza sobre la base de la agrupación flexible del alumnado. O la habilitación de puestos de trabajo en zonas dedicadas antes a la circulación, como pasillos o vestíbulos, lo que puede requerir alguna pequeña obra complementaria para resolver el problema de ruido que pueda plantearse.

La necesidad de una reparación puede ser aprovechada para realizar, al mismo tiempo, reformas en la configuración del edificio que sirvan para adaptar éste a los nuevos objetivos pedagógicos. Otras veces, esta adaptación puede hacerse para este exclusivo fin, con independencia, por tanto, de cualquier obra de reparación o análoga.

Un inventario que recoga tanto el estado *físico* de cada establecimiento docente como las posibilidades de adaptación del mismo a los requerimientos pedagógicos actuales, puede servir de base a una acción programada para la *recuperación*, hasta donde sea posible, de la antigua red de instalaciones.

Si la habilitación de los puestos escolares precisos debe considerarse como el objetivo primero de toda política de construcciones escolares, la ejecución de un programa de renovación y adaptación de los locales existentes constituye, conforme a lo que se acaba de exponer, una inversión altamente rentable.

Dado que el desarrollo de dicho programa tendría como eje el centro escolar en funcionamiento y que la inversión que requiriese, con referencia a cada local, debe estimarse moderada, resultaría muy adecuada al caso la participación en esta acción de las entidades locales a base de su cooperación económica. Cabría asignar, entonces, al poder central el papel de prestar la necesaria asistencia técnica.

3.5. La enseñanza con locales habilitados o sin local alguno

No siempre se puede disponer de un local específicamente diseñado para la enseñanza e incluso la modalidad de ésta puede no hacerlo necesario (por ejemplo, si es por correspondencia).

Las campañas para la alfabetización o para la *educación básica* urgente de un país han recurrido frecuentemente al aprovechamiento de locales, antes

dedicados a los más diferentes usos y que han sido acondicionados más o menos sumariamente o se han utilizado en el estado en que se encontraban.

Algunas soluciones de utilización de un local *no formal* han llegado a ser conocidas por una denominación que, en ocasiones, sugiere también un cierto tipo de enseñanza. Se pueden citar entre otras, puesto que la gama es muy amplia, los ejemplos siguientes:

- La escuela al aire libre. Sólo posible en climas benignos, y que puede ser favorecida por el empleo de elementos constructivos muy simples como muretes, taludes, toldos, etc.
- La escuela sin terreno. Llamada así porque utiliza terreno desaprovechado (bajo los puentes de una autopista, por ejemplo).
- La escuela sin escuela. (The non-schools school), configurada como *centro* pero cuyo profesorado desarrolla sus actividades entre diversos edificios cedidos o alquilados.

4. EL EQUIPAMIENTO

4.1. El régimen administrativo en el equipamiento del local

Así como el proyecto del edificio, incluso en el supuesto de utilización de proyectos-tipo y la ejecución de las obras correspondientes, se hace con referencia a un centro educativo concreto, la fijación de características, el diseño y la adquisición del mobiliario y el equipo didáctico se suelen llevar a cabo de manera global, esto es, para un conjunto de locales cuya construcción está prevista o se encuentra ya en marcha. De esta misma manera se procede también, ordinariamente, cuando se trata de renovar el equipamiento de los locales existentes.

En correspondencia con lo expuesto, se suelen aplicar regímenes administrativos distintos a la construcción del edificio (el régimen comúnmente llamado de “contratación o ejecución de obras”) y a la adquisición de mobiliario y equipo didáctico (régimen de “compra” o “suministro”). Servicios administrativos diferentes, que incluso pueden pertenecer a distintos órganos departamentales, se ocupan de una y otra cuestión.

La falta de coordinación en la concepción y diseño de los diferentes recursos físicos

Debido, en parte, a la expuesta situación, no existe muy frecuentemente, la necesaria coordinación entre el proyectista del local y los encargados de establecer las características y el diseño del mobiliario y el equipo didáctico. Esta coordinación y trabajo en equipo resultan todavía más necesarias si se tiene en cuenta que el mobiliario juega un cierto papel arquitectónico cuando se le emplea para definir y delimitar un espacio destinado a una actividad determinada.

La solución de que los responsables del proyecto del local corran al mismo tiempo con el diseño del mobiliario sólo se ha aplicado muy aisladamente hasta ahora, en parte por motivos de especialización profesional y en parte también por la razón expuesta del régimen y procedimiento administrativo que rige para estas cuestiones.

4.2. Las nuevas funciones del mobiliario escolar

A diferencia de lo que sucedía en la escuela tradicional, sólo dotada con el mobiliario que se podía considerar como básico o indispensable, hoy existe una amplia gama de muebles escolares que cumplen verdaderas funciones didácticas en tanto elementos de apoyo al programa pedagógico fijado.

Se pueden poner los siguientes ejemplos de algunos tipos de mobiliario escolar que cumplen las citadas condiciones:

- Las mesas acoplables entre sí —cuadradas, rectangulares, trapezoidales, etc.— susceptibles de facilitar los reagrupamientos escolares para la creación y desarrollo de determinadas “situaciones de aprendizaje”.
- Los muebles con estanterías inclinadas para la colocación de libros y trabajos de los alumnos, que crean un ambiente estimulante para la actividad escolar. Sirven también, adecuadamente colocados, para delimitar y definir un espacio a fin de que en el mismo pueda desarrollarse una determinada actividad.
- Los *carros* o pequeños muebles rodantes donde se conserva el material escolar y éste es trasladado a los diferentes lugares donde es necesario en cada momento. También estos muebles se utilizan como exposición de los trabajos de los alumnos.
- Los encerados de pequeñas dimensiones (por ejemplo de 1,20 × 1,20 metros) que, al poderse colocar juntos o separados, facilitan el agrupamiento del alumnado en diferentes dimensiones.

Características comunes al mobiliario de un centro

Se considera que el mobiliario de un centro debe responder a las tres características comunes siguientes:

- Coordinación reglada de las dimensiones (tanto antropométricas como funcionales).
- Coordinación de los colores.
- Coordinación de la especificación de materiales.

Experimentación del nuevo mobiliario

Las posibilidades de implantación de un mobiliario amplio y variado, con elementos del tipo de los expuestos, están condicionadas, obviamente, por los recursos disponibles, generalmente insuficientes para ello cuando las necesidades básicas de escolarización obligan ante todo a proporcionar los

medios más indispensables para atender dichas necesidades. En estos casos, puede procurarse, al menos, la utilización limitada de este mobiliario más bien con carácter experimental a fin de irse iniciando en su uso, teniendo en cuenta que algunos elementos de los descritos no son muy costosos y que además sirven a diferentes fines. En este sentido, la existencia de centros pilotos cumple esta finalidad experimental y de divulgación.

Repertorio mínimo de mobiliario

Las normas sobre mobiliario escolar, que se dicten en el marco de un plan de construcciones escolares, pueden establecer el repertorio y características del mobiliario que se estime mínimo o básico para cada tipo de centro y que constituiría la dotación obligada del mismo dentro del programa correspondiente y como una de las partes o capítulos del mismo.

4.3. El equipo didáctico

La creciente utilización del llamado *equipo didáctico* es consecuencia del profundo cambio registrado en los métodos de la actividad escolar.

Cierto material —pinturas, rotuladores, cartulina para la confección de murales— tiene hoy el mismo valor de instrumentos básicos para el aprendizaje que antes representaba sólo el libro.

Los medios audiovisuales

De otra parte, los medios audiovisuales se han convertido en un elemento de apoyo para la enseñanza de uso corriente y más generalizada cada vez. En los llamados programas “multimedia”, la utilización de dichos medios, la de los libros y otros *documentos* y, en fin, la actuación del profesor, todo ello se configura como un solo “paquete” instrumental, que se aplica, por tanto, conjuntamente para un específico fin educativo.

La utilización de estos medios audiovisuales plantea graves problemas relativos a los recursos financieros y a la organización precisa para su producción (la cual requiere el previo establecimiento del necesario aparato de investigación y de diseño).

La organización del uso de los medios audiovisuales

De otra parte, es preciso organizar adecuadamente el uso de tales medios, a fin de obtener la máxima rentabilidad de los mismos.

En efecto, y siempre en relación con los recursos disponibles, puede ser posible dotar por ejemplo de retroproyector a un elevado número de centros, a ser posible a todos. No sucede igual, obviamente, cuando se trata ya del proyector de cine. De ahí que sea aconsejable establecer una red de Centros de Recursos, de cada uno de los cuales se podría beneficiar el conjunto de centros del radio de acción correspondiente.

La organización escolar en virtud de la cual un núcleo educativo se conecta con otro de importancia superior a efectos del pase del alumnado cuando éste ha cumplido la edad correspondiente, podría servir para situar en el núcleo que funciona como cabecera de zona o distrito el referido Centro de Recursos.

5. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

5.1. La participación en el proceso de concepción y diseño de los recursos físicos

Se admite generalmente que la participación en el proceso de concepción y diseño de los recursos físicos en la Administración educativa no debe quedar reducida a asegurar la coordinación entre los diversos especialistas que intervienen en dicho proceso. El término “usuario” de dichos recursos físicos, aplicado generalmente al educador, ha de ser extendido a los alumnos, a los padres de estos y, en general, a toda la sociedad, más aún cuando se están aplicando ya fórmulas para hacer reales y dinámicas las relaciones entre las instituciones educativas y la respectiva comunidad del entorno.

Sin embargo, y aunque se formulan constantes declaraciones de principios al respecto, no se han instrumentado hasta el momento soluciones para la efectividad de esta participación generalizada.

Dificultades para una participación generalizada

Debe tenerse en cuenta al respecto que el planeamiento y desarrollo de un plan de construcciones escolares se lleva a cabo con criterios y procedimientos centralizadores —fijación de normas de aplicación general, empleo de proyectos-tipo, contratación simultánea del mayor número posible de obras cuya aplicación asegura mejor la rapidez y economía necesarias al cumplimiento del objetivo de dichos planes—. Ello dificulta la participación del usuario, en el sentido amplísimo dado antes a este término, porque el campo natural para dicha participación lo constituyen las necesidades educativas peculiares de cada grupo o comunidad de usuarios, definidas en razón de las características y circunstancias de la zona respectiva e incluso del entorno local inmediato. Estas peculiaridades, incorporadas al correspondiente programa de necesidades del centro, determinarían unas instalaciones educativas hasta cierto punto propias o diferentes. No es otro el principio que informa el sistema de nuclearización con arreglo al cual la organización escolar se configura a partir de la base, por lo que el *núcleo* se conforma como la institución educativa que requiere cada situación local.

5.2. La estructura administrativa; centralización y desconcentración

En algunos países, toda la construcción y, por tanto también la escolar, está concentrada en el Departamento de Obras Públicas, lo cual es ventajoso cuando la mano de obra técnica es escasa. Sin embargo, existe el riesgo de que los objetivos educativos no queden bien salvaguardados. El cumplimiento de estos objetivos específicos y de los medios más idóneos para alcanzarlos se asegura mejor cuando las construcciones escolares dependen del Departamento que tenga la competencia de las cuestiones educativas.

Instrumentar la coordinación de los planificadores, los educadores y psicólogos, los analistas de costos y los proyectistas y diseñadores del local y el equipamiento constituye para el administrador de la educación su tarea básica y, por supuesto, la de mayor dificultad teniendo en cuenta la compartimentación formal, y a veces muy rígida, que existe entre los servicios u organizaciones a los que pertenecen o donde generalmente actúan cada una de las partes que han sido mencionadas.

El paso previo para conseguir esta coordinación es definir claramente el reparto de competencias, de responsabilidades y de papeles a fin de que, a partir de esta definición, se puede articular una actuación conjunta.

Aspectos que demanda un tratamiento de centralización

Algunos aspectos de la construcción escolar pueden demandar una gestión centralizada, así como para otros parece más adecuado el sistema de desconcentración.

La investigación requiere medios suficientemente amplios que sean puestos a disposición de un órgano al que afluya toda la información que se obtenga del proceso de evaluación de las instalaciones, referida esta evaluación tanto al comportamiento arquitectónico de las mismas como a su funcionalismo pedagógico. Se discute si el órgano de investigación debe ser independiente del Gobierno, a fin de que quede mejor asegurada la pureza de su independencia. En todo caso, la investigación aplicada debe guardar estrecha relación con la dirección de los planes de construcciones.

Es propia del órgano de investigación la función de asesoramiento, cerca de los responsables de la elaboración de los programas de necesidades, para la confección de los proyectos de obra, así como de quienes están encargados de elaborar las normas y especificaciones correspondientes a estos proyectos y aquellos otros que fijan las características del mobiliario y del equipo didáctico.

La atribución al poder central de la facultad de dictar normas de aplicación general evita desigualdades en aspectos básicos como el de los costos unitarios o las superficies dedicadas a la enseñanza. Tales normas deben ofrecer el margen de variabilidad necesario para que puedan ser tenidas en cuenta las necesidades correspondientes a las peculiaridades locales y a los deseos de los usuarios, dentro siempre de un marco general.

La supervisión de las obras, a fin de que éstas se ejecuten con arreglo al correspondiente proyecto, la evaluación de las instalaciones, las reparaciones de las mismas y su conservación pueden ser objeto de una gestión desconcentrada.

En el desarrollo de la función de evaluación jugará un papel básico el profesorado. Las necesarias encuestas al mismo podrían tener un tratamiento codificado para su conveniente homogeneización.

La existencia de una red de unidades técnicas, adecuadamente repartidas,

permitirá asegurar una gestión eficaz por su rapidez en relación con las funciones de supervisión de obras y de evaluación y conservación de las instalaciones. Con arreglo a lo que se expone en el apartado 3.4, también podrían prestar la necesaria asistencia técnica en la renovación y adaptación de las instalaciones existentes.

I. SINOPSIS

1. Los recursos físicos en la Administración educativa de hoy

- El capítulo trata de los *recursos físicos* de la Administración educativa considerando como tales los siguientes: el solar, el local, el mobiliario y el equipo didáctico.
- Hoy, estos recursos físicos plantean el siguiente doble problema:
 - a) el cuantitativo, que deriva de que, por diferentes causas, sigue siendo importante, sobre todo en ciertos países, la demanda de puestos escolares.
 - b) el cualitativo, determinado por el cambio en los recursos físicos, necesario para dar respuesta a la nueva pedagogía. Esta respuesta será verdaderamente eficaz si *trabajan juntos*, educadores, arquitectos, analistas de costos, etc. Corresponde al administrador de la educación asegurar esta coordinación.

2. El solar

- Respecto al solar, hay que considerar la cantidad que se necesita, la calidad, el emplazamiento y los problemas jurídicos y administrativos que pueden presentarse para poder disponer del mismo.
- En cuanto a la cantidad, ha aumentado mucho, por diversas causas, la superficie de terreno que se necesita. Debe contemplarse la situación particular de los núcleos urbanos, en los que se debe prever en los planes de ordenación la reserva de suelo para necesidades educativas. Ello obliga a la coordinación entre los órganos educativos y los responsables de la planificación urbanística. Este es el momento para una programación conjunta de *equipamientos* escolares y comunitarios a fin de que puedan ser recíprocamente utilizados.
- La cuestión de la calidad, o de las buenas condiciones que debe reunir el terreno, plantea la conveniencia de un reconocimiento geotécnico previo que puede ser sólo somero o tener que ser profundo.
- El emplazamiento debe ser regulado por normas que especifiquen las circunstancias favorables y desfavorables que procede considerar al elegir el lugar para el local escolar.

- Los problemas jurídicos y administrativos que puede ser necesario resolver para poder disponer del terreno hacen referencia a la titularidad de la propiedad del mismo y al procedimiento para la transmisión, cuando así proceda, de dicha titularidad.

3. El local

- De resultas del gran cambio que se ha operado en el sistema educativo, el local ha cambiado de dimensión, de contenido y de forma.
- Respecto al cambio de dimensión, se señala que la pequeña escuela no da respuesta a las actuales necesidades pedagógicas, lo que ha dado lugar a la concentración escolar que, no obstante, también presenta inconvenientes.
- En cuanto al contenido del local, se pueden distinguir espacios para la enseñanza general, para la enseñanza especializada y para los servicios de administración.
- Tocante al cambio en la forma, se registra la aparición de la escuela de *espacio abierto*. También la conveniencia de habilitar un *centro de recursos* influye de manera importante en la forma del local.

4. Programación y concepción

- La construcción del local está precedida de las fases relativas a la programación y concepción.
- La programación se materializa en el *programa de necesidades* cuya elaboración corresponde a educadores y arquitectos actuando coordinadamente.
- El programa de necesidades sirve de base para la concepción del proyecto. Este se concibe hoy como una relación entre espacios y actividades. El proyecto puede ser flexible o adaptable. Existe una relación entre flexibilidad y costo.
- Puede haber unas normas sobre construcciones escolares en general y otras más precisas para la confección de proyectos, acerca de cuyo contenido concreto cabe también fijar orientaciones.

5. Los planes de construcciones escolares

- La necesidad de construir muchos locales escolares en poco tiempo (para superar el déficit existente o para atender la extensión de la obligatoriedad de la enseñanza) aconseja a elaborar planes de construcciones escolares.
- El desarrollo de estos planes de construcciones escolares plantea la conveniencia de utilizar proyectos-tipo y de acudir, en la construcción, a la aplicación de los llamados sistemas industrializados.
- Deben sopesarse las ventajas y los inconvenientes que presentan los proyectos-tipo y las fórmulas para, por lo menos, suavizar estos inconvenientes.
- Respecto a los sistemas industrializados, debe ponerse de relieve que han de darse determinadas condiciones para que su utilización sea realmente útil y rentable.

- Junto a la construcción de locales, hay que atender también a la renovación de los locales existentes para su adaptación a las necesidades de la nueva pedagogía.
- Algunos países han desarrollado verdaderos programas de renovación de locales. La ejecución de estos programas debe ir precedida de un inventario del estado de cada establecimiento escolar, en el que se especifiquen los arreglos que podrán efectuarse, que en muchos casos no serán muy costosos. El profesorado de cada centro puede cooperar muy eficazmente en esta acción. Esta acción se presta muy bien a ser financiada por las entidades locales y orientada y apoyada, en el aspecto técnico, por los servicios del poder central y regional.
- No debe olvidarse la enseñanza que se desarrolla sin local alguno (por ejemplo, la que se hace por correspondencia) o habilitando locales, construidos para otros fines.

6. El equipamiento (mobiliario y recursos didácticos). **Administrativamente, para el local se sigue el procedimiento del “contrato de obra”, y para el equipo el de compra o suministro. Se echa en falta, en todo caso, la coordinación de educadores, arquitectos, diseñadores, y realizadores de mobiliario y equipo didáctico.**

- El mobiliario cumple hoy, además de sus fines tradicionales, otros muy interesantes y didácticos como el de servir para delimitar espacios que se configuran en función de determinadas actividades, o para *motivar* al alumnado a base de crear en la clase un clima atractivo y estimulante. En todo caso, debe fijarse el mobiliario *mínimo* de que debe estar dotado un centro.
- Respecto al equipo didáctico, debe ponerse de manifiesto su creciente utilización como apoyo a los nuevos métodos para enseñar, debiendo destacarse los medios audiovisuales y los problemas que plantea su producción, distribución y uso. También cabe situar “centros de recursos” en determinados establecimientos de la red, con *jurisdicción* sobre otros establecimientos de la misma zona.

7. La organización administrativa

- El capítulo finaliza con una referencia a la organización administrativa que parece resultar más conveniente en relación con los recursos físicos.
- Los principios inspiradores de esta organización administrativa deberían ser los de participación, definición de competencias y coordinación.
- Cuando la competencia la tiene el Departamento de Educación (y no, por ejemplo, el de Obras Públicas como sucede en ciertos países) parece que se atienden mejor las necesidades educativas.
- Se considera conveniente centralizar la confección de normas y la investigación, así como des-concentrar el seguimiento de las obras, la evaluación y la conservación, incluida la reparación, de las instalaciones.

II. SUGERENCIAS METODOLOGICAS

Se formula a continuación un repertorio de preguntas, en relación con cada recurso físico, con las que se pretende suscitar el examen de los principales problemas del respectivo país en este campo.

La diversidad de situaciones nacionales no permite, obviamente, esbozar soluciones, ni siquiera a base de fórmulas alternativas.

La consideración, en relación con cada problema, de la legislación en vigor en el país, de la organización administrativa existente, de las posibilidades de cambio de este marco legal y organizativo cuando ello sea aconsejable, condicionarán, en todo caso, las medidas que pueden tomarse. Promover estos cambios, aportando al efecto fórmulas de solución que los haga viables, constituye una tarea específica del administrador de la educación.

1. En relación con los solares necesarios para la construcción de centros educativos

- ¿Existen normas reguladoras de las condiciones que deben reunir dichos solares? Caso de existir ¿han sido revisadas recientemente? La elaboración de estas normas ¿se hace por un equipo pluridisciplinario?
- ¿Se fija una reserva de suelo para fines educativos en los planes de ordenación urbana? ¿Cómo se calcula la extensión de esta reserva? ¿Están representados los intereses educativos, para la fijación de dicha reserva, en los organismos o comisiones encargados de la planificación urbanística?
- ¿Se ha planteado la posibilidad de una planificación conjunta de instalaciones escolares y comunitarias? En caso afirmativo ¿se ha llegado a instrumentar dicha planificación? En las referencias bibliográficas se recogen algunos estudios de caso correspondientes a diferentes países.
- ¿Se hace un reconocimiento geotécnico del terreno antes de aceptarlo como emplazamiento del centro educativo?
- ¿Cuál es el procedimiento jurídico comúnmente seguido para que el promotor público de la construcción del edificio escolar disponga del solar necesario? ¿Cómo se verifica que el solar está libre de toda carga jurídica?

2. En relación con el proyecto de edificio escolar

- ¿Es un equipo pluridisciplinario el que estudia y elabora el programa de necesidades? Si no es así ¿cómo está organizada la relación de estos especialistas con los administradores de la educación?
- ¿Existen normas o instrucciones para la confección de proyectos? En caso afirmativo, ¿se trata de normas rígidas o de normas abiertas que dejan margen para la aportación personal del arquitecto y para la consideración de las específicas necesidades locales? ¿Está prevista la coordinación de los arquitectos con los educadores en esta elaboración de normas? ¿Cuáles son los criterios que se aplican para conseguir la flexibilidad de las instalaciones proyectadas? ¿Y para lograr que éstas respondan a las necesidades de la nueva pedagogía? ¿Está bien previsto el uso de los medios audiovisuales?
- ¿Se organizan concursos de proyectos-tipos, con objeto de propiciar en la construcción escolar una amplia concurrencia de técnicos? En la elaboración de las bases de estos concursos ¿colaboran los educadores? Los proyectos-tipo, ¿permiten el empleo de diferentes soluciones técnicas? ¿Se hacen consultas con empresas constructoras a fin de establecer unas especificaciones técnicas que permitan el empleo de elementos normalizados y prefabricados?
- ¿Se elabora un manual de conservación de las instalaciones para uso del director del Centro?
- ¿Se considera que está bien organizada la supervisión técnica de las obras? ¿Hay un buen control de calidad, a cargo, por ejemplo, de empresas especializadas contratadas, en el caso de que se empleen sistemas industrializados?

3. En relación con las instalaciones existentes

- ¿Existe algún programa global para su modernización? ¿Se ha confeccionado un inventario de dichas instalaciones que recoja su estado físico actual y sus posibilidades de servir, mediante reformas parciales, los nuevos objetivos pedagógicos?
- ¿Podría interesarse a las autoridades locales en un programa de modernización de instalaciones en el que cooperasen económicamente, corriendo a cargo de las autoridades centrales y regionales la necesaria asistencia técnica?
- ¿Sería viable la realización de una encuesta en el profesorado, sobre el estado de las instalaciones, que sirviese de base a este programa?

4. En relación con el mobiliario

- ¿Se han renovado recientemente sus características para adaptarlas a las nuevas necesidades pedagógicas? ¿Se utilizan, entre otros, muebles-estanterías para la exhibición de trabajos escolares, delimitación de espacios, etc.? ¿El proyectista del edificio interviene en el diseño del mobiliario? Si no es así, ¿conoce las características del mobiliario con carácter previo a la confección del proyecto de obras? ¿Se diseña el mobiliario por un equipo pluridisciplinario? ¿Se coordina adecuadamente el calendario de compra del mobiliario con el correspondiente a la ejecución de la obra de construcción?

5. En relación con el equipo didáctico

- ¿Cómo está organizada la investigación, producción, adquisición, distribución y empleo de los medios didácticos y específicamente de los audiovisuales? ¿Cuáles son los fallos que se observan en la organización actual? ¿Se dan al profesorado cursos de formación en el empleo de dichos medios? ¿Son aptas las instalaciones para dicho empleo o podrían serlo a base de pequeñas reformas? ¿Existe una adecuada *organización del uso* de los medios audiovisuales que asegure su óptimo aprovechamiento? ¿Está organizado en los centros el mantenimiento y reparación de los instrumentos y aparatos didácticos? ¿Existen en dichos centros manuales de uso y entretenimiento?

6. En relación con la organización administrativa

- ¿Se estima que está excesivamente centralizada? ¿Existe una organización periférica —a nivel regional o local o, eventualmente, a ambos niveles— que permita iniciar o acentuar, en su caso, un proceso de desconcentración e incluso de descentralización?
- ¿Se hace una evaluación de las instalaciones, tanto en lo referente a su estado físico como a su funcionalismo pedagógico?
- ¿Está organizada la investigación en torno a los recursos físicos de la Administración educativa? Si es así, ¿está coordinado, y cómo, el aparato de investigación con el de planificación y programación de dichos recursos físicos? ¿Recibe el órgano de investigación la información en que se traduce la evaluación de las instalaciones?
- ¿Está instrumentada la participación de los usuarios en los procesos de planificación y programación de los recursos físicos?
- ¿Existen centros experimentales o pilotos y cuáles son los procedimientos que permiten la extensión de las experiencias positivas a los demás centros?

CAPITULO SEPTIMO

**La administración
del centro escolar**

Los capítulos anteriores han expuesto lo que podría denominarse la “macroadministración” del sistema educativo. Pero todos estos esfuerzos que desarrolla dicha administración van dirigidos a conseguir la máxima eficacia del instrumento básico que presta el servicio de la educación: el establecimiento escolar.

El capítulo que cierra esta obra parte de la confrontación existente entre la escuela tradicional y la escuela que hoy exige la sociedad moderna. En dicho sentido, se plantea la necesidad de una auténtica administración escolar o del centro docente, señalando los objetivos y los medios para conseguir los fines actuales de la educación, los problemas de la organización y funcionamiento del centro escolar, así como la necesidad de un soporte administrativo propio para la consecución de los objetivos del centro docente.

La administración del centro escolar

Emilio Lázaro Flores

1. LA ADMINISTRACION EDUCATIVA Y EL NUEVO MODELO DE ESTABLECIMIENTO ESCOLAR

En el sistema educativo formal, el hecho o fenómeno de la educación tiene lugar en el establecimiento escolar mediante la reunión de profesores y alumnos. La Administración educativa en dicho sistema formal viene a consistir, pues, en la administración de la red de establecimientos escolares.

¿Pero cuál es actualmente esta administración de la red de establecimientos escolares?

Como más adelante se expone con mayor detalle, el establecimiento escolar ha experimentado un considerable cambio desde las primeras escuelas primarias que llenaron el siglo pasado y una buena parte del presente. Se ha hecho más grande, atiende a más fines, se relaciona más con el exterior. Es, en definitiva, complejo. Esta complejidad demanda una organización apropiada; esto es, una administración en el propio centro.

Así pues, se puede distinguir entre una administración educativa *exterior* al centro escolar y otra que ha nacido en el seno del mismo y que se ha ido desarrollando al compás de las nuevas condiciones de la vida de aquél. ¿Cuál es el respectivo papel de una y otra administración y cuáles las relaciones que deben existir entre ambas?

El papel de la Administración educativa en el pasado

Hasta fecha reciente, la Administración educativa exterior a la red de establecimientos escolares vio constantemente reforzado su papel como consecuencia de la creciente importancia que la educación fue adquiriendo en el mundo moderno. Cuando los poderes públicos, fuese por la vía del Estado o por la de las Corporaciones locales, deciden asumir la tarea de *socializar* la enseñanza, esto es de llevar la educación a todos, la consecuente acción de crear la suficiente infraestructura de centros fue acompañada de la re-

gulación de la organización y funcionamiento de los mismos. Al fin y al cabo, era a dichos poderes públicos a los que la sociedad pedía cuentas sobre el *estado de la educación*. No es extraño, por ello, que a la vez que crecía considerablemente la Administración educativa, ésta multiplicase su actividad normativa reglamentando todo lo concerniente al establecimiento escolar. En efecto la *forma física* de éste, la estructura de su organización, el régimen de funcionamiento, el plan de estudios o cualquier otro aspecto que se considere, se correspondían con la mayor fidelidad con el diseño trazado por el correspondiente sistema de normas.

El nuevo modelo de establecimiento escolar

Esta situación ha variado, aunque sólo en parte como luego se verá. Según se ha señalado antes, el establecimiento escolar ha evolucionado profundamente. Ha cambiado mucho de dimensión (las pequeñas escuelas están en vía de desaparecer, aunque ahora se discute si ello es completamente positivo), pero, sobre todo, es diferente la concepción que de dicho establecimiento escolar se tiene. Del papel que debe desempeñar en la sociedad actual. Y de cómo debe estar organizado y cómo debe funcionar, en vista de dicho papel.

La necesidad de una administración pluripersonal

Por supuesto que su gobierno y administración no pueden seguir a cargo exclusivamente de una persona, el director. Este necesita la ayuda de una serie de *órganos* y de *servicios*, que efectivamente se han ido creando. En cuanto a tales órganos, la función de asistencia o ayuda a la gestión del centro que prestan, constituye sólo el aspecto técnico de la cuestión. Es más importante el que los órganos de referencia se configuren y organicen como cauces de participación de la *comunidad educativa* en la marcha del establecimiento escolar. Ello es lo que puede garantizar que esta marcha discurra por caminos propios, congruentes con los problemas específicos del centro.

A la vez que esta participación da un sentido más peculiar a la vida del establecimiento escolar, éste se encuentra con un nuevo reto de carácter social: el de su deseable *encuentro* con la comunidad que le rodea. En todo caso, y aunque en términos generales todavía no se han encontrado fórmulas institucionales para la efectividad de este encuentro, las relaciones del centro educativo, según se expone extensamente en el correspondiente lugar de este capítulo, tienden constantemente a aumentar.

El nuevo modelo de establecimiento escolar

Los fenómenos que han quedado expuestos — complejidad de la estructura, aumento de fines, participación, *apertura* a la comunidad y desarrollo de relaciones— configuran un nuevo modelo de establecimiento escolar mucho más diferenciado que el de antes.

La respuesta que desde el poder público se empieza a dar a los requerimientos de este nuevo modelo, es la autonomía del establecimiento escolar. A la extensión real a que se ha llegado hasta ahora en el reconocimiento y ejercicio de esta autonomía, así como al previsible futuro de la misma, se dedican varias páginas.

¿Hasta dónde puede llegar dicha autonomía, que podría ser definida como “la facultad del propio centro para organizar y regir su estructura y funcionamiento”?

La pregunta anterior se enlaza necesariamente con esta otra: ¿Cuál es el papel que corresponde, a la vista del nuevo modelo de establecimiento escolar, a la que se ha venido denominando Administración educativa exterior?

El nuevo papel de la Administración educativa exterior

Se podría arriesgar una respuesta estableciendo que le seguirá correspondiendo mantener la unidad básica del correspondiente sistema educativo de manera que la movilidad de la población dentro de cada país no presente problemas en lo que a la adscripción a dicho sistema formal se refiere. Un plan de estudios de aplicación común (susceptible de todas las adaptaciones *locales* que procedan), así como otras medidas generales relativas a algunos aspectos fundamentales del sistema, podrían asegurar esta *unidad básica* del mismo.

También podría corresponder a la administración exterior velar por la existencia de unos *mínimos de calidad* en la prestación del servicio educativo que garantice a todos la igualdad de oportunidades, cuyo “restablecimiento” (teniendo en cuenta la real desigualdad con que se accede al sistema) constituye la esencia misma de la acción escolarizadora.

La asistencia técnica al centro escolar

Aparte de estas dos finalidades fundamentales, el papel de la administración exterior, en relación con el centro escolar, parece que debe consistir más bien en prestarle asistencia, que en determinar con toda minuciosidad, conforme ocurría en el pasado, cómo debe estar organizado y cuál debe ser su actuación en cada momento.

Tal función de asistencia se ejercería con especial referencia a la información. La administración exterior serviría de enlace entre un establecimiento escolar y los demás y entre aquél y los centros dedicados a la investigación educativa, en relación con experiencias o proyectos de innovación que pudiesen estar en ejecución o en fase de estudio. Por dicha administración exterior se aportaría documentación, se aclararían consultas y, en fin, se actuaría como instrumento de orientación y asesoramiento técnicos.

Hechas estas consideraciones generales sobre las relaciones entre la administración educativa de fuera del establecimiento escolar y éste, el presente capítulo tiene por objeto esencial el análisis de los procesos de administración del centro escolar desde su propio aparato de organización, que es como, principalmente, se desarrollan dichos procesos. Siempre que se hace referencia a cuestiones pedagógicas, ello se debe a la incidencia de las mismas en aspectos concernientes a la administración del centro. Se precisa, por último, que el estudio esté referido al *establecimiento escolar* entendido éste en su más amplia acepción, esto es, como el centro de enseñanza primaria, de enseñanza secundaria o de ambas, pero con exclusión en todo caso de la pequeña escuela, de pocas unidades o clases, que no requiere una organización ni una administración como las que aquí se describen.

2. RESUMEN DE LA EVOLUCION HISTORICA DEL CENTRO ESCOLAR

La organización y funcionamiento del centro escolar constituyen el reflejo *visible* de las ideas que sobre educación imperan en cada período histórico, así como del cambio y evolución que se van operando en dichas ideas por influencia de pensadores y pedagogos. Las diferentes respuestas que se dan a las preguntas de “para qué”, “qué” y “cómo” educar marcan los hitos de la historia de la educación y, consecuentemente, de la estructura y la marcha del establecimiento escolar.

Una brevisima síntesis de dicha historia se podría establecer así:

2.1. Origen elitista y proceso de socialización de la escuela

Originariamente, la escuela es *elitista*. Se crea al servicio de la minoría que está destinada a ocupar los cargos de dirección del país. La iniciativa de establecer centros organizados de educación (escuelas) se debe, en primer lugar, a las órdenes religiosas, principalmente los jesuitas, a partir del Concilio de Trento.

Se considera que la revolución industrial y la explosión de los nacionalismos son las dos grandes mutaciones históricas que desencadenan el proceso de extensión o socialización de la enseñanza. Los poderes públicos —Estado o Corporaciones locales, según la organización política de cada país— asumen la parte principal del impulso y desarrollo de dicho proceso. *Escolarizar* a toda la población se convierte en una tarea prioritaria para la acción pública, consecuente con la relevancia que adquiere el *derecho a la educación*.

2.2. De la escuela tradicional a las nuevas formas de educación

Se puede caracterizar a la escuela tradicional con los rasgos siguientes:

- Dogmática: Cree saber bien cual es la instrucción que debe dar, que no es discutida.
- Autoritaria: lo más importante es formar en la obediencia. Ello se consigue mediante la disciplina basada en un régimen de premios y castigos.
- Abstracta: aunque los *conocimientos* puedan hacer referencia a cosas de la vida, constituyen como un mundo independiente de la realidad.
- Uniforme: tanto el contenido de las enseñanzas como el método para impartirlas son los mismos en todos los centros escolares.

Este método se corresponde con las características expuestas. Está rigurosamente centrado en la explicación del profesor, que los alumnos reciben pasivamente y deben aprender de memoria.

Una serie de pensadores que discurren sobre educación y de pedagogos que aplican las ideas de aquéllos o las suyas propias impulsan el cambio desde la escuela tradicional que ha quedado descrita a nuevas formas de educación y de organización escolar. Para todos estos innovadores el punto de referencia del proceso educativo es el niño, principio básico que parecía no haberse tenido en cuenta antes. Por eso, el sistema escolar debe configurarse a partir del conocimiento de la psicología del niño, de sus *intereses*, como precisan Dewey y Claparède.

A partir de este descubrimiento —que la educación es para el niño, no el niño para la educación— el sistema se hace más humano, más auténtico y se entronca más con la vida real.

El método se transforma, en correspondencia con las ideas expuestas, en virtud de la acción de notables pedagogos.

Así, María Montessori pone el acento en la observación de la naturaleza. Decroly sustituye la enseñanza a base de materias artificialmente separadas por los *centros de interés*. Kurt Lewin, mediante la *dinámica de grupos*, busca promover el quehacer colectivo y la convivencia. Kerschensteir y Freinet, entre otros, ven en el trabajo, el eje del método pedagógico y la “forma natural de mantener la disciplina”. Con arreglo a ello, la tarea básica del profesor consiste precisamente en organizar el trabajo de la clase y sólo cuando aquél es incapaz de mantener ocupados a sus alumnos se perturba el proceso pedagógico.

Algunas experiencias, como la de los internados organizados en el campo, carecían de posibilidades de generalización en un mundo crecientemente industrializado. Ensayos de otro tipo, al estilo del protagonizado por los “maestros camaradas de Hamburgo”, que abolieron las notas, los exámenes y la obligación de asistir a clase, planteaban alternativas tan radicales a la situación existente que tampoco podían pasar de acciones aisladas, resultantes de un conjunto de circunstancias específicas.

Las ideas e innovaciones apuntadas no han conseguido hasta el momento reemplazar la escuela tradicional por un nuevo modelo de institución escolar acorde con las necesidades del mundo de hoy y los avances de las ciencias sociales. Sin embargo, si es posible encontrar en el actual sistema educativo formal, considerado en conjunto, rasgos evidentes de cambio hacia un tipo de escuela más próximo al alentado y promovido por la élite de pedagogos a que se ha hecho sucinta referencia.

Algunos de dichos cambios pueden ser descritos en la forma siguiente:

— El alumnado, al que antes se daba la misma instrucción indiscriminada-

mente, es agrupado por niveles en función de la edad, los conocimientos u otros factores y pasa así a recibir una educación diferenciada. Esta agrupación del alumnado, que hoy es bastante general, se inició, como una incipiente división del trabajo, por influencia del mundo industrial, principalmente por las ideas de Taylor. Aunque existen escuelas graduadas alemanas y suizas a fines del siglo XVIII, la primera escuela graduada con este nombre, la “Grammar Quincy School”, se creó en Estados Unidos en 1860.

- Se configura como el objeto de la educación no sólo la cultura elemental sino el desarrollo integral de las actividades del sujeto.
- El alumno debe intervenir constante y personalmente en la obra de su propia educación. (Método *activo* que sustituye a la antigua actitud puramente receptiva.)
- La actividad manual desempeña un papel de rango análogo al de la actividad intelectual, por lo que no debe quedar circunscrita al trabajo en los talleres.
- Los programas y los manuales o libros de texto se destinan más a los profesores que a los alumnos.

Con estas ideas, que inspiran crecientemente la educación de hoy, se organiza el establecimiento escolar actual.

3. EL CENTRO ESCOLAR ACTUAL

3.1. Características generales

Se pueden establecer como características generales del centro escolar objeto del presente estudio, cualesquiera que sean su organización y funcionamiento específicos, las siguientes:

- la complejidad.
- la tendencia a la autonomía.
- la creciente participación en la organización y desarrollo de sus actividades.
- el aumento de relaciones.

La actual complejidad del centro escolar de hoy deriva principalmente de:

- el aumento de su dimensión motivado por causas sociológicas (concentración de la población), pedagógicas (permite *graduar* la enseñanza) y económicas (al concentrarse los recursos se obtiene un aprovechamiento mejor de los mismos).

Causas de la complejidad del centro actual

- la diversificación de sus instalaciones (a los antiguos salones de clase se han añadido laboratorios, talleres, zonas de medios audiovisuales, espacios para reuniones, etc.).
- la variedad de las actividades que se desarrollan en el mismo (específicamente escolares, extraescolares, de educación no formal, etc.).
- la eventual utilización por la comunidad de determinadas instalaciones.
- los fenómenos de la participación y del aumento de relaciones que se describen más adelante.

A esta complejidad del centro debe corresponder una organización del mismo igualmente compleja, que se expone en el apartado 5 de este capítulo.

3.2. La tendencia a la autonomía. Las relaciones de la Administración educativa exterior con el establecimiento escolar. Participación y descentralización

Cuando los poderes públicos asumen la tarea de extender la educación a toda la población, no sólo construyen, por un sistema u otro, los locales necesarios para ello sino que, al mismo tiempo, establecen cuáles deben ser la organización y el funcionamiento de los centros creados en los nuevos locales.

Consecuentemente, los establecimientos escolares son, en su estructura y actuación, prácticamente iguales entre sí. Esta uniformidad empieza a romperse cuando se abre la polémica sobre los fines de la educación y se inicia el ensayo de nuevos métodos pedagógicos, tal como se ha expuesto en el apartado 2.2.

Este proceso de diferenciación del establecimiento escolar se ha visto impulsado y acentuado por la incidencia de fenómenos como el de la tendencia a la descentralización del sistema, la participación y el desplazamiento del centro de gravedad de las relaciones del centro hacia la comunidad del entorno.

Autonomía del Centro y límites a la misma

A la facultad de un centro para gobernarse y administrarse por sí mismo se denomina autonomía.

Los límites de esta autonomía se encuentran en las facultades que ejerce la Administración educativa exterior a la red de centros para el cumplimiento de los deberes que le incumben. Al comienzo de este capítulo, se ha hecho un esbozo de cuáles podrían ser estos deberes: asegurar la *unidad básica* del sistema, velar porque se alcancen los mínimos de calidad del servicio educativo que se hayan fijado y desarrollar una labor de orientación y asistencias técnicas.

El aseguramiento de la unidad básica del sistema comporta la fijación de los niveles, ciclos y etapas que lo integran; el establecimiento de las condiciones de acceso de unos niveles a otros; la regulación de las condiciones para la obtención de títulos y, en fin, la promulgación de otras normas de análoga naturaleza.

Los mínimos de calidad pueden hacer referencia a las características del local, a la superficie exigible por alumno, a la dotación de equipo didáctico y a otros aspectos que hagan relación a la prestación del servicio educativo en el marco de una aplicación efectiva del principio de igualdad de oportunidades.

Facultades del Centro en el marco de su autonomía

Partiendo de este papel que, en todo caso, incumbe a la administración exterior, la autonomía del establecimiento puede jugar, sobre todo, en relación con los campos siguientes:

- Fijación de objetivos específicos (proyecto educativo) en el marco de los objetivos generales del sistema. O de modalidades propias para alcanzar estos objetivos generales.
- Adaptación al medio de los planes y programas generales de estudio.
- Establecimiento de métodos propios para el desarrollo de los programas así como de las consiguientes actividades, tanto escolares como extraescolares.
- Determinación del régimen de funcionamiento interno, que será fijado en el correspondiente reglamento.
- Desarrollo de la estructura de organización del centro cuyas líneas generales pueden estar marcadas por la Administración externa.
- Promoción e intensificación de las relaciones del centro.

La necesidad de disponer de recursos

La autonomía del centro escolar requiere la facultad de disposición de recursos. Esta facultad es tan indispensable para un desenvolvimiento libre del centro que se ha llegado a definir la autonomía como la “facultad de generar recursos propios”.

En los países de sistema centralizado se asignan los recursos a los establecimientos escolares especificando el destino de dichos recursos. El centro educativo no tiene autonomía financiera alguna, a no ser sobre los recursos que pueda obtener de otras fuentes de financiación que no sean la de la Administración pública de la que el centro depende.

La descentralización administrativa en los centros regionales y locales, si no determina una mayor autonomía, sí suele conllevar una mayor diferenciación del centro escolar. Las relaciones de éste con las instituciones políticas son más frecuentes que en el caso de los sistemas centralizados. Es

más fácil que las instituciones locales asuman como propios los problemas educativos al tenerlos cercanos. Las peticiones formuladas a estas actividades locales de medios encaminados a desarrollar programas específicos o proyectos de educación no formal, obtienen, por lo general, una acogida favorable, si bien su concesión depende de las posibilidades de financiación que existan.

Modalidades de participación

Respecto a la participación, hay que señalar que ésta suele hacer referencia a la de la llamada *comunidad educativa*, que es la integrada por los profesores, los alumnos y los padres. Diferentes países han dictado normas que regulan esta participación.

La participación adopta la forma de órganos colegiados, que pueden tener funciones consultivas o también otras de carácter decisorio.

Se puede distinguir entre una participación “a nivel de sistema” y otra “a nivel de centro”. La primera se produce cuando la administración educativa es objeto de una descentralización.

En algunos países se ha llevado a cabo esta descentralización sobre la base de organizar el territorio, por lo que al sistema educativo se refiere, en distritos o circunscripciones. Puede haber un consejo del distrito ampliamente representativo de los estamentos educativos, locales y sociales, con competencias de gestión o de otro carácter sobre los establecimientos escolares del distrito. El sistema de los núcleos educativos (o nuclearización) implantado en algunos países latinoamericanos se corresponde con este modelo descentralizador.

Cuando la descentralización se hace en el propio establecimiento escolar, reconociendo a éste un ámbito de facultades más o menos amplio, se dice que el centro goza de autonomía.

Organos de participación

El órgano de participación más importante, respecto del establecimiento escolar, es el Consejo de Centro o Consejo de Establecimiento que se trata en el apartado 5.3. de este capítulo. También en este apartado se examinan el Consejo de Clase, el Consejo de Disciplina y otros órganos específicos de asesoramiento como el Consejo Asesor y la Junta Económica.

La participación debe servir para una mejor identificación de los intereses y de los problemas del centro. Este superior conocimiento de los mismos facilitará su adecuado tratamiento y su eventual solución. La colaboración en la búsqueda y logro de soluciones se estimula con la participación. En los países de organización política democrática, la participación se contempla y valora, además, como enseñanza y formación para los deberes ciudadanos que comportan la vida en democracia.

Aunque la participación no alcance al plano de la toma de decisiones, es importante como medio para influir en estas decisiones.

La participación efectiva no se logra con la sola creación de los órganos que la hacen posible. Estos órganos pueden tener una existencia puramente formal, si quienes los componen carecen de *motivación* para conseguir que sean eficaces. Los resultados registrados al respecto en algunos países han sido más bien decepcionantes. Se ha constatado, por ejemplo, un elevado absentismo de los padres. El medio de superar este absentismo puede ser el de vincular la participación a actividades y proyectos concretos.

El incremento de las relaciones del centro

Otro rasgo que caracteriza el perfil del establecimiento escolar moderno es el del incremento de sus relaciones.

Factores tales como el desarrollo de programas culturales por el centro o de actividades a cargo de la Asociación de Padres, así como de entidades representativas de la comunidad del entorno, contribuyen a producir este aumento de relaciones del centro escolar, tema que es tratado con mayor extensión en el apartado 4.5.

3.3. Clases de centros

Los establecimientos escolares pueden ser clasificados por razón de:

- su carácter público o privado, según dependan o no de un órgano del poder público.
- la clase o nivel de enseñanzas que imparten.
- la organización, graduada o no, de la enseñanza.
- la orientación, innovadora o tradicional, del método que sigan.
- el sistema de administración y gestión que tengan establecido.

Centros públicos y privados

Con arreglo a la definición dada por la UNESCO, establecimiento docente público es aquel que “depende de un órgano del poder público nacional, federal, provincial o local, cualquiera que sea el origen de sus recursos económicos”. El establecimiento docente privado “no depende de un órgano del poder público, tanto si recibe una ayuda de éste como en caso contrario. Los establecimientos docentes privados pueden clasificarse en establecimientos subvencionados y establecimientos no subvencionados según reciben o no una ayuda económica de los poderes públicos”.

En la legislación de cada país suele haber normas que regulan las condiciones de autorización de centros privados. Estas condiciones hacen referencia principalmente al local (superficie mínima, programa de instalaciones, prevenciones de seguridad e higiene), a la idoneidad del profesorado y al plan de estudio. El órgano de inspección verifica el cumplimiento de dichas condiciones.

Clasificación de los centros por las enseñanzas que se imparten Con arreglo a la clase o nivel de enseñanzas que imparten, en correspondencia con el sistema educativo del país, existen, básicamente, centros de preescolar (jardines de infancia, escuelas maternas o de párvulos, etc.) de enseñanza elemental, primaria o básica, de enseñanza secundaria (institutos de bachillerato, liceos, colegios y centros de formación técnica o profesional) y de educación superior (universidades y centros politécnicos de este rango).

La graduación de la enseñanza Otra clasificación de los centros escolares es la que resulta de considerar si tienen o no graduada la enseñanza.

En el apartado 2.2. se expuso que la agrupación del alumnado por edades, niveles de conocimiento u otros factores se estimó, en su día, como un avance pedagógico sustancial. Modernamente, la impartición de esta enseñanza *diferenciada* trata de hacerse compatible con la formación de clases “heterogéneas”, llamadas así porque agrupan alumnos de diferentes niveles de instrucción. La finalidad de estas clases es conseguir una mejora en la situación de los alumnos de nivel inferior mediante el estímulo que los mismos pueden recibir al asociar su aprendizaje a los de un nivel más elevado.

Centros experimentales En algunos países, determinados centros son declarados experimentales, bien sea con un cierto carácter permanente o para la realización de una experiencia concreta. Se puede adoptar el criterio de dar a estos centros un *trato especial*, por ejemplo en la selección del profesorado y en la dotación de medios didácticos, o, por el contrario, entender que deben estar en las mismas condiciones de un centro ordinario, a fin de que toda innovación realizada en un centro experimental sea susceptible de generalización.

La aplicación de un determinado método pedagógico sirve también de elemento de identificación del establecimiento escolar. Un ejemplo al respecto son las “escuelas Montessori”.

Escuelas tradicionales y nuevas Si bien la renovación de los métodos antiguos es perceptible, en mayor o menor medida, en la generalidad de los establecimientos escolares, se sigue distinguiendo entre el modelo de “escuela tradicional” y el que se corresponde con la llamada “pedagogía activa”.

La aplicación de uno u otro modelo incide considerablemente en la organización del establecimiento escolar. Afecta, por ejemplo, a cuestiones tales como la adscripción del profesorado, el régimen de horarios, la reglamentación del uso de espacios y los criterios por la elección de medios didácticos.

La participación, como elemento diferenciador Otro factor de diferenciación entre los establecimientos escolares es el referido a si tienen o no establecido un sistema de participación en su gobierno y administración.

Al tratar de las características generales del centro educativo moderno se

ha hecho referencia a la tendencia que se registra a instrumentar esta participación mediante la creación de diversos órganos colegiados. A estos órganos está dedicado el apartado 5.3.

El concepto de participación está estrechamente ligado a los de autonomía y descentralización.

En efecto, el reconocimiento de autonomía al establecimiento escolar, acto equivalente al de descentralización de atribuciones en el mismo, reclama la existencia de órganos de representación que participen en el ejercicio de dichas atribuciones.

Por tanto, los centros escolares se pueden clasificar según su mayor o menor grado de autonomía que guardará relación con la cuestión de la participación.

4. LOS OBJETIVOS DEL CENTRO ESCOLAR Y LOS MEDIOS PARA CONSEGUIRLOS

4.1. Definición de los objetivos del centro

Dentro de los objetivos generales del sistema educativo del país, el establecimiento escolar puede establecer sus propios objetivos:

Los objetivos, que configuran el proyecto educativo del centro, deben ser definidos con la suficiente precisión para que se pueda determinar claramente si se han cumplido o no.

Es importante la máxima participación en esta definición de objetivos para que cuantos están directamente implicados en el proceso educativo sientan tales objetivos como propios y actúen *motivados* para su consecución. La motivación de profesores y alumnos es básica para el desarrollo del proceso educativo.

Cuando los padres no participan en la definición de objetivos, deben al menos conocer los mismos. También deben tener conocimiento de los programas concretos y los métodos que se siguen.

Asimismo, los alumnos, con la graduación que venga aconsejada por la edad, deberán saber igualmente cuáles son las metas que el centro se ha propuesto en su actuación y cómo espera alcanzarlas.

Debe recordarse que la dirección por objetivos, junto con la atención al organigrama y al rendimiento, se ha convertido en una técnica de dirección aplicable a cualquier tipo de organización que, como es el caso del establecimiento escolar, pueda adoptar la forma de empresa.

4.2. Los medios. Tipos de actividades. Las actividades extraescolares

Los objetivos se alcanzan mediante el desarrollo de las actividades que se realizan en el centro. A la vez, este desarrollo de actividades requiere de medios personales y materiales.

El concepto de *actividad* informa hoy todo el desenvolvimiento de la vida escolar. El proceso de enseñanza-aprendizaje se desarrolla mediante la realización de actividades. La llamada educación *nueva* descansa sobre todo en la *enseñanza activa*. Ello requiere una organización del centro mucho más compleja y sutil que la que existía antes. Los alumnos actúan más espontáneamente, pero, como es obvio, esta espontaneidad ha de ser debidamente orientada y coordinada.

Las actividades relativas al plan de estudios se desarrollan principalmente en las “salas de clase” pero también, de forma creciente, en otras instalaciones tales como laboratorios, talleres, salas de proyección y zonas de recursos didácticos.

Para la educación física, todo centro debe contar con instalaciones interiores (gimnasio) y otras al aire libre. Dentro de éstas, la “pista polideportiva” constituye una instalación muy apropiada para el centro escolar.

Las actividades de carácter artístico tiende a aumentar, de resultas de una ampliación y diversificación enriquecedoras del plan de estudios que, al tratar de dar respuesta al objetivo de una formación integral de la persona, incluye la enseñanza y práctica del dibujo, la pintura, la música, el teatro, la danza, etcétera.

Corresponde a los órganos de gobierno y administración del establecimiento escolar, orientados y sostenidos por la inspección, impulsar el desarrollo de todas estas actividades, susceptibles de revitalizar el sistema escolar, sacándolo de sus antiguas monotonía y rutina.

Las actividades extraescolares

Las “actividades extraescolares”, aunque sean denominadas así, constituyen en realidad, muy frecuentemente, un complemento y una prolongación del plan de estudios. Una *excursión* o la visita a una ciudad o a un lugar histórico o monumental pueden servir, al mismo tiempo que de recreo, de *clase práctica* en relación con una materia determinada. Es corriente, en efecto, que en el curso de estas actividades extraescolares, los alumnos tomen notas o realicen un “ejercicio de redacción” que tenga como objeto el viaje o la visita realizada.

Estas actividades pueden programarse al comienzo del curso, igual que se hace con las estrictamente escolares, sin perjuicio de que el plan inicialmente previsto sea eventualmente ampliado o modificado.

Aunque cada profesor o cada departamento puedan proponer actividades

extraescolares, relacionadas o no con la respectiva materia, cabe que se encargue de la organización conjunta de las mismas un determinado profesor o un grupo de éstos.

Del mismo modo, es frecuente que en cada curso o clase los alumnos elijan un representante para que intervenga en la programación de actividades extraescolares.

La Asociación de Padres de Alumnos tienen aquí un campo de actuación apropiado. También las relaciones que el centro mantenga con otras entidades e instituciones pueden servir para un enriquecimiento del programa de actividades extraescolares.

4.3. La orientación escolar. La tutoría

Se puede decir que en la pequeña escuela tradicional cada profesor cumplía todas las funciones posibles: *enseñaba* (transmitía conocimientos), *formaba* (trataba de crear pautas o hábitos de conductas) y *orientaba* (aconsejaba).

En el moderno centro escolar, aunque todo profesor siga cumpliendo de algún modo las diferentes funciones citadas, la orientación se confía a determinados docentes que han recibido una preparación especial, generalmente de psicología, para desarrollarla.

La tarea de orientar requiere que previamente se haya profundizado en el conocimiento del alumno, en la capacidad o aptitud natural del mismo en relación con cada tipo de enseñanzas y materias, en sus inclinaciones o preferencias personales, en las circunstancias familiares y sociales que le rodean, etcétera.

En el trabajo de orientación se utilizan, además de las calificaciones o evaluaciones y de la información de todo tipo que proporcionan los diferentes profesores, los "test" de inteligencia y de exploración de aptitudes y, en forma muy amplia, la entrevista personal.

La creciente tendencia a flexibilizar los planes de estudios con la inclusión de materias optativas tiene su complemento natural en el establecimiento de servicios de orientación.

En algunos sistemas educativos, existe en el nivel de la enseñanza secundaria un ciclo denominado precisamente de *orientación* y que precede al de *determinación* o decisión.

Cuando la orientación se proyecta sobre el campo de la elección de carrera, debe disponerse de una amplia información sobre profesiones que comprenda características de las mismas, preparación específica y condiciones personales que respectivamente requieran y situación de empleo en cada una de las mismas.

La orientación sobre elección de carrera

En todo caso, no se tratará de decidir sobre la vocación y elección profesional del alumno, sino de ayudarle en la toma de decisiones, que deberá hacer él mismo.

Otras veces, la orientación tiene un carácter más general o personal. Puede revelar que determinados comportamientos, que, en otra época, hubieren sido tratados como *problemas de disciplina*, se deben en realidad a desajustes emocionales y sociales.

El servicio o departamento de orientación, atendido por personal especializado que trabaje en el mismo a tiempo pleno o a tiempo parcial, se considera necesario en el moderno centro escolar. Además de dicho personal, se requiere un local para entrevistas y para documentación y una consignación en el presupuesto del centro para "test", cuestionarios y otro material.

Si un centro escolar no puede disponer de servicio de orientación propio, cabe que gestione la utilización del eventualmente existente en otro centro de la zona o que establezca un concierto a tal fin con cualquier otra institución pública o con una entidad privada.

Los tutores

En relación con esta actividad de orientación, se encuentra la existencia de tutores. Como se ha recordado antes, el educador, cuando era el único profesor de cada alumno, se sentía responsable no sólo del proceso de instrucción de éste sino de su formación general.

Con la organización de la enseñanza, a partir de cierta edad del alumno, basada en profesores *especialistas* que desarrollan su tarea en relación con una *materia* o *área de conocimientos delimitada*, la *labor formativa* y de orientación del centro escolar tiende a diluirse.

La función del tutor consiste precisamente en restablecer la antigua relación, no sólo *instructiva* sino de carácter más general y personal, entre la institución escolar y el alumno.

Designación y funciones del tutor

El tutor puede ser elegido por los alumnos entre los profesores del mismo *grado* o *curso*.

Basándose en la información que reúne de los diferentes profesores y de la que él mismo obtiene de forma directa, el tutor hace el seguimiento de la marcha general del alumno en el centro y da a éste y a los padres las orientaciones precisas. Cumple esta misión con independencia de que existan o no en el centro orientadores especializados, adscritos al correspondiente departamento de orientación.

Cuando se elaboran los horarios, debe preverse y reservarse el tiempo preciso para que los profesores encargados de la tutoría puedan desarrollar su labor. Es necesario también adscribir a ésta el correspondiente local.

4.4. La evaluación

Un sistema de evaluación eficaz consiste no sólo en la obtención y registro de la información suficiente sobre el rendimiento escolar sino en el análisis de las causas por las cuales dicho rendimiento puede no ser satisfactorio con referencia a un determinado alumno, a un grupo de éstos, a una clase, a un curso o al centro escolar en su conjunto. Dicho análisis servirá de base para la adopción de las medidas de corrección que procedan. La evaluación supone pues la capacidad de autocorrección y renovación. A través de la evaluación del rendimiento escolar del alumnado, se evalúa, en realidad, el funcionamiento del sistema.

El proceso de evaluación parte, por tanto, de una información que debe abarcar muchos extremos, entre los que pueden señalarse los siguientes: datos sobre la personalidad del alumno y su grupo familiar, rendimiento y aptitud de aquél en la clase, características de los métodos empleados y del proceso de instrucción en su conjunto.

Existe una evaluación que se hace por el propio centro escolar y otra que se realiza desde fuera de éste, generalmente por el servicio de inspección, tomando como base la observación personal directa y el estudio de la documentación correspondiente. Se puede constituir un equipo de profesores específicamente dedicado a la tarea de evaluación del centro.

El sistema de «evaluación continua»

El sistema de evaluación continua pretende sustituir al de celebración de exámenes o pruebas periódicas, tradicionalmente utilizado como medio de conocimiento del rendimiento del alumno. Está basado en que el contacto continuo que tiene el profesor con el alumno le permite saber en todo momento, sin recurrir a verificaciones formales, cuál es el grado de aprendizaje alcanzado. La “evaluación continua” requiere una adecuada relación profesor/alumno. En numerosos países esta relación es aún muy insatisfactoria: de cuarenta o más alumnos para cada profesor; en otros, oscila entre treinta y cuarenta y en los más adelantados no llega a la cifra de veinticinco alumnos.

El conocimiento permanente del rendimiento del alumno y el registrado en documentos escritos de los datos correspondientes, permiten proporcionar una información a los padres, con carácter periódico, sobre dicho rendimiento.

4.5. Las relaciones del centro escolar. Con los padres, individual y colectivamente. Con otras entidades y centros docentes. Con la comunidad

La mayor o menor riqueza de relaciones de un centro escolar expresa, hasta cierto punto, su grado de organización así como el nivel de *vitalidad* del mismo.

Aparte de la obligada relación institucional con la inspección y con otros órganos y servicios de la administración educativa, el centro escolar puede mantener comunicación frecuente

- con los padres, individual o colectivamente
- con las autoridades locales
- con las asociaciones representativas de la comunidad u otras entidades de fuera de ésta
- con otros centros educativos.

Las relaciones con los padres

En la escuela tradicional, la relación del centro escolar con los padres de los alumnos tenía un carácter individual, circunscrito por lo general a la cuestión del comportamiento del hijo en la clase y a las calificaciones obtenidas. Cuando dicho comportamiento personal o la calificación correspondiente, o ambas cosas a la vez, no eran buenas, el padre solía recibir una llamada del centro y era informado de la situación por el profesor de la clase o el director. Se le solía invitar a cooperar, en el hogar, a la tarea del centro educativo para tratar de obtener, mediante esta colaboración, mejores resultados en el rendimiento del alumno. Otras veces, era el padre el que tomaba la iniciativa de acudir al centro, en busca de mayor información y de medidas correctoras de la situación, a la vista de lo insatisfactorio de las calificaciones recibidas por su hijo.

Hoy, los centros escolares, a partir de cierto grado de organización, envían a las familias información escrita, con carácter periódico —por ejemplo, trimestralmente— sobre el comportamiento del alumno (*actitud*) y sobre los resultados, con referencia a cada materia, obtenidos en el proceso de instrucción (*calificaciones* o *notas*). Otro dato complementario que, a veces, se facilita también es el del lugar que ocupan estos resultados en relación con los del promedio de la clase o grupo.

El director del centro debe asegurar, a través de la norma correspondiente, que esta información a los padres se proporciona con la periodicidad conveniente y que la misma es suficiente para dar una idea clara del desenvolvimiento educativo del alumno.

Escuelas de padres

Muchos padres son conscientes del papel principal que deberían jugar en la educación de sus hijos pero no saben cómo desempeñar dicho papel. En orden a los problemas de formación del carácter y de la conducta, se suelen guiar por la intuición y por los reflejos de su propio temperamento personal, a falta de una orientación o de una preparación adecuadas.

En cuanto a la eventual cooperación con el centro escolar en el proceso de *instrucción* (no de formación, que es el que se acaba de hacer referencia), dicha cooperación se ha hecho más difícil, especialmente para los grupos sociales de bajo nivel cultural, como consecuencia de la ampliación de los programas y de la mayor dificultad de sus contenidos.

Las escuelas de padres tienen precisamente la finalidad de proporcionar una orientación para que los padres puedan cumplir mejor sus deberes educativos, en estrecha colaboración con el sistema escolar. La Federación Internacional para la Educación de los Padres, organización no gubernamental que agrupa 67 asociaciones nacionales de 33 países de todo el mundo, prepara actualmente para la UNESCO una bibliografía selectiva sobre el tema, que contendrá 260 títulos.

Las relaciones con la colectividad de padres

El centro escolar se relaciona también con los padres de los alumnos, considerados como colectividad, y aunque los mismos no estén constituidos en Asociación.

Así, es conveniente que el centro dé a conocer sus objetivos y las líneas generales de su actuación al conjunto de los padres y que a principios de curso se exponga también a éstos cuáles son los programas que se van a desarrollar y cómo se tiene previsto este desarrollo.

Igualmente, cuando se va a llevar a cabo una innovación o implantar una determinada experiencia, los padres deben recibir la oportuna información de ello. Esta comunicación tendrá, sin duda, el efecto de conseguir una mayor identificación del grupo familiar con los fines y características del centro escolar, a partir de la cual sea más fácil y previsible una cooperación de dicho grupo familiar al desenvolvimiento del colegio.

Esta relación con el centro puede ser complementada con la que se establezca con el profesor de aula o clase. Existen, en efecto, unos objetivos comunes del colegio y unos métodos asimismo generales, como, por ejemplo, el de agrupamiento flexible del alumnado, de aplicación a diferentes enseñanzas y grupos. Pero hay también una situación claramente diferenciada con referencia a cada *clase*; esto es, con relación al mismo grupo de alumnos que sigue una misma enseñanza. Un modo de establecer una comunicación efectiva y permanente en orden a las cuestiones específicas que se plantean en cada clase es que los padres tengan un representante de aula. Si, al mismo tiempo, existe también un *delegado de curso* que represente a los alumnos, será posible establecer, entre todas las partes interesadas en el proceso educativo, un contacto permanente, que sea fructífero, sobre situaciones y problemas concretos.

En ciertos países, las asociaciones de padres de alumnos, una por cada centro escolar, son obligatorias.

Las diferentes asociaciones de una localidad, o de un distrito o zona urbana, pueden agruparse en relación con el tratamiento de cuestiones educativas no específicas de cada centro escolar.

Las relaciones de los padres como colectividad con el centro, aparte de las mantenidas con carácter individual, se estimulan, ordenan y, en suma, se desarrollan con más eficacia cuando existe una asociación de padres de alumnos organizada y la misma tiene un funcionamiento efectivo.

En el seno de la asociación se suelen crear comisiones con referencia a temas determinados o para la organización y desarrollo de diferentes actividades.

En los centros en que está establecida la representación del grupo familiar en órganos de gobierno y administración, tales como el consejo de centro y la junta económica, suele ser la asociación de padres de alumnos la que elige tales representantes. La asociación puede ser invitada también a estar presente en una determinada reunión de la junta de profesores o del equipo de dirección.

Actividades de las asociaciones de padres

Las asociaciones de padres de alumnos tienen grandes posibilidades de actuación en el campo de la *extensión educativa*, realizada dentro o fuera del centro escolar, y en el de las “actividades extraescolares”.

Pueden, por ejemplo, en colaboración con la dirección y profesorado del colegio, desarrollar, entre otras, las siguientes actividades:

- Organizar conferencias, charlas, seminarios y coloquios sobre cualquier tema relacionado con la educación.
- Hacer estudios sobre problemas educativos y editar publicaciones.
- Cooperar en las actividades extraescolares que organice el centro u organizarlas por sí misma. Entre estas actividades, se pueden citar las visitas a centros culturales y de trabajo, la asistencia a actos de carácter artístico o cultural, la celebración de concursos y exposiciones, etcétera.
- Contribuir a la mejora de las instalaciones y equipamiento del centro.
- Aportar información sobre profesiones y puestos de trabajo, como apoyo a la tarea de orientación del colegio. En algunos centros se organizan charlas de padres a los alumnos en los que aquéllos explican las características de la respectiva profesión que ejercen.

Las relaciones con las entidades administrativas locales

La institución escolar suele mantener relaciones permanentes con las entidades administrativas locales, incluso en el caso de países de sistema político centralizado. Si la organización política y administrativa del país está descentralizada, la relación de los centros escolares con la entidad local puede ser equivalente, en cierto modo, a la que mantienen con los órganos administrativos centrales cuando el sistema está centralizado. Se suele citar como ejemplo muy definido de organización escolar descentralizada la representada por la institución norteamericana del “Board of Education” emanada de la comunidad local y a la que el centro escolar presenta a aprobación, y dotación en su caso, las necesidades de personal y de medios materiales, la modificación de programas, el establecimiento de nuevas actividades, etcétera.

En cualquier caso y también, por tanto, según acaba de exponerse, cuando

la administración está centralizada, las corporaciones o entidades administrativas locales suelen tener en su estructura un servicio dedicado a la educación. Puede incumbirles ciertas obligaciones concretas como la del sostenimiento de los servicios de luz, agua, limpieza, etc. y la reparación de las instalaciones. También pueden contribuir a la mejora de éstas.

Relaciones con entidades diversas

El centro escolar puede mantener comunicación y contacto con diferentes entidades, cuyo objeto esté relacionado con la educación, la cultura, la ecología, la sanidad, el empleo y las actividades para el *tiempo de ocio*.

Se pueden establecer convenios de carácter permanente o para ocasiones concretas, por ejemplo, para la utilización por el alumnado de instalaciones deportivas o de otro tipo, que dependan de entidades ajenas a la organización escolar.

La respectiva asociación de padres de alumnos dado el carácter multiprofesional de sus miembros, puede canalizar con eficacia estos contactos y hacer más fácil la consecución de acuerdos al respecto.

Relación con otros centros educativos

La relación con otros establecimientos educativos puede ser voluntaria o responder a un sistema de organización reglada conforme al cual centros de una dimensión o nivel determinado *dependen* de otro más importante o de nivel superior, a efectos, por ejemplo, del reclutamiento del alumnado o en relación con aspectos tales como el de la orientación o el de la utilización de medios audiovisuales y de otros recursos didácticos (establecimiento de un “centro de recursos” zonal a que se hizo referencia en el apartado 4.3., del capítulo sexto). En este caso, la red de centros es ordenada a base de distritos o circunscripciones, lo cual representa una cierta descentralización del sistema. La organización por núcleos educativos (“nuclearización”), implantada en determinados países latinoamericanos, responde a este método de integración de los centros con diversas finalidades.

Cuando la relación entre distintos centros escolares es espontánea, se suele realizar con fines de intercambio de información y de experiencias o para la realización conjunta de determinadas actividades, generalmente extraescolares. Cabe que el inspector de la zona correspondiente, con jurisdicción sobre los diferentes centros enclavados en la misma, estimule y, eventualmente, coordine estas actividades conjuntas.

Relaciones con la comunidad

Puede afirmarse que las relaciones del centro escolar con la comunidad que le rodea están todavía en la fase de aceptación teórica de su conveniencia, sin que se haya llegado, en general, y salvo experiencias aisladas, a establecer un verdadero sistema que las instrumente.

La institución escolar se encuentra hoy con que tiene que hacer frente, al mismo tiempo, a múltiples e importantes demandas, derivadas, unas, de la transformación ocurrida en su seno y debidas, otras, a cambios sociales *externos*. Claro está que no se puede establecer una delimitación neta entre un proceso y otro en la medida en que muchos de los cambios ocurridos en

el *interior* de la escuela, y con toda seguridad los más importantes, incluida la transformación en el método, tienen su origen en la evolución del contexto social.

La dificultad para establecer estas relaciones

Resulta difícil establecer relaciones con la comunidad cuando es preciso, en primer término, atender a la organización de las enseñanzas del sistema formal, en un momento de ampliación de estas enseñanzas, de modificación de sus contenidos y de innovación en cuanto al método. Al mismo tiempo, las actividades extraescolares, que afectan directamente también a los intereses del alumnado, demandan asimismo una atención preferente. Por último y como se reitera a lo largo del presente capítulo, la complejidad del moderno centro escolar plantea problemas de carácter específicamente administrativo que es preciso satisfacer igualmente.

Todo ello, crea unas condiciones difíciles para que la institución escolar pueda organizar primero y desarrollar después un sistema de relaciones con la comunidad que permita la conveniente comunicación y el juego de influencias recíprocas.

De otra parte, el concepto de comunidad necesita concretarse, a efectos del establecimiento de relaciones efectivas con la institución escolar. Se requiere, en efecto, la existencia de asociaciones o entidades, representativas de dicha comunidad, con cuyos gestores o representantes puedan institucionalizarse tales relaciones. El asociacionismo vecinal, nacido para la defensa de los intereses comunitarios generales de una determinada zona, puede constituir uno de tales cauces.

Como ya se señaló en el apartado 2.1. del capítulo sexto, un medio efectivo de integrar escuela y comunidad es el uso compartido de los *equipamientos* escolares y comunitarios (bibliotecas, instalaciones deportivas, salas de actos y reuniones, etcétera).

4.6. Los servicios. La organización del transporte del alumnado y la del comedor. La atención a la salud

El crecimiento y transformación del establecimiento escolar se han manifestado también en la creación de servicios en el mismo.

Algunos de estos servicios, como el del transporte de alumnos al centro y el del comedor constituyen medios de apoyo a la acción escolarizadora. En el medio rural, el transporte de alumnos al centro escolar requiere el instrumento complementario del comedor para uso de dichos alumnos. Otros servicios, como los destinados al control y cuidado de la salud, tienen carácter asistencial más que específicamente educativo.

Desarrollo del transporte escolar

En el medio rural, el transporte escolar se ha desarrollado mucho en determinados países como consecuencia de la concentración de las pequeñas unidades escolares en centros mayores situados en otro núcleo de población.

También en el medio urbano, especialmente en las grandes ciudades, la tendencia a la creación de centros capaces de absorber un alumnado numeroso que, por tanto, extienden su radio de acción sobre una amplia zona, obliga a la utilización de autobuses escolares a los alumnos que residen más lejos.

En el caso de los establecimientos docentes públicos, los problemas de organización y funcionamiento del transporte escolar no se plantean en el plano de la administración del centro sino que son abordados por los órganos correspondientes de la administración educativa exterior. Incumbirá, en todo caso, a cada centro facilitar la información y, en general, el apoyo que pueden necesitar dichos órganos.

El servicio de comedor

Puede haber en el establecimiento escolar un “servicio de comedor” en cuya organización y funcionamiento intervengan activamente los órganos de dirección y administración del centro.

Aunque su finalidad inicial sea la de facilitar la acción escolarizadora, el comedor puede cumplir también funciones de mejora de la salud y de sustitución de hábitos de nutrición eventualmente improcedentes por otros que sean adecuados. En este último sentido, su influencia puede proyectarse sobre el entorno comunitario.

El funcionamiento del comedor demanda la existencia de una administración separada referida al mismo, sin perjuicio de que la *cuenta* específica de este servicio se integre en la general del centro.

Servicios asistenciales: la atención a la salud

Existe otro tipo de servicios, que no son propiamente educativos sino que tienen un carácter más bien asistencial. Así, la generalización del sistema formal permite ejercer, a través de la red de centros escolares, una acción de protección sobre la población infantil y juvenil en el campo de la salud.

Un centro escolar bien organizado dispone de una información al día sobre el estado físico de cada uno de sus alumnos y también facilita esta información a la familia para que sirva de orientación, pues no se trata, lógicamente, del simple almacenamiento de los datos sino de que éstos sirvan para una mejora de la salud.

Necesidades de una coordinación entre las entidades educativas y las sanitarias

La organización sanitaria del país desarrolla sus campañas de inmunización biológica (aplicación de vacunas, etc.) sirviéndose de la red de centros escolares. Esta acción puede extenderse al campo de la medicina preventiva general. Los reconocimientos periódicos del alumnado, que sirven de base para el desarrollo de esta medicina preventiva, requieren una coordinación entre las autoridades educativas y las sanitarias. En el marco de esta coordinación, se configura la actuación del *médico escolar*. Los datos correspondientes deberán registrarse en la ficha sanitaria del alumno.

Las diferentes modalidades que pueda adoptar el “seguro escolar” y la organización de *cooperativas* con fines varios, constituyen otros tipos de servicios de carácter asistencial.

4.7. Los medios materiales. Mantenimiento y conservación de las instalaciones. Las cuestiones de seguridad y vigilancia

El centro escolar necesita, para alcanzar sus objetivos, disponer de medios materiales, como son las instalaciones fijas, el mobiliario, el equipo didáctico y el material, tanto escolar como administrativo.

Estos medios, excluido el del material, plantean los problemas inherentes a su conservación y mantenimiento.

La necesidad de descentralizar el cuidado de las instalaciones

Estas funciones deben estar descentralizadas. En algunos países, la responsabilidad de su atención incumple a las entidades políticas locales que corren con la financiación necesaria. Es frecuente, en estos sistemas, encontrar instalaciones educativas mal conservadas a causa de que la respectiva entidad local carece de fondos suficientes para remediar tal situación.

La autonomía del centro escolar debería estar basada en la disponibilidad de recursos propios, una parte de los cuales se destinaría a la conservación y mantenimiento de las instalaciones.

En los sistemas fuertemente centralizados, este tipo de problemas se resuelve mal. Por ejemplo, la conformidad para que se haga una pequeña reparación y la concesión y entrega de los correspondientes fondos pueden tardar tanto en emanar del órgano central que la solución que se dicte resulte ya insuficiente porque el problema, entretanto, haya empeorado. Es indispensable, por ello, que el centro escolar cuente con consignación presupuestaria propia para estas atenciones, o, por lo menos, que exista un escalón administrativo local, próximo al centro escolar, con competencia y medios para resolver el problema con prontitud.

La renovación de los locales existentes

Respecto al local, se plantea el problema de su eventual obsolescencia para dar respuesta a las necesidades de la nueva pedagogía. Esta cuestión ha sido tratada en el apartado 3.4. del capítulo sexto. Se señalaba allí la necesidad de programas de renovación y adaptación de los locales existentes. La intervención del profesorado en el desarrollo de estos programas puede ser muy efectiva no sólo en la fase de definición de necesidades, sino también en la de determinación de las soluciones.

Seguridad y vigilancia del centro. Instrucciones de uso de las instalaciones

Las cuestiones relativas a la seguridad y vigilancia del centro deben merecer, obviamente, la atención necesaria.

Es preciso asegurarse, con carácter previo a su utilización, del buen funcionamiento de los sistemas de seguridad, entre ellos el establecido para caso de incendio. En general, las instrucciones para el uso de todas las instalaciones del centro deben encontrarse en lugar conocido y asequible y existir personal familiarizado con su manejo.

Respecto al equipo y material didáctico, procede verificar a su recepción, tanto el buen estado del mismo, como la inclusión de los correspondientes manuales de entretenimiento.

Prescripciones sobre el orden interno en el centro así como sobre la vigilancia exterior de las instalaciones suelen incluirse en el correspondiente reglamento del establecimiento escolar.

5. LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL CENTRO ESCOLAR

5.1. Consideraciones generales

La actual complejidad del centro escolar, cuyas causas se han expuesto en el apartado 3.1., demanda una organización del mismo igualmente compleja. Ya no es posible, en efecto, salvo en las escuelas de reducido número de alumnos, que el director pueda, por sí solo, asumir y desempeñar las funciones de gestión y administración del establecimiento docente.

Además, la tendencia a dar participación a la comunidad educativa en todo lo concerniente a la vida escolar concurre a producir el mismo resultado de atribuir la administración del centro educativo (dando al término de administración su más amplio sentido) a un conjunto de órganos, unos de naturaleza más técnica, otros en los que predomine más el elemento de la representatividad, y algunos, en fin, en los que están equilibrados ambos caracteres.

Estos órganos pueden ser clasificados, por su composición, en unipersonales y colegiados, y, por la función que desempeñan, en directivos, de apoyo y consultivos. Es frecuente que un mismo órgano tenga atribuidas funciones de más de una de las clases citadas.

A la vista de lo expuesto se puede establecer el siguiente cuadro de los órganos de gobierno y administración más frecuentes en un centro escolar, con indicación de su estructura y tipo de función:

ORGANO	ESTRUCTURA	TIPO DE FUNCION
Director	Unipersonal	Directiva
Vicedirector o director adjunto	Unipersonal	Directiva y de apoyo
Consejo de Centro	Colegiada	Directiva y asesora
Equipo Directivo	Colegiada	Directiva y de apoyo
Junta o Claustro de profesores	Colegiada	Asesora y de apoyo
Consejo Asesor	Colegiada	Asesora
Junta Económica	Colegiada	Asesora
Secretario	Unipersonal	De apoyo
Jefe de estudios	Unipersonal	De apoyo
Jefes de Departamento	Unipersonal	De apoyo
Coordinadores	Unipersonal	De apoyo
Tutores	Unipersonal	De apoyo

5.2. El director, antecedentes históricos y perfil actual. Sus funciones

La figura del director de centro escolar conserva, en general, su tradicional relevancia, si bien el perfil de sus funciones ha cambiado profundamente de resultados del crecimiento y transformación del establecimiento escolar, ya descritos.

Así como antes su actividad se desarrollaba en el ámbito estrictamente pedagógico, hoy gran parte de dicha actividad guarda relación con los aspectos relativos a la organización, gestión y administración del centro escolar. Debido a esta ampliación y diversificación de funciones, el director del centro escolar moderno, excluida en todo caso la pequeña escuela, necesita estar asistido de diferentes órganos.

Antecedentes históricos

Se puede considerar como primer antecedente histórico de la figura del director escolar el “prefecto de estudios” que las órdenes religiosas tenían en los seminarios y que también pusieron al frente de sus establecimientos docentes.

Muy posteriormente, en 1830, se implanta en Inglaterra y la India el sistema “lancasteriano” de monitores, que tiene su origen en la experiencia llevada a cabo por Lancaster y Bell al tratar de demostrar que un solo maestro puede dar clase a numerosos alumnos ayudándose de los más adelantados (monitores), que actúan bajo la estricta dirección de aquél.

Estos monitores darían lugar al nacimiento de los centros de formación del profesorado que surgen cuando se advierte la conveniencia de que el monitor sea preparado para su función antes de que empiece a desempeñarla.

En un principio, el director es el profesor *principal*.

Así pues, las funciones del director escolar en el pasado eran de naturaleza educativa o pedagógica. Con la aparición del establecimiento escolar de gran dimensión, múltiples actividades y crecientes relaciones, surge la necesidad de un tipo de director que, además de ocuparse de las cuestiones específicamente educativas, debe atender a otras muchas de carácter diferente como son las relativas a la administración del centro.

Este nuevo perfil del cargo de director escolar plantea lo relativo a:

- procedimiento para su designación.
- necesidad de una capacitación específica para el desempeño del cargo.

El procedimiento para la designación

Aunque, según se ha expuesto, no sean de naturaleza pedagógica muchas de las funciones actuales del director escolar, éste debe ser elegido entre los profesionales de la enseñanza y no de la administración. Ello se debe a que el objeto último sobre el que va a proyectar su actividad es el proceso edu-

cativo y conciernen también a este proceso los problemas principales de que deberá ocuparse. Sólo en instituciones educativas de extraordinaria dimensión y singular complejidad, como son las universidades, se ha encargado la gerencia de la gestión administrativa a un administrador de la educación profesional, dependiente de la correspondiente autoridad académica.

La cuestión de su preparación específica para el cargo

Como profesional de la enseñanza, el encargado de la dirección del centro escolar, no ha recibido, al cursar su carrera, una preparación específica para el desempeño de dicho cargo porque no se da, por lo general, tal preparación específica en los centros de formación del profesorado.

El reconocimiento de que era preciso dotarle de dicha capacitación especial surgió por influencia del mundo empresarial del que, al principio, se tomaron las técnicas que éste utilizaba para la formación de directivos. Sin embargo, se verificó después que la dirección de centros escolares planteaba problemas específicos que demandaban técnicas de dirección diferentes, que fueron las que empezaron a definirse y aplicarse.

La convicción de que la dirección escolar requiere la preparación adecuada se ha extendido ya considerablemente. En numerosas universidades de diferentes países existen departamentos de dirección de centros docentes. En algún país, como Estados Unidos, se exige la posesión de un título específico. En España, se llegó a crear el *cuero* de directores escolares, si bien más tarde fue decretada su extinción. En Francia, la selección para el cargo representa el abandono de la carrera docente para ejercer la de administrador.

Por otra parte, en determinados países, existe la figura del consultor de dirección de centros docentes. También es frecuente editar manuales de dirección.

El principal problema para el director escolar es el del gran número de tareas, de muy diferente naturaleza, a que debe atender. Corre el riesgo, por ello, de que su atención se desvíe desde las cuestiones importantes, que son las que pueden tener una incidencia en la marcha general del centro, a asuntos de escasa entidad o excesivamente particulares.

Es oportuno al respecto recordar la siguiente recomendación de la UNESCO acordada en su XX Asamblea:

“Los directores de instituciones educativas y además supervisores, como los inspectores, no deben estar sobrecargados de tareas administrativas de rutina.”

En efecto, no debe perderse de vista que el director escolar es un supervisor. Ello quiere decir que le corresponde, más que tratar directamente los asuntos concretos, supervisar ese tratamiento.

Claro está que para ello, y por lo que se refiere a las cuestiones de gestión, no pedagógicas, necesita contar con el adecuado aparato administrativo de apoyo.

La insuficiencia y hasta carencia de aparato administrativo de apoyo

Este aparato administrativo es insuficiente en numerosos establecimientos escolares e incluso puede no existir en absoluto. Hay muchos centros en efecto, con ochocientos o más alumnos, que carecen de todo personal específicamente administrativo, ni siquiera con dedicación a tiempo parcial. Todos los asuntos de este carácter han de ser atendidos y resueltos por el profesorado. Esta situación, aunque no reduzca la atención de aquél a la enseñanza, sí puede dificultar considerablemente su necesaria dedicación a actividades complementarias de la misma tan importantes como la programación de las clases, la evaluación o la relación con el estamento familiar.

El director, como animador del cambio y de la configuración de la imagen del centro

En el actual contexto pedagógico de cambio, constituye tarea fundamental del director, animar, impulsar y hacer posible ese cambio en el establecimiento escolar que tiene a su cargo. A tal fin, le corresponde analizar con el profesorado las condiciones de todo orden que el centro ofrece para la innovación a fin de tratar de mejorar aquéllas. Su actuación no se limita, por tanto, a ser mero transmisor de las órdenes e instrucciones emanadas de las autoridades y órganos educativos correspondientes.

También juega un papel muy importante en la configuración de la imagen del centro, expresión de la identidad del mismo. Esta identidad tiene su manifestación concreta en el *proyecto educativo*, que ha de servir de punto de referencia global al desarrollo del curso correspondiente.

Otros aspectos significativos de la actividad del director son los relativos a su misión de coordinador de la acción de los diferentes órganos y servicios del centro escolar y de impulsor de la participación de la comunidad educativa y de las relaciones del establecimiento escolar.

Funciones del director escolar

Expuestas las que pueden ser las líneas generales de la actuación del director del establecimiento escolar moderno, cabe establecer el siguiente repertorio de las funciones más concretas que le incumben y que principalmente configuran su perfil profesional:

- Continúa siendo el órgano representativo más caracterizado del centro, en continuidad con la tradición del sistema escolar al respecto.
- Es el responsable principal del funcionamiento y el rendimiento del establecimiento escolar.
- Preside los órganos colegiados que puedan estar establecidos en el mismo.
- Coordina la actividad de todos los órganos, unipersonales y colegiados.
- Promueve y fortalece las relaciones del centro.
- Dedicar particular interés a la innovación en los métodos y a la evaluación de alumnos y de profesores.

- Asegura un correcto sistema de información a los padres no sólo sobre el rendimiento escolar de sus hijos, sino también sobre los objetivos, planes y programas del centro y los medios con que ha previsto realizarlos.
- Organiza el aparato administrativo de apoyo (documentación suficiente y ordenada, presupuesto, contabilidad y rendición de cuentas).

El vicedirector o director adjunto

La acumulación de tareas en el director escolar ha llevado a la creación de la figura del vicedirector o director adjunto.

El vicedirector asiste al director en el conjunto de las tareas que incumben a éste y que se han especificado antes. Como suplente del director, en las obligadas ausencias de éste, el papel del vicedirector es muy útil en cuanto asegura la permanencia en el establecimiento escolar de un responsable, a nivel general, del mismo.

También puede haber un equipo directivo, de apoyo al director, integrado por el jefe de Estudios y aquellos otros profesores que ejerzan una función de mando o de coordinación, como son los jefes de Departamentos.

5.3. Los principales órganos colegiados: El Consejo de Centro, el Consejo de Clase y la Junta de Profesores. Organos específicos de asesoramiento: el Consejo Asesor y la Junta Económica

Los órganos de gobierno y administración de carácter colegiado, además de servir para el mejor funcionamiento del centro, en tanto instrumentos de apoyo y asistencia a la gestión del mismo, tienen el valor, sobre todo, de ser el cauce de participación de la comunidad educativa en la organización y marcha del establecimiento escolar.

Se extiende el número de países que reconocen formalmente este principio de participación y dictan normas para hacerlo efectivo en los centros escolares.

Composición del Consejo de Centro

El “Consejo de Centro” o “Consejo de Establecimiento” es el órgano colegiado característico de participación de la comunidad educativa puesto que suelen estar representados en el mismo los tres elementos que integran ésta: profesores, alumnos y padres. La participación puede extenderse a las autoridades locales y a los grupos sociales representativos de la comunidad del entorno, y comprender también a personas que se han distinguido por su conocimiento de las cuestiones educativas o por el interés demostrado por éstas.

Cabe que el Consejo de Centro tenga sólo funciones consultivas o de asesoramiento y que continúe reservada al director, con carácter exclusivo, la facultad de tomar decisiones. En otros casos, el Consejo de Centro participa también en esta toma de decisiones o la tiene atribuida como competencia exclusiva. El hecho de que pueda denominarse “Consejo de Dirección”

no significa necesariamente esta atribución de facultades decisorias aunque sí define que la función consultiva se desarrolla en el plano de la dirección del centro.

Se tiende a reconocer la importancia de los órganos deliberantes como el que se está describiendo, incluso aunque carezcan de facultades propiamente decisorias. La circulación de ideas, la exposición abierta de pareceres, pueden influir y de hecho influyen frecuentemente en la correspondiente toma de decisión. Resultará difícil, aun teniendo la facultad legal para hacerlo, adoptar una resolución contraria a la opinión unánime o muy mayoritaria del correspondiente órgano asesor.

Funciones del Consejo de Centro

El Consejo de Centro se ocupa de todas las cuestiones que afectan a la marcha general del establecimiento escolar.

Entre dichas cuestiones, se pueden enumerar las siguientes:

- la aprobación del reglamento del centro, una vez que el mismo haya sido estudiado y debatido por la Junta de Profesores e informado por la Asociación de Padres.
- La determinación del plan general de actividades y, en el marco del mismo, de los programas y proyectos de actuación que van a marcar y definir el desarrollo del curso.
- la aprobación del presupuesto anual, cuya elaboración pueda estar a cargo de la secretaría del centro o del departamento de intendencia o de contabilidad cuando éste exista.
- el conocimiento de las experiencias que se desarrollen en el centro.
- la fijación del procedimiento de evaluación y el seguimiento de la aplicación del mismo.
- la determinación del sistema de información a los padres.
- la promoción de las relaciones del centro.

No es procedente que el Consejo de Centro entienda de aquellos asuntos que puedan ser tratados y resueltos por un órgano de nivel inferior.

Los consejos de clase

Es frecuente que, con el Consejo de Centro, coexistan consejos a nivel de clase en los que, en algunos países, están representados además de profesores y alumnos, los padres.

En este órgano se tratan, como es obvio, los problemas específicos de cada clase. Constituye por ello, el medio ideal para verificar el grado de desarrollo de cada programa, las dificultades que se han presentado en dicho desarrollo, las causas de las mismas y el nivel de eficacia que ha mostrado el método utilizado. Esta *autocrítica* de la clase servirá de base y componente para la evaluación de alcance más general que se realice en los corres-

pondientes órganos didácticos tales como *departamentos* y *seminarios* y por último en la “*Junta de profesores*”.

Puede haber también un delegado de clase elegido por los alumnos y otro designado por los padres.

La Junta de Profesores

La Junta o Asamblea de profesores, formada por todos los profesores pertenecientes al centro, es el órgano idóneo para estudiar y debatir las cuestiones que afectan a la organización del curso, las específicamente pedagógicas y cualesquiera otras que, por su alcance general, puedan tener una incidencia en la marcha del establecimiento escolar.

El reglamento interno, el presupuesto, la programación de las actividades del curso, los criterios de coordinación del trabajo de los departamentos, la determinación del sistema de evaluación y la introducción de nuevos métodos son materias que debe tratar la Junta de Profesores, con independencia de que pueda o no estar facultada para la aprobación de las mismas.

Otra de las competencias de la misma es la de elegir, entre sus miembros, quienes deban representarla en el Consejo de Centro y en los demás órganos de gobierno y administración en los que participe el profesorado. Asimismo, propone los profesores que han de desempeñar una función especial, tales como los jefes de departamento.

El consejo de disciplina

Puede haber también en el establecimiento escolar un Consejo de Disciplina, que se ocupa de estos problemas cuando los mismos revisten cierta importancia. Presidido por el director, está integrado por representantes de los diversos elementos de la comunidad educativa. En algunos países, es éste el único órgano con competencia para acordar la expulsión definitiva del centro de un alumno.

Organos específicos de asesoramiento

La evolución en el sistema de gobierno y administración del centro escolar desde la dirección unipersonal a cargo del director a la estructura de carácter colegiado que se viene describiendo se inició con la aparición de órganos de asesoramiento, concebidos exclusivamente para la función consultiva y no, todavía, para servir también de cauce de participación de la comunidad educativa.

En tal sentido, el Consejo Asesor, establecido en muchos centros, puede ser considerado como el antecedente del Consejo de Centro, del que se ha hecho extensa referencia.

Se puede citar también, como órgano específico de asesoramiento en el campo de las materias que su propia denominación expresa, la Junta Económica.

5.4. Organos unipersonales de apoyo. El jefe de Estudios. Los jefes de Departamento. Los tutores

Junto a los órganos colegiados que se han reseñado, existen órganos unipersonales calificados de apoyo por el que prestan a las tareas de gobierno y administración del establecimiento escolar. Las funciones de estos órganos de apoyo son, principalmente, de gestión y coordinación.

La figura del secretario, responsable directo de la marcha de los asuntos administrativos, se trata en el apartado 6 de este capítulo, dedicado a la gestión administrativa.

Funciones de jefe de Estudios

El principal órgano de apoyo unipersonal, en el campo pedagógico es el jefe de Estudios. Le incumbe la coordinación de la actividad del establecimiento escolar en cuestiones tales como la adscripción del profesorado, el régimen de horarios, la articulación entre las diferentes materias y los criterios sobre aplicación de determinados métodos. Ejecuta los acuerdos adoptados sobre todas estas materias por la Junta de Profesores. Mantiene estrecho contacto con los jefes de Departamento.

Jefes de Departamentos

En el seno del establecimiento escolar, se pueden organizar departamentos para el trabajo coordinado respecto de una disciplina del plan de estudios o en relación con un determinado campo de actuación del centro, como puede ser el de la orientación o el de la colaboración familiar.

A la agrupación de profesores de una misma materia o disciplina para la coordinación de la correspondiente actividad se le llama también seminario.

La designación de un jefe de Departamento facilita la ordenación del trabajo de éste y las relaciones con el jefe de Estudios.

Los tutores

Al tratar de la actividad de orientación del Centro (apartado 4.3.), se expuso el papel que en dicha actividad desempeñan los profesores encargados de una labor de tutela en relación con los alumnos. El tutor tiene un conocimiento global de la marcha del alumno, a diferencia del específico que tiene el profesor de cada materia. Por eso, el tutor es el encargado de la relación periódica con la familia para tratar la marcha general del alumno en el centro así como los aspectos relativos a su formación.

5.5. El funcionamiento del centro escolar. Reglamento interno

En el marco de las normas de cumplimiento general para todos los centros, cada establecimiento escolar suele regular su organización y funcionamiento propios a través de una disposición específica elaborada y aprobada en su seno. Este “reglamento de régimen interior” constituye, pues, la expresión formal de la *identidad* de cada centro, aunque el *estilo* o la *imagen* del mismo puedan derivar de un conjunto vario de hechos —actividades, actitudes de la dirección y el profesorado, etc.—, que rebasan los límites y las posibilidades de una formulación escrita.

Contenido del reglamento interior

El reglamento interior puede empezar por establecer los objetivos del centro, que serán coincidentes en lo general con los del sistema, pero que podrán tener peculiaridades. Probablemente, estas peculiaridades serán mayores en relación con los medios y métodos con que se espera alcanzar tales objetivos. Se configura así con esta definición de objetivos y de los medios para alcanzarlos el proyecto educativo del centro.

El reglamento interno puede contener además, normas sobre:

- participación de los diferentes elementos de la comunidad educativa.
- el sistema de información a los padres de familia, tanto a nivel individual como colectivo.
- el orden en el centro (entradas y salidas, ocupación y utilización de las diferentes zonas, etc.).
- las reuniones del profesorado (procedimiento para su celebración, periodicidad, desarrollo interno de las mismas).
- las cuestiones de disciplina (eventual creación de una comisión específica y regulación de su composición y funcionamiento).
- la adaptación del calendario escolar a las singularidades del medio.
- el sistema de evaluación, tanto del alumnado como del centro en su conjunto.
- la utilización de los recursos didácticos y de las instalaciones deportivas.
- el funcionamiento de la biblioteca.
- la seguridad y vigilancia del centro.

Es importante que en la elaboración del reglamento interno se registre la más amplia participación posible de la comunidad educativa. De una parte, porque ello asegurará mejor que son objeto de la adecuada regulación todas las cuestiones que afectan a la vida del centro y que sea conveniente reglamentar. Por otro lado, dicha participación deberá contribuir en gran medida a que el reglamento no sea contemplado como una pura norma de obligado cumplimiento, impuesta desde fuera, sino como la formulación de un proyecto de actuación, en el que se ha intervenido y cuya ejecución por tanto, debe entenderse como correspondiente a un interés propio.

En la elaboración del reglamento, se podría seguir el procedimiento siguiente:

- redacción del proyecto por una comisión representativa de la comunidad educativa.
- estudio del proyecto y propuesta, en su caso, de modificaciones por la junta de profesores, de una parte, y por la asociación de padres, de otra.
- estudio y aprobación del proyecto, con las correspondientes modificaciones que considere oportunas el consejo del centro.

Incumbiría a las autoridades de tutela (inspección y otros órganos de la administración educativa) ejercer las facultades correspondientes en el supuesto de normas del reglamento interno que pudieran contravenir otras de carácter general.

6. LA GESTION ADMINISTRATIVA

6.1. Consideraciones generales

Según se ha expuesto (apartado 3.1. y 5.2.), el establecimiento escolar moderno, por su volumen y complejidad, demanda una organización administrativa de apoyo, que debería estar compuesta, al menos, de una secretaría y otro servicio para las cuestiones patrimoniales y económicas.

Como el establecimiento escolar moderno ha partido de la pequeña escuela y ésta no requería un soporte administrativo específico, se tiende, con frecuencia, a seguir viendo en el centro de hoy una escuela *más grande* y no una institución educativa de nuevas características, que necesita los medios apropiados para desenvolverse. Esta es la causa principal de que, como se ha señalado, numerosos establecimientos escolares carezcan de personal, de cualquier nivel, procedente de la carrera administrativa. Ello obliga a que sean miembros del profesorado quienes desempeñen estas tareas.

6.2. El secretario. Sus funciones

El secretario es el encargado de velar por el buen funcionamiento administrativo del centro. Sigue, al efecto, las instrucciones del director y aplica las disposiciones que puedan haber dictado, en este campo, los órganos de la Administración educativa correspondientes. La actividad de la secretaría es especialmente intensa con ocasión de la admisión de alumnos para cada curso y también al final del mismo.

De otra parte, aspectos de la actividad del centro como la orientación y la evaluación originan documentación importante que ha de estar adecuadamente ordenada y clasificada. También el funcionamiento de los servicios, como el de atención a la salud, es objeto de registro en fichas y otros documentos. La información escrita a los padres requiere asimismo la necesaria organización administrativa.

Cuando no existe un servicio administrativo específico para los asuntos patrimoniales y contables, es también el secretario del centro, el que asume la organización y coordinación del tratamiento de estos asuntos.

6.3. La Administración financiera. El presupuesto

En los sistemas educativos centralizados, también lo está la gestión económica de los mismos. La mayor parte de las necesidades del centro escolar, como las relativas a la selección y dotación del equipo didáctico, se atiende por y desde el poder central. Por supuesto, que en este caso del equipamiento didáctico la compra del mismo resulta más conveniente económicamente cuando se hace en forma global que si fuese realizada por cada centro. Pero la adquisición global comporta que todos los centros que dan el mismo plan de estudios reciben idéntico material. No suele haber lugar, por tanto, para que cada centro, en función de necesidades específicas o como apoyo a adaptaciones al medio de un programa general de enseñanzas, pueda disponer del correspondiente material singular. En todo caso, y ya que resulta difícil pasar, en esta cuestión del material didáctico, de un sistema centralizado a otro descentralizado, si debe asegurarse, según se expuso en el apartado 4 del capítulo sexto que en la planificación, selección y diseño de dicho material esté eficazmente representado el profesorado en ejercicio.

La situación en los sistemas centralizados

En los citados sistemas centralizados, los gastos de sostenimiento y funcionamiento de los centros escolares son calculados en función del número de alumnos y de otros factores tales como las dimensiones del local y la zona en que éste se halla enclavado (esto último, a efectos de calefacción). La autoridad central puede llegar no sólo a determinar la cantidad o cuota correspondiente a cada centro, sino a fijar la cifra que de dicha cantidad debe dedicarse a cada atención (adquisición de material escolar y administrativo, pago de consumos por utilización de servicios, actividades escolares y extraescolares, etc.). En definitiva, el presupuesto del centro escolar se confecciona, en realidad, por el poder central. En consecuencia, el centro escolar, en estos casos, dispone de muy poco margen para destinar a recursos a programas y proyectos propios.

De otra parte, en aquellos países que deben atender todavía a problemas de escolarización en el nivel o niveles obligatorios, los recursos financieros del centro escolar, procedentes del presupuesto público, son muy escasos y, por lo general, insuficientes para atender no ya a programas de mejora de la calidad de la enseñanza o de extensión educativa sino incluso para satisfacer las necesidades más perentorias e inmediatas del establecimiento docente, como puede ser una reparación urgente.

Escasa ayuda de las entidades locales y de la comunidad del entorno

Respecto al eventual apoyo de las corporaciones locales, ya se hizo referencia a la crónica debilidad económica de las mismas en los sistemas de organización política centralizada. En algunos países en que están obligadas al cumplimiento de ciertas obligaciones en materia escolar, como la de la conservación de los locales, de hecho no cumplen las mismas o lo hacen muy deficientemente.

En este examen de las fuentes de financiación del centro escolar, quedaría por contemplar la posible ayuda *social*, esto es, la que podría prestar la co-

unidad donde está enclavada la escuela. Esta ayuda sólo puede producirse cuando el grupo social correspondiente está vertebrado y organizado en asociaciones vecinales, o entidades culturales, recreativas o de cualquier otro tipo. La existencia de estas asociaciones permite establecer cauces de diálogo y cooperación con los representantes de las mismas.

Formas de colaboración de las Asociaciones de Padres

Pero hasta el momento, son las Asociaciones de Padres de Alumnos del centro las que, casi exclusivamente, han aportado su colaboración a la marcha del mismo. Esta colaboración que, a veces, reviste también carácter económico, ha permitido en ocasiones no sólo organizar actividades culturales y recreativas sino desarrollar programas de extensión del plan oficial de estudios, como la enseñanza de un idioma extranjero. Obviamente, la posibilidad y magnitud de esta cooperación está en función del nivel económico medio del grupo social del entorno. Ello ha llevado al planteamiento de si es permisible una cooperación económica “sin límites” por parte de la respectiva Asociación de Padres que pudiese derivar, en definitiva, en una desigualdad apreciable entre unos centros escolares y otros en lo que al nivel de calidad de enseñanza se refiere.

Finalidades del presupuesto

La elaboración por el centro escolar del presupuesto correspondiente a cada curso escolar permite:

- estimar los gastos previsibles y poder conocer, con la conveniente antelación, si los mismos tienen la necesaria cobertura de recursos, en función de las asignaciones concedidas o que se esperan obtener.
- programar, con la adecuada preparación, los proyectos y actividades cuyo desarrollo requiera recursos económicos específicos.
- disponer del documento base necesario para llevar una contabilidad ordenada.

Su elaboración

La preparación del presupuesto corre a cargo de la secretaría del centro (o del *intendente* en los países en que existe este cargo) que aporta los datos correspondientes a los gastos en compras de material escolar y administrativo; los relativos a los servicios de energía eléctrica, limpieza, vigilancia, teléfono, etc. y los derivados del mantenimiento de las instalaciones. El claustro o junta de profesores debe estudiar y proponer las compras de equipo didáctico, cuando existan recursos propios para ello, y los programas y proyectos de actividades extraescolares que requieran financiación con cargo al presupuesto (otras actividades extraescolares son directamente sufragadas por los participantes en las mismas).

La junta económica estudia e informa el proyecto de presupuesto que luego es aprobado por el director o el consejo de establecimiento según la atribución de competencias que esté establecida al respecto.

6.4. La documentación. Repertorio y clasificación de la misma

El acopio, ordenación, clasificación y aprovechamiento de datos referidos al centro en su conjunto y a cada uno de los alumnos que reciben formación en el mismo es esencial para la buena marcha del establecimiento escolar.

Por ejemplo, y tal como se ha expuesto, la orientación personal y profesional, o la elección del tratamiento más adecuado para cada caso de atraso escolar, sólo pueden realizarse con eficacia si se dispone, no sólo de informes y calificaciones relativos al proceso de instrucción, sino de otros datos, que también deben quedar registrados, referentes a la personalidad global del alumno y a su entorno familiar y social. Esta información, que aclara, enriquece y completa la correspondiente a la actividad estrictamente escolar, puede provenir del tutor o del psicólogo u obtenerse a través de entrevistas personales, encuestas escritas o por otros medios.

La existencia de esta documentación, debidamente ordenada y actualizada, asegura la continuidad normal en el funcionamiento del centro cuando se producen cambios en la dirección o el profesorado del mismo.

Repertorio de documentación básica

Se podría establecer la siguiente clasificación del repertorio de documentación básica que debería existir en el establecimiento escolar:

A) En relación con organización y régimen de funcionamiento en general

- normas de aplicación al centro emanadas de la administración externa al mismo (disposiciones generales, directrices, circulares, etc.).
- reglamento interno.
- libro de visitas de la inspección.
- actas de las reuniones de la Junta de Profesores.

B) Documentación administrativa general

- inventario del centro y de sus instalaciones, incluido el equipo didáctico.
- fichero de profesorado y de alumnos.
- registro de matriculación (altas y bajas).
- manual de uso del edificio y manuales de entretenimiento de los aparatos y elementos didácticos.
- archivo de correspondencia general.

C) Documentación económica

- presupuesto del centro.
- actas de las reuniones de la Junta Económica.
- contabilidad general del centro y específica de cada uno de los servicios que funcionan en el mismo (comedor o cantina, talleres u otras instalaciones que produzcan ingresos, cooperativa escolar, actividades extraescolares, clubs, etc.).

De todo gasto, deberá archivar el correspondiente justificante escrito para la ulterior rendición de cuentas.

D) Documentación pedagógica general

- programación general del centro y programaciones parciales referidas a ciclos, áreas, etc.
- fichas y otros medios impresos para el trabajo escolar.
- desarrollo de planes y proyectos de educación no formal.
- eventual utilización por la comunidad de las instalaciones del centro.
- evaluación del centro y del profesorado.
- proyectos y experiencias de innovación del centro.

E) Con referencia al alumnado

- expediente de cada alumno, que debe contener los informes y resultados sobre su actividad escolar, los de carácter psicológico y sociológico, la ficha sanitaria, etc.

F) Datos con fines estadísticos

- de matriculación.
- de resultados globales, por niveles, áreas, etc.
- con referencia a datos sociológicos.

G) Relaciones del centro

- con otros centros educativos y entidades diversas.
- con la Asociación de Padres de Alumnos.
- con la comunidad del entorno.

I. SINOPSIS

1. La Administración educativa y el nuevo modelo de establecimiento escolar

- Debido a que el establecimiento escolar ha cambiado profundamente (al aumentar en dimensión, extender sus fines y actividades, y crecer sus relaciones) se ha desarrollado un importante aparato de administración dentro del mismo. Hay, pues, una Administración educativa en el centro y otra exterior a éste.
- Actualmente las funciones de la Administración exterior son:
 - dictar las normas que aseguren la unidad básica del sistema escolar y vigilar que se cumplan.
 - establecer unos mínimos de prestación del servicio educativo y controlar su efectividad.
 - informar y asesorar, sobre todo en materia de innovación educativa.

Todo ello ha de hacerlo, con respeto a la autonomía del centro.

2. Resumen de la evolución histórica del centro escolar

- Hay una relación estrecha entre el “modelo de escuela” de cada período histórico y la organización del establecimiento escolar.
- La escuela tradicional es dogmática, autoritaria, abstracta y uniforme. La actitud del alumno es permanentemente receptiva.
- Una serie de pensadores sobre educación y de educadores activos han contribuido a romper este modelo hasta llegar a una concepción más amplia y diferente del papel de la escuela (que debe desarrollar todas las facultades del sujeto y formarle para la vida social). Esta nueva escuela está basada en el método de la “pedagogía activa”. Todo ello incide grandemente en la organización del centro escolar.

3. El centro escolar de hoy

- Los rasgos principales del centro escolar moderno son:
 - la complejidad.

- la tendencia a la autonomía, que requiere recursos propios y tiene sus límites en las competencias específicas de la administración exterior.
 - la creciente participación de la comunidad educativa.
 - el aumento de relaciones del centro.
- Los centros escolares se pueden clasificar atendiendo a:
- su carácter público o privado.
 - la clase o nivel de las enseñanzas que imparten.
 - la organización, graduada o no, de la enseñanza.
 - la orientación, innovadora o tradicional, del método que siguen.
 - el sistema de administración y gestión que tengan establecido.

4. Los objetivos del centro escolar y los medios para conseguirlos

- En la fijación de los objetivos del centro, que definen el proyecto educativo de éste, debe participar la comunidad educativa.
- En el modelo moderno de establecimiento escolar, los objetivos se consiguen a través de:
 - las actividades, entre las que las extraescolares tienden a aumentar.
 - la acción de orientación, en su doble aspecto de orientación escolar-profesional y personal-humana.
 - el sistema de evaluación, que comprende al alumno, al profesorado y al centro escolar en su conjunto.
 - las relaciones del centro, que se desarrollan con los padres individual o colectivamente (organizados o no en Asociaciones), con entidades diversas y con la comunidad del entorno.
 - los servicios de apoyo a la acción escolarizadora en su caso (transporte y comedor) y asistenciales (tutela de la salud, seguro escolar, cooperativas, etc.).
 - los medios materiales (local, equipo didáctico, material escolar y administrativo) que, menos el material, plantean los problemas de su mantenimiento y conservación y, respecto del local, los de seguridad y vigilancia.

5. La organización y funcionamiento del centro escolar

- A la organización y gestión del centro escolar basada en la dirección personal del director ha sucedido una estructura compleja integrada por diferentes órganos y servicios.
- Sin embargo, el director sigue ocupando un papel muy relevante.
- El director necesita recibir una preparación adicional específica para el desempeño del cargo.
- Sin dejarse absorber por las tareas administrativas de rutina, debe ser, ante todo, animador del cambio pedagógico, y de la participación de la comunidad educativa, coordinador de la acción de los distintos órganos e impulsor de las relaciones del centro.
- Necesita un aparato administrativo de apoyo.

- Es muy conveniente que le asista un vicedirector.
- Puede tener también un equipo didáctico de apoyo.

Los órganos de gobierno y administración más frecuentes son:

a) Colegiados.

- Consejo de centro o de establecimiento, compuesto por representantes de la comunidad educativa y también, eventualmente, de las autoridades locales y los grupos sociales. Tiene funciones asesoras y de asistencia y puede tenerlas también directivas.
- Consejo de clase, en el que, además de la representación de los profesores y los alumnos, puede haberla también de los padres.
- Consejo de disciplina, representativo de los tres estamentos de la comunidad educativa.
- Junta de profesores, con funciones de estudio, asesoras y eventualmente, decisorias sobre algunas materias.
- Consejo asesor, hoy suplido en general por el Consejo de centro.
- Junta Económica, órgano asesor para las materias de este carácter.

b) Unipersonales de apoyo.

- Vicedirector, que asiste al director y sule a éste en sus ausencias.
 - Secretario, responsable y coordinador de los asuntos administrativos.
 - Jefe de Estudios, coordinador de los aspectos relativos a la marcha pedagógica del centro (adscripción del profesorado, horarios, engarce de los programas, etc.).
 - Jefes de Departamentos.
 - Tutores.
- El funcionamiento del centro escolar se regula en el reglamento interno en cuya elaboración conviene participe la comunidad educativa. El reglamento concreta los objetivos del centro (proyecto educativo) y regula principalmente el orden interno del mismo, las competencias, procedimiento de actuación de los diferentes órganos, las cuestiones de disciplina y las de seguridad y vigilancia de las instalaciones.

6. La gestión administrativa

- El secretario coordina la organización y gestión de los asuntos administrativos. Puede haber también un intendente o contable para las cuestiones patrimoniales y económicas.
- En los sistemas centralizados, el establecimiento escolar carece de recursos para programas y actividades propias. Sólo ciertas Asociaciones de Padres aportan ayudas.
- El presupuesto, preparado por la secretaria del centro, es estudiado e informado por la Junta de Profesores, la Asociación de Padres y, en su caso, la Junta Económica. Es aprobado por el Consejo de centro.
- El acopio, ordenación, clasificación y aprovechamiento de datos es esencial en aspectos tales como el de la orientación (escolar y general) y la evaluación.

II. SUGERENCIAS METODOLOGICAS

Como se ha hecho en el capítulo anterior, dedicado a los recursos físicos, también al final del presente se formulan con el carácter de sugerencias metodológicas y para que puedan proyectarse en relación con la situación de cada país, una serie de preguntas, con referencia a los aspectos que más inciden en la administración del establecimiento escolar en el momento en que el mismo pasa por una transformación profunda.

La consideración de tales preguntas y la eventual respuesta a las mismas permitirá una mejor identificación de los problemas, susceptible de contribuir a un adecuado enfoque de los mismos.

1. Sobre la organización del sistema escolar y las relaciones que existen entre Administración educativa responsable de dicho sistema y el establecimiento escolar (apartados 1, 2 y 3 del texto).

¿Está descentralizada la organización político-administrativa en el escalón regional, en el local o en ambos a la vez? Si ello es así, ¿en qué medida afecta a las relaciones de la Administración educativa exterior y el establecimiento escolar? Tanto en el caso de sistema centralizado como en el de descentralizado ¿cómo se configuran estas relaciones? ¿Cuáles son, por ejemplo, las facultades que el establecimiento escolar tiene para: a) organizar su estructura; b) establecer su régimen de funcionamiento; c) administrar recursos y d) organizar programas y actividades propias? ¿Cuáles son las funciones que ejerce la inspección técnica?

2. En relación con los objetivos del centro escolar y los medios para alcanzarlos (apartado 4 del texto).

El establecimiento escolar que se considere, ¿se ha propuesto alcanzar unos objetivos propios (proyecto educativo) en el marco de los objetivos generales del sistema? ¿Aparecen formulados estos objetivos en el reglamento del centro? ¿Ha participado en su elaboración la “comunidad educativa” (profesores, alumnos y padres)?

En materia de actividades, ¿cuáles son las que se desarrollan con carácter complementario de las fijadas en el plan obligatorio de estudios? ¿Extraescolares, de extensión cultural, artística, etc.? ¿Existe una programación de estas actividades, realizada a principio del curso y una organización de su desarrollo, por ejemplo a cargo de un grupo de profesores?

¿Existe un departamento de orientación y cómo está organizado? ¿Dispone de orientadores especializados, local y recursos que aseguren su funcionamiento regular? La orientación, ¿tiene un alcance estrictamente escolar o es de carácter más amplio y personal? ¿Se orienta al alumno y cómo en relación con la elección que debe hacer respecto a las disciplinas optativas? ¿Existe una orientación profesional, basada en una documentación actualizada sobre perfiles profesionales, capacidades que respectivamente requieren y *salidas* en el mercado de trabajo? ¿Existen *tutorías* y profesores encargados de esta labor de tutela?

Respecto a la evaluación, ¿se realiza sólo la del rendimiento del alumno o también el profesorado y el centro en su conjunto son objeto de evaluación? ¿Cómo está organizada ésta?

En cuanto a las relaciones del centro, ¿se informa a los padres, y cómo de la marcha de cada alumno? ¿Se les informa también, como colectividad, de los objetivos del centro, de la programación, del desarrollo de ésta, de los métodos que se siguen y de las eventuales innovaciones que se proyectan o que se encuentran ya en curso de ejecución? ¿Existe constituida Asociación de Padres de Alumnos y cómo se relaciona el centro con la misma?

¿Cuáles son las relaciones que existen con otras entidades, con las autoridades locales y con otros centros educativos? ¿Se ha estudiado o se está realizando ya el eventual uso compartido de las instalaciones escolares y comunitarias que más se prestan a ello?

¿Cuáles son los servicios que hay organizados y cómo? ¿De transporte? ¿De comedor? ¿De asistencia a la salud? ¿Se hacen reconocimientos médicos periódicos al alumnado y se da información de los mismos a las familias? ¿Está al día la ficha sanitaria de cada alumno? ¿Está implantado el seguro escolar o cuáles son las modalidades de mutualismo y asistenciales que existen? ¿Se fomenta el cooperativismo?

Respecto al mantenimiento y conservación de las instalaciones, ¿existe consignación en el presupuesto del centro para estas atenciones? Si las mismas incumben a la corporación local, ¿las cumple con prontitud y eficacia? ¿Existe la posibilidad de adaptar las instalaciones a las necesidades de la nueva pedagogía? Si es así, ¿cómo se podría financiar esta renovación? ¿Se ha previsto la intervención del profesorado en orden al modo más eficaz de proceder a esta renovación? ¿Existe un adecuado sistema de seguridad de las instalaciones así como una suficiente vigilancia de las mismas? ¿Se dispone de un manual de uso de las instalaciones, fácilmente asequible, con cuyo manejo esté familiarizado el número suficiente de personas para asegurar el correcto funcionamiento permanente de dichas instalaciones? Asimismo, ¿existen manuales de entretenimiento de los instrumentos y aparatos didácticos y personas familiarizadas con su uso?

3. En relación con la organización del centro escolar (apartado 5 del capítulo).

¿Cuál es la estructura organizativa del centro, con especificación de los órganos colegiados y unipersonales que la integran y de las respectivas competencias de los mismos? El director ¿tiene el suficiente aparato administrativo de apoyo como para no tenerse que dedicar a tareas rutinarias y sí a las cuestiones que afectan a la marcha general del centro? ¿Cuál ha sido la capacitación específica que ha recibido para el desempeño del cargo, en razón a cómo tenga organizada el país esta capacitación específica? ¿Se dedica principalmente a impulsar el cambio pedagógico, a *motivar* a profesores y alumnos, a estimular la participación de la comunidad educativa y a promover las relaciones del centro? ¿Tiene el apoyo y la asistencia de un vicedirector o director adjunto?

¿Existe participación de la comunidad educativa en el centro, en la clase y en un posible consejo para las cuestiones de disciplina? ¿Funciona un equipo directivo de apoyo al director? Las funciones del consejo de centro o establecimiento, ¿son exclusivamente asesoras o también decisorias, al menos en determinadas materias? ¿Cuáles son las competencias de la junta de profesores y la periodicidad de sus reuniones? ¿Existe un consejo específicamente asesor y una junta económica del mismo carácter? ¿Están coordinados entre sí el jefe de Estudios y los jefes de Departamento, y aquél con la Junta de Profesores?

Tocante al funcionamiento del centro, ¿existe un reglamento interno y cuál ha sido el proceso seguido para su elaboración? ¿Han intervenido en la misma los diferentes componentes de la comunidad educativa? El reglamento, ¿contempla, entre otras cuestiones, las relativas al sistema de participación, la información a las familias, el orden interno, el sistema de evaluación y la utilización de los recursos didácticos de la biblioteca y de las instalaciones deportivas?

4. En relación con la gestión administrativa (apartado 6 del capítulo)

¿Cuáles son los servicios administrativos existentes en el centro? ¿Hay, además de la secretaría, otro servicio dedicado a las cuestiones patrimoniales y económicas? ¿Trabaja personal de la carrera administrativa aunque sea a tiempo parcial?

¿Cómo se elabora el presupuesto del centro y cuál es el contenido del mismo? ¿Existe un inventario de todos los bienes del centro, con especificación de la respectiva entrada en servicio? ¿Cómo está organizada la contabilidad así como la clasificación y archivo de la documentación correspondiente?

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Capítulo primero. Administración y Educación.

Aun cuando no exista en la actualidad una abundante bibliografía *específica* sobre las complejas relaciones entre Administración y Educación, sí se puede acudir a algunos libros que con carácter general desarrollan algunas de las partes de este capítulo. En tal sentido, recomendamos los siguientes:

- Una concepción típicamente anglosajona de la Administración como objeto de una ciencia, de una especialización y de unas técnicas que pueden aprenderse, la encontramos en la obra “Teoría política de la Administración Pública” de Dwight Waldo, Editorial Tecnos, Madrid, 1961. A pesar de su fecha de publicación, este libro sigue siendo una obra básica para una mejor comprensión de la Administración moderna.
- Desde una perspectiva típicamente europea, puede consultarse también el ya clásico “Tratado de Ciencia Administrativa” de George Langrod, Editorial Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1973. Esta obra relega al olvido la idea de una Administración tradicional para aportar una concepción positiva de la Administración pública.
- Una exposición breve, clara y sintética de las teorías sobre las organizaciones, puede hallarse en el libro de Carlos Germán Paniagua “Principales escuelas del pensamiento administrativo”, editado por la Universidad Estatal a Distancia de San José (Costa Rica), 1979.
- Para los problemas específicos de la Administración educativa y de la formación de administradores, puede consultarse el número monográfico de la Revista de Educación n.º 254-25, “La Administración Educativa”, Madrid, 1978.
- Una aplicación específica del análisis de sistemas a la práctica educativa como tal puede hallarse en “Enfoque sistémico del proceso educativo”, publicado conjuntamente por Editorial ANAYA y por la UNESCO, 1979.

Capítulo segundo. La Administración educativa como organización y como proceso.

A) TEORIA DE LA ADMINISTRACION EN GENERAL

H. KOONTZ y C. O'DONNELL: "Curso de administración moderna: un análisis de la Administración". Edición en castellano, Madrid, Ediciones del Castillo, 1967.

Este libro estudia la administración mediante el análisis de sus funciones básicas. La primera parte es una introducción a los fundamentos de la administración a través de un estudio de la naturaleza de los principios administrativos (Cap. 1), una descripción de las diversas escuelas de la teoría de la administración (Cap. 2), las funciones del ejecutivo (Cap. 3), y una breve investigación analítica de los principales fundamentos de la administración —autoridad y responsabilidad— (Cap. 4). Cada una de las siguientes partes del libro se ocupa de una de las funciones administrativas: planificación, organización, desarrollo del personal, dirección y control.

B) TEORIA DE LA ADMINISTRACION EDUCATIVA EN PARTICULAR

STEPHEN J. KNEZEVICH: "Administration of Public Education". New York, Harper and Row, 1969.

Interesante análisis de la Administración educativa. Aunque centrado especialmente sobre el sistema educativo estadounidense, los esquemas generales que desarrolla para el análisis son de aplicación universal. Resultan de especial interés en este sentido las partes I —"Perspectives for the Study of Educational Administration"— y V —"Technology, Theory, Models, and Systems in the Administration of Public Education". El modelo que establece Knezevitch para el estudio de la Administración educativa es un modelo eminentemente operativo (de ahí su especial interés) en el que más que a la conceptualización dedica su atención a la consecución de objetivos. Su pretensión no es una explicación totalizadora de la realidad, sino el desarrollar una "forma de pensar", un cuadro de referencia mental, que pueda utilizarse por parte del administrador para realizar sus funciones tradicionales de planificación, organización y operaciones de control.

VARIOS: "Aspects de l'administration de l'éducation".

Revista: "Perspectives". Vol. VII, N.º 1, 1977, pág. 62 a 137.

La Revista de la Unesco "Perspectives" incluye en este número un amplio "dossier" dedicado a la Administración educativa integrado por una colección de estudios de indudable interés a través de los cuales se examinan muchos de los problemas concretos a los que se enfrenta la administración de la educación en los países en desarrollo.

El primero de ellos corresponde a R. Lyons, quien, bajo el título "Quelques problemes de l'administration de l'éducation" analiza los procesos de adopción y ejecución de decisiones, sistemas de comunicación, definición de tareas, el presupuesto, el control financiero... En el segundo, Graciela Ruiz Durán, del Ministerio peruano de Educación, aborda el tema de la reforma de la administración educativa entendida como un proceso evolutivo global y coordinado. El profesor y administrador español Gutiérrez Reñón dedica sendos artículos al tema de la formación de los administradores (tema al que igualmente se refiere el artículo de Erwin Miklos) y una cuestión capital dentro del contexto de este capítulo: los problemas de la descentralización. Para el apartado relativo a las técnicas de administración resulta de interés el trabajo del inglés M. D. Wilson dedicado a las aplicaciones de la informática a la gestión escolar.

Los tres últimos trabajos del "dossier" están dedicados a aspectos concretos de la problemática administrativa en los Países Arabes (Mohammed A. El Ghannam), en Asia (Raja Roy Singh y A. W. Gurugé) y en América Central (Jean-François Bernede).

VARIOS: "Administración educativa". Revista de Educación, núm. 254-255, enero y abril, 1978.

Este número de la Revista de Educación, editada por el Servicio de Publicaciones del Ministerio español de Educación, está íntegramente dedicado al tema de la Administración educativa y, concretamente a recoger las Ponencias, Conclusiones y desarrollo del I Seminario Iberoamericano de Administración Educativa celebrado en Madrid en febrero de 1978.

Aunque la mayoría de las Ponencias se refieren a temas concretos correspondientes a otros Capítulos, la lectura en su conjunto de todas ellas resulta de interés para situar en su verdadero contexto el tema de la moderna Administración de la Educación.

C) TECNICAS DE GESTION

— Para algunas de las técnicas concretas que se exponen se recomienda: PH. Coombs "La crisis mundial de la educación". Barcelona, Península, 1971 (análisis de sistemas). J. Lissarvague: "¿Qué es el PERT?", Madrid, Guadiana, 1972. Ta Noge Chau: "Les techniques nouvelles de gestion et la planification de l'éducation" en "Aspects administrativ de planification de l'éducation". Unesco, París, 1970.

ERNESTO SCHIEFELBEIN: "Teoría, técnicas, procesos y casos en el planeamiento de la educación". Buenos Aires, "El Ateneo", 1974.

Esta obra ofrece un conjunto de ejemplos prácticos, seleccionados de las aplicaciones realizadas en un país latinoamericano, integrados dentro de la exposición teórica de las técnicas de uso más frecuente en materia de Administración educativa. Aunque por su título pudiera parecer que su encuadre correspondería mejor en el tema relativo a la planificación, lo cierto es que su segunda parte, capítulos VII a XVI está íntegramente dedicada a las técnicas expuestas en el último apartado de este tema.

En efecto, en estos capítulos se estudia el recurso a la Educación comparada, el PERT, el tratamiento de la información, el análisis costo-beneficio, los modelos matemáticos, etc. Estas técnicas, aunque hayan obtenido un mayor desarrollo en el campo de la planificación en sentido estricto, no cabe duda de que son de aplicación al conjunto de la actividad administrativa.

D) OTROS TEMAS

Se recomienda, además, la lectura de los siguientes artículos: FREMONT, E. KAST: "Planificación de estrategias en las organizaciones complejas", en Education, Administration and Change. Harper and Row, New York. P. R. LAWRENCE: "Cómo tratar la resistencia al cambio" en "Harvard Business Review", enero-febrero, 1969. L. E. GREINER: "Evolución y revolución a medida que van creciendo las organizaciones", en "Harvard Business Review" en 1972 y en "La Educación hoy". Barcelona, 1974.

Capítulo tercero. Los objetivos. La Planificación de la Educación

UNESCO: “Aspectos sociales y económicos del planeamiento de la educación”, París, Unesco, 1965.

Este volumen está constituido por trabajos de economistas, pedagogos, sociólogos, estadísticos y administradores que en su labor cotidiana están o han estado vinculados al planeamiento de la educación. Como su título indica, este manual trata de los aspectos económicos y sociales de la planificación desde una perspectiva eminentemente práctica. Entre otros, contiene trabajos de figuras tan importantes como Phillips, Harbison, Diez-Hochleitner, Sauvy, Skorov, Solomon, Tinbergen, Brodin. Existen versiones en francés y en español.

OCDE: “Méthodes et besoins statistiques de la planification de l’enseignement”, París, OCDE, 1967.

Este manual fue preparado como consecuencia de una solicitud formulada por los Ministros europeos de la Educación con ocasión de la celebración de su cuarta Conferencia en 1964. Su objeto era ayudar a los países miembros de la OCDE en sus esfuerzos por desarrollar sus sistemas de datos estadísticos en materia de enseñanza y, simultáneamente, sentar las bases para la recopilación de estadísticas susceptibles de comparaciones en el plano internacional.

El libro, de gran utilidad por su carácter práctico y rigor en el tratamiento, consta de diez capítulos y cierto número de anexos donde se recogen ejemplos prácticos sobre la recogida y tratamiento de los datos en algunos países miembros de la OCDE. El primer capítulo tiene carácter introductorio. Los capítulos II, III y IV, están destinados a la estimación de necesidades por el método de la mano de obra y a la utilización de la técnica de la demanda de puestos escolares (demanda cultural) para la formulación de las políticas de desarrollo educativo. En el quinto capítulo se estudia la relación que existe entre estos dos métodos tanto en el plano teórico como desde el punto de vista de las técnicas y datos estadísticos susceptibles de ser utilizados.

Cualquiera que sea el método de base utilizado para estimar las necesidades en materia de enseñanza, el problema de la estimación de los costes necesarios para su satisfacción resulta fundamental. Este es el objeto del capítulo VI, que se ocupa de la estructura de los costes del sistema de enseñanza y de los métodos para su estimación.

El capítulo séptimo desarrolla en términos ya más concretos las conclusiones de los capítulos precedentes y formula los elementos necesarios para un conjunto de cuadros de base relativos a los alumnos, los profesores, los gastos educativos y las necesidades de mano de obra cualificada. La forma de recoger estos datos, la frecuencia con que debe realizarse, etc., constituye el objeto del capítulo VIII. Los capítulos IX y X, por último se refieren a las comparaciones internacionales y a algunas cuestiones no tratadas en los capítulos anteriores.

UNESCO: “El planeamiento de la educación”, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1968.

Este libro reproduce un documento de trabajo preparado por la Unesco para la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación, celebrado en París en 1968. Constituye, sin duda, un instrumento de gran utilidad por el carácter de síntesis de las experiencias y trabajos realizados en materia de planificación educativa. Contiene un estudio crítico de las experiencias de los años sesenta en materia de planeamiento y desarrollo de la educación, una evaluación de los principales pro-

blemas y tendencias detectados en el movimiento planificador, y una serie de normas prácticas encaminadas a ayudar a los países individualmente a perfeccionar el planeamiento de la educación.

MARK BLAUG: “La educación y el problema del empleo en los países en desarrollo”. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1974.

Esta obra, perteneciente al conjunto de investigaciones sobre educación y empleo, forma parte de una serie de estudios realizados dentro del Programa Mundial del Empleo como contribución de la OIT a la Estrategia Internacional del Segundo Decenio para el Desarrollo establecido por las Naciones Unidas.

Su principal objeto es analizar en qué medida las autoridades responsables de la organización y de la política educativa han podido contribuir a la existencia de problemas de empleo en los países menos desarrollados. ¿Hay motivos para pensar que la calidad y la extensión de la enseñanza influyen desfavorablemente sobre las posibilidades de empleo? Si así fuera ¿cómo se podrían reformar los sistemas de enseñanza de modo que se multiplicarán con el máximo de rapidez las oportunidades de trabajo lucrativo? ¿Qué medidas serían viables, dadas las circunstancias de cada país? Este es el tipo de preguntas que intenta contestar el autor del estudio.

Para ello, después de examinar las distintas formas que reviste el problema del empleo en los países aún no desarrollados y de evaluar el valor económico de la educación (basándose sobre todo en análisis de rentabilidad) procura determinar qué papel incumbe al sistema educativo en la solución de los problemas de desempleo, de subempleo y de utilización ineficiente de las destrezas. Estudia después las medidas que se han preconizado hasta ahora para contribuir a la solución del problema del empleo mediante cambios en las características de la educación, distinguiendo entre soluciones “tradicionales” y soluciones “radicales”, entre las que se incluyen: limitación del número de alumnos admitidos, modificación de las modalidades de financiación, reforma de los programas, enseñanza extraescolar, educación permanente...

JACQUES HALLAK: “El mapa escolar: un instrumento de la política de educación”. UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, París, 1978.

La finalidad del libro es proponer una metodología para planificar la ubicación de los establecimientos de enseñanza. Partiendo de los resultados de un proyecto de investigación internacional que abarca 12 países, se expone cómo el mapa escolar, considerado en el sentido más amplio, es un instrumento esencial de la planificación de la educación y cómo puede facilitar el logro de los objetivos de la política de educación. Trata los problemas que plantea la ejecución de los planes y presenta algunas conclusiones claras sobre las limitaciones del proceso de planificación.

Capítulo cuarto. La financiación de la Educación.

Para situar los problemas de financiación de la educación en el contexto de la problemática general de los sistemas educativos, los dos libros clásicos siguen siendo “La crisis mundial de la educación” de Coombs (Editorial Península, Madrid, 1971) y “Aprender a ser” de Edgar Faure y otros (Alianza Universidad. UNESCO. Madrid, 1973).

Un enfoque general completo de la financiación de la educación se puede encontrar en “Fondos para financiar la educación” de Manuel Zymelman (Pax-México, México, 1974).

Para América Latina y Europa, respectivamente, los libros “Financiamiento de la Educación en América Latina” de Brodersohn y Sanjurjo (Fondo de Cultura Económica. Banco Interamericano de Desarrollo, México, 1978) y “Gastos Públicos de la Enseñanza” (Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1977) suministran toda la información deseable sobre gastos en educación.

Sobre el cheque escolar y, en general, sobre la aplicación a la educación del concepto de eficiencia es útil el libro “Educación e Ineficacia” de Francisco Gómez Antón (EUNSA. Pamplona, 1974).

Para desarrollar la correlación necesidad pública-servicio público-financiación pública, se ha utilizado el libro clásico “Principios de Hacienda Pública” de Einaudi (Aguilar. Madrid, 1955). En cualquier manual de Hacienda Pública o de Derecho Administrativo se podrán encontrar formuladas las razones históricas por las que el Estado ha asumido competencias en educación.

En lo que se refiere finalmente al presupuesto de educación, el prólogo de Enrique Fuentes Quintana al libro de Schultze “Política y Economía del Gasto Público” (Ministerio de Hacienda. Madrid, 1971), suministra una información básica sobre los distintos tipos de presupuestos.

Capítulo quinto. Los recursos humanos en la Administración educativa.

- En lo que se refiere a los *aspectos generales* de la Administración de recursos humanos, son útiles los siguientes libros:
 - Mc FARLAND, Dalton. “Administración de Personal, teoría y práctica”. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1972.
 - HICKS, Herbert G. “Administración de organizaciones desde un punto de vista de sistemas y recursos humanos”. Compañía Editorial Continental, S. A. México, 1977.
 - SCANLAN, Burt K. “Administración: Curso para nuevos gerentes”. Editorial Limusa. México, 1978.
- Conceptos sobre la Administración de recursos humanos *en el sector educativo* pueden encontrarse en:
 - MERINO, José María y TORREBLANCA, José. “La formación de los administradores de la educación. Situación actual, perspectivas y recomendaciones”. Informe para el Proyecto RLA 72-100 de UNESCO. Diciembre de 1978.
- El planeamiento de los recursos humanos de carácter docente se estudia en la obra:
 - WILLIAMS, Peter. “Planeamiento de Profesores: Oferta y Demanda”. UNESCO, 1979 (versión inglesa).
- El *valor* de los recursos humanos se estudia con carácter general en el libro:
 - HARBINSON, Frederick H. “Recursos humanos como riqueza de las naciones”. Editorial “El Ateneo”, Buenos Aires, 1977.
- Sobre el *costo* de los Recursos Humanos puede consultarse:

- FLAMHOLTZ, Eric. “Contabilidad de recursos humanos. Coste y valor”. (“Human Resource Accounting”. Publicaciones Dickenson. Encino, California, 1974). En español en “Revista Internacional de Economía y Empresa”, Madrid, Enero/Abril de 1976.
- BRUMMET, Lee; FLAMHOLTZ, Eric y PYLE, William. “La medida de los recursos humanos. Un desafío para los expertos contables”. (“The Accounting Review”, abril, 1968). En español en “Lecturas de Contabilidad”, Colección Universitaria, Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, 1976.
- En lo que afecta a *formación y perfeccionamiento* se reseñan a continuación dos informes para el Proyecto RLA 72-100 de UNESCO sobre el “Programa Nacional de Capacitación de Administradores de la Educación” (PRONACAES) de Costa Rica, que utiliza una metodología “a distancia”:
 - PUELLES, Manuel de, y TORREBLANCA, José. “Subproyecto de formación de administradores de la educación”. Julio de 1979.
 - MERINO, José María. “El Programa Nacional de Capacitación de Administradores de la Educación de Costa Rica”, Noviembre de 1979.
- En el tema de *participación*, ejemplos de Italia, Francia, Inglaterra y el País de Gales se reseñan en:
 - “Participación y democracia en la enseñanza”, número monográfico de la “Revista de Educación”, Septiembre/Octubre de 1977. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación. Madrid.
 - Una concreta referencia a la participación estudiantil, en el mismo número de la “Revista de Educación”, por:
 - SARRAMONA LOPEZ, Jaime. “Participación de los alumnos en la gestión escolar”.

Capítulo sexto. Los recursos físicos en la Administración educativa: construcciones escolares y equipamiento.

Bajo el patrocinio de la OCDE se viene desarrollando en París el programa sobre construcciones escolares denominado PEB. Las actividades y resultados de este programa se han recogido en una serie de publicaciones de las que entresacamos las siguientes, todas ellas editadas por la OCDE, 2 rue André Pascal, París, CEDEX 16. FRANCE

- “La construction scolaire. Aujourd’hui et demain”. 1973. Traza una síntesis de las cuestiones que han sido tratadas en este programa por su incidencia en la problemática actual de las construcciones escolares.
- “Dispositions institutionnelles pour la construction scolaire”, por Noel Lindson. 1975. Expone el proceso que se desarrolla desde la planificación de la construcción del edificio escolar, según las normas aplicables en cada país.
- “Pouvoir aux changements futurs. Adaptabilité et flexibilité dans la construction scolaire”. 1976.

Trata en forma práctica, y con presentación de estudios, de cómo concebir el edificio escolar de manera que siga sirviendo, no obstante la posible evolución pedagógica.

- “Collectivité. Equipements”. Ecole I. Politiques et Strategies II, France. 1976. Expone los problemas que plantea la programación conjunta y la utilización compartida de los equipamientos escolares y comunitarios, punto que fue objeto de un coloquio internacional en Skokloster (Suecia). La obra consta de un segundo tomo, centrado en un estudio de caso: el “Centre Educatif et Culturel d’Istres” (France).

Se recogen también, en relación con este tema de las construcciones escolares y el equipamiento, las siguientes referencias bibliográficas:

- Revista de Educación, N.º 233, 234, dedicado a las construcciones escolares. 1975. Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación. Alcalá, 34. Madrid (España). Reúne trabajos de educadores, arquitectos, administradores de la educación y otros especialistas sobre los diferentes aspectos que inciden en el tema de la construcción escolar.
- Programa de construcciones industrializadas. 1978. Junta de Construcciones, Instituciones y Equipo Escolar. Ministerio de Educación. Madrid. Recoge el planteamiento y procedimiento seguidos para el desarrollo de un programa de construcciones industrializadas.
- Experimentación de un nuevo mobiliario escolar en España, bajo los auspicios de la OCDE, por Emilio Lázaro, “Vida escolar”, n.º 197, 198, marzo-abril, 1978. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación. Madrid (España). Recoge los resultados de las experiencias realizadas en un centro de educación general básica de Madrid, “Cardenal Herrera Oria”, con el nuevo mobiliario a que se hace referencia en el apartado 4.2 del texto.

Capítulo séptimo. La administración del centro escolar.

- “Organización escolar moderna”. Harl Douglass, Editorial Magisterio Español, S. A. Calle de Quevedo, 1, 3 y 5. Madrid, 1968.

Pese a tratarse de una obra escrita en la década de los 60 y de su referencia al sistema norteamericano, ha sido considerada durante mucho tiempo como un texto clásico en la medida en que se recoge, hasta llegar al menor detalle, todos los aspectos de la organización y funcionamiento del centro escolar.

- “Cómo mejorar la dirección de los centros educativos”. David Isaacs, Ediciones Universidad de Navarra, S. A. Pamplona (España), 1973.

Estudio centrado en los recursos humanos del centro educativo (incluida la colaboración de los padres de familia) y en algunas técnicas de dirección.

- Editados asimismo por la Universidad de Navarra, colección ICE, se pueden consultar “Dirección y organización de centros educativos”, por Oliveros F. Otero y David Isaacs, Pamplona, 1970, y “Experiencias de dirección de centros educativos” por Luis Busquets y otros. Pamplona, 1971.
- “Public Accountability and the Schooling System”. A Sociology of School Board Democracy. William Bacon. Harper & Row Ltd. 1978, 28 Travistock Street. London.

Expone las relaciones entre las autoridades y responsables locales y el establecimiento escolar en un sistema descentralizado y de gran participación social.

– “El centro escolar. Nuevas perspectivas para dirección y organización”. Gonzalo Gómez Dacal. Editorial Escuela Española, S. A. Madrid, 1980.

En este libro, de reciente publicación, se combina el aparato técnico (incluye numerosísimos cuadros y gráficos) y la intención divulgadora. Su capítulo IV constituye un estudio a fondo de la organización del centro escolar en sus tres aspectos de organización de la enseñanza (graduada y no graduada y soluciones singulares), organización del alumnado (dimensiones de los grupos, agrupamientos homogéneos, heterogéneos y estudios experimentales) y organización horizontal, vertical y staff del centro escolar (profesorado, órganos de dirección y gobierno, y organización staff). Incluye una extensísima bibliografía general, así como una bibliografía parcial correspondiente a los temas tratados en cada capítulo.

INDICE

	<u>Págs.</u>
EQUIPO DE AUTORES Y NOTA A SEGUNDA EDICIÓN	5
PRESENTACION	9
NOTAS PRELIMINARES	13
CAPITULO PRIMERO: Administración y Educación	19
1. La educación como institución básica de la realidad	21
2. Estado y Sociedad ante la educación	23
3. La administración como organización: de Taylor a Boulding	25
4. La educación como sistema	30
5. La organización del sistema; La Administración educativa	33
6. Las grandes áreas de acción Administrativa en la educación	36
7. Necesidad de administradores profesionales	38
8. El perfil del administrador de la educación	42
9. La función de los administradores de la educación	44
10. Consideración especial del administrador de centros docentes	46
I. Sinopsis	48
II. Sugerencias metodológicas	51
CAPITULO SEGUNDO: La Administración educativa como organización y como proceso ...	53
1. La Administración educativa actual	55
1.1. El papel de la Administración educativa tradicional y su crisis	55
1.2. Las formas modernas de administración y su incorporación al ámbito educativo ...	58
1.3. Riesgos y ventajas	60
2. La Administración educativa como elemento dinamizador del cambio educativo	64
2.1. Administración educativa y cambio	65
2.2. El verdadero papel de la Administración en el cambio educativo	66
2.3. Medidas necesarias para crear el ambiente de cambio	67

	<i>Págs.</i>
3. La Administración educativa como proceso	68
3.1. Funciones de la Administración	68
3.2. El problema previo de la determinación de fines y objetivos. Relaciones entre Administración y Política	68
3.3. La planificación	70
3.4. La organización	70
3.5. La dirección	71
3.6. La coordinación	72
3.7. El control	73
3.8. Otras funciones	74
4. La Administración educativa como organización	74
4.1. Distribución territorial de competencias	75
4.2. La departamentación	77
4.3. La delegación	79
4.4. La teoría del desarrollo de las organizaciones	79
I. Anexo: Las técnicas de administración	82
II. Sinopsis	90
III. Sugerencias metodológicas	92
CAPITULO TERCERO: Los objetivos. La planificación de la educación	95
1. La educación y el desarrollo	97
1.1. Papel de la educación en el desarrollo	97
1.2. Procedimientos utilizados en la medición de la contribución de la educación al desarrollo	98
1.3. Tendencias actuales	99
2. Consideraciones sobre la planificación educativa	100
2.1. Consideraciones generales	100
2.2. Origen y evolución	101
2.3. Evolución en el contenido de la planificación	102
3. El proceso de planificación: fases de un plan	105
3.1. Consideraciones generales	105
3.2. La fijación de objetivos	105
3.3. La evaluación de las condiciones actuales y de las tendencias pasadas	106
3.4. La evaluación de las distintas posibilidades	113
3.5. La ejecución	113
3.6. La evaluación y ajuste	114
4. Métodos de la planificación educativa	115
4.1. Consideraciones generales	115
4.2. El método de las necesidades de mano de obra	117
4.3. El método cultural de estimación de las necesidades educativas	120

	<u>Págs.</u>
5. Ambito temporal de la planificación	121
5.1. Estudio prospectivo	122
5.2. Planificación	122
5.3. Programación o plan a corto plazo	123
I. Sinopsis	124
II. Sugerencias metodológicas	127
CAPITULO CUARTO: La financiación de la educación	129
1. Los gastos en educación y la eficiencia de los sistemas educativos	131
2. Financiación pública y financiación privada de la educación	132
2.1. La distinción entre financiación pública y financiación privada	135
2.2. Financiación pública, enseñanza pública y gratuidad	136
2.3. Financiación privada, enseñanza privada y precios de la educación	137
3. La financiación pública	137
3.1. Financiación nacional, financiación internacional	138
3.2. Financiación central, regional, local	139
3.3. Financiación a cargo del Ministerio de Educación, a cargo de otros ministerios o entes centralizados de carácter público	140
4. La financiación pública de la enseñanza privada	141
4.1. Financiación y libertad de enseñanza	141
4.2. Financiación para la gratuidad. Financiación para la igualdad de oportunidades	142
4.3. Financiación de funcionamiento, financiación de inversión	142
4.4. Las distintas modalidades de financiación pública a la enseñanza privada	143
5. La financiación privada	147
5.1. Las empresas educativas	147
5.2. Los gastos de las familias	148
6. La financiación privada de la enseñanza pública	148
6.1. Las aportaciones de los alumnos	149
6.2. Las aportaciones de las comunidades rurales	149
7. La cuantificación de los gastos en educación	150
7.1. Procedimiento para cuantificar el gasto público	150
7.2. Procedimiento para cuantificar el gasto privado	151
8. La incidencia del aumento de la demanda de educación en el gasto	152
8.1. Expansión de la demanda	153
8.2. Crecimiento del gasto	153
9. Los límites del crecimiento	155
9.1. Financiación y eficiencia interna de los sistemas educativos	156
9.2. Financiación y eficiencia externa	157

	<i>Págs.</i>
10. Alternativas de financiación	158
10.1. Financiación pública versus financiación privada	160
10.2. Enseñanza pública versus enseñanza privada	161
10.3. El futuro de la financiación	163
11. El presupuesto de educación	163
11.1. El presupuesto tradicional	165
11.2. Diferentes opciones frente al presupuesto tradicional	166
I. Sinopsis	169
II. Sugerencias metodológicas	174
 CAPITULO QUINTO: Los recursos humanos en la Administración educativa	 177
1. Introducción	179
1.1. Importancia y complejidad de los recursos humanos en la educación	179
1.2. La Administración de los recursos humanos como “subsistema” de la Administración educativa	181
2. La programación de los recursos humanos	184
2.1. El proceso del planeamiento	184
2.2. La previsión de necesidades de profesores, especialistas y administradores: las variables cuantitativas	185
2.3. Otras variedades cuantitativas	187
2.4. Aspectos cuantitativos de las necesidades de recursos humanos	188
2.5. Los costos de los recursos humanos	189
3. La selección de los recursos humanos	193
4. El desarrollo de los recursos humanos	195
4.1. Conceptos previos	195
4.2. El régimen de empleo de los recursos humanos	198
4.3. La supervisión de los recursos humanos	202
5. La población estudiantil	203
5.1. Los estudiantes en cuanto recursos humanos del sistema	203
5.2. Los servicios al estudiante	203
5.3. La participación estudiantil	204
6. La organización y la normativa de los recursos humanos	205
6.1. La organización de la Administración de recursos humanos	205
6.2. La normativa de los recursos humanos	206
I. Anexo: Funciones y estructura orgánica de la Unidad de Personal	208
II. Sinopsis	212
III. Sugerencias metodológicas	214

CAPITULO SEXTO: Los recursos físicos en la Administración educativa. Construcciones escolares y equipamiento	217
1. Los recursos físicos en la Administración educativa actual	219
1.1. La necesidad de atender simultáneamente a su cambio cuantitativo y a la expansión del sistema	219
1.2. El papel de los recursos físicos en la enseñanza no formal	221
2. El solar	221
2.1. La cuestión de la cantidad	221
2.2. Condiciones de calidad que debe reunir el terreno. El estudio geotécnico previo	224
2.3. El emplazamiento del local escolar. Normas reguladoras	224
2.4. La disponibilidad del terreno. Problemas que pueden plantearse y eventuales soluciones	225
3. El local	226
3.1. Del antiguo edificio escolar al de hoy; cambio de dimensión, de contenido y de forma	226
3.2. Programación y concepción. El programa de necesidades y el proyecto de obras ...	230
3.3. Los planes de construcciones escolares. Los proyectos-tipo y los sistemas industrializados, como elementos de apoyo	237
3.4. Renovación y adaptación de las instalaciones existentes	240
3.5. La enseñanza con locales habilitados o sin local alguno	241
4. El equipamiento	242
4.1. El régimen administrativo en el equipamiento del local	242
4.2. Las nuevas funciones del mobiliario escolar	243
4.3. El equipo didáctico	244
5. La organización administrativa	245
5.1. La participación en el proceso de concepción y diseño de los recursos físicos	245
5.2. La estructura administrativa: centralización y desconcentración	245
I. Sinopsis	248
II. Sugerencias metodológicas	251
CAPITULO SEPTIMO: La administración del centro escolar	255
1. La Administración educativa y el nuevo modelo de establecimiento escolar	257
2. Resumen de la evolución histórica del centro escolar	260
2.1. Origen elitista y proceso de socialización de la escuela	260
2.2. De la escuela tradicional a las nuevas formas de educación	260
3. El centro escolar hoy	262
3.1. Características generales	262
3.2. La tendencia a la autonomía. Las relaciones de la Administración educativa exterior con el establecimiento escolar. Participación y descentralización	263
3.3. Clases de centros	266

	<i>Págs.</i>
4. Los objetivos del centro escolar y los medios para conseguirlos	268
4.1. Definición de los objetivos del centro	268
4.2. Los medios. Tipos de actividades. Las actividades extraescolares	269
4.3. La orientación escolar. La tutoría	270
4.4. La evaluación	272
4.5. Las relaciones del centro escolar. Con los padres, individual y colectivamente. Con otras entidades y centros docentes. Con la comunidad	272
4.6. Los servicios. La organización del transporte del alumnado y la del comedor. La atención a la salud	277
4.7. Los medios materiales. Mantenimiento y conservación de las instalaciones. Las cuestiones de seguridad y vigilancia	279
5. La organización y funcionamiento del centro escolar	280
5.1. Consideraciones generales	280
5.2. El director: antecedentes históricos y perfil actual. Sus funciones	281
5.3. Los principales órganos colegiados: el Consejo de Centro, el Consejo de Clase y la Junta de Profesores. Organos específicos de asesoramiento: el Consejo Asesor y la Junta Económica	284
5.4. Organos unipersonales de apoyo. El Jefe de Estudios. Los jefes de Departamento. Los tutores	287
5.5. El funcionamiento del centro escolar. Reglamento interno	287
6. La gestión administrativa	289
6.1. Consideraciones generales	289
6.2. El secretario. Sus funciones	289
6.3. La administración financiera. El presupuesto	290
6.4. La documentación, repertorio y clasificación de la misma	292
I. Sinopsis	294
II. Sugerencias metodológicas	297
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	300

MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA

Centro de Publicaciones