

EL PROCESO DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR

POR P. MUNICIO y S. GIJÓN

SOCIEDAD, EDUCACIÓN Y ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.

Podría llegarse a una explicación del proceso administrativo sin mencionar en absoluto su carácter adjetivo de escolar, en tanto que enlazado con la educación, y su dependencia indirecta con la sociedad. Pero ello llevaría consigo, para cuantos no están familiarizados con la evolución de esta nueva ciencia, naturales dificultades a la hora de establecer un esquema lógico que encaje dentro del sistema de las ciencias humanas.

Por esta razón, el planteamiento de la administración escolar como un proceso desarrollado en torno a la institución educativa lleva a establecer someramente las interrelaciones entre sociedad, educación y administración escolar. La necesidad de este análisis no supone una base sociológica en la estructuración de la nueva ciencia, sino la aceptación de la acción política y de la realidad social como hecho.

1. El estudio de la educación de un país, en una época o en una cultura, quedaría incompleto sin tener presente la estructura de la administración escolar y, en consecuencia, de la sociedad en general, ya que la administración depende de la política, y ésta, de la filosofía, fiel reflejo a su vez de la sociedad.

¿Es la educación un hecho real independiente de la sociedad en que se da? No creemos posible una respuesta afirmativa. La escuela, quíerese o no, está inserta en la vida, y la vida cada vez adquiere mayor número de elementos sociales. García Hoz, al establecer las relaciones entre educación y sociedad, plantea tres posibles relaciones: a) la educación es una de las causas del cam-

bio social; b) la educación depende de los cambios sociales, y c) la educación es un agente de la estabilidad social¹.

He aquí tres afirmaciones, tres posibles relaciones entre educación y sociedad. Una excluye a las otras; sin embargo, las tres son verdaderas, situadas dentro de su propio contexto político y social. La humanidad pasa por situaciones políticas diversas. Cada una lleva su propio sello, su propia filosofía de la vida, con que intenta impregnar el contenido vital nacional.

Si una filosofía de la vida llega al poder, legisla una nueva educación al servicio de sus ideales (relación b), establece unas normas para que la escuela forme a los futuros ciudadanos en el nuevo ideal (relación a) y, conseguido esto, trata de evitar el nacimiento de corrientes educativas de diferente signo que amenacen la estabilidad conseguida (relación c).

Se llega así a la interdependencia de sociedad y educación, lo que hace evidente la necesidad de comprender la cultura y la realidad social antes de estudiar el proceso educativo.

2. ¿Qué función realiza la administración? La administración es el brazo ejecutivo del Gobierno de un país o de una institución. Su misión está en cumplir y hacer cumplir las disposiciones emanadas del órgano legislativo.

En un plano nacional o supranacional, la administración referida a la educación trata de canalizar y modificar las actividades educativas de forma que la transmisión de los valores culturales sirva de instrumento efectivo de la política nacional. Cada Estado, en sus leyes fundamentales de educación, determina los fines que persigue.

De la misma forma, en el plano institucional la administración tiene por misión actuar sobre la sociedad. En consecuencia, es un medio para el fin de las instituciones.

3. El punto de partida de la administración escolar queda limitado por los fines de la institución educativa. La administración trata, pues, de cumplir los objetivos del proceso educativo. De aquí la necesidad de establecer el «qué hacer» en la escuela con anterioridad al «cómo hacerlo».

Se nos presenta la administración como medio para un fin. El fin es educar. Ahora bien, las metas que ha de alcanzar la administración en el ejercicio de su misión vienen dadas y, en consecuencia, la administración se convierte en un instrumento que

¹ V. GARCÍA HOZ: *Principios de pedagogía sistemática*, pág. 131. Biblioteca de Educación y Ciencias Sociales. Rialp, Madrid, 1963.

«pretende actuar sobre el espíritu humano para dotarlo de un contenido o imprimirle una dirección que natural y espontáneamente no hubiera logrado». La administración no es más que el instrumento de que se sirve la sociedad para llevar a la juventud, a través de la educación, a «un cierto número de estados físicos, intelectuales y morales».

Gráficamente podemos representar la sociedad presionando sobre la administración escolar para que ésta a su vez lo haga sobre la escuela y el resto de las instituciones educativas:

sociedad → administración escolar → escuela

Esta presión de la administración sobre la escuela no es un conjunto de hechos aislados, como se ha creído, sino todo un proceso continuo y definido.

LA ADMINISTRACIÓN COMO PROCESO.

La confusión en el uso del término *administración* ha dado lugar frecuentemente a dos errores: considerar la administración escolar: 1) como la parte de trabajo de oficina de una institución educativa; 2) como un conjunto de actividades no bien definidas, incluidas o no dentro de la organización escolar.

La primera posición no tiene más valor al ser enumerada que en razón del error a que puede inducir a los estudiantes. Se trata de una confusión de léxico fácilmente superable.

La segunda posición merece un estudio más detallado. La razón estriba en ser la posición mantenida por la mayor parte de los tratadistas, pedagogos o no, en los orígenes de esta ciencia.

La administración como ciencia había sido poco estudiada. Se trataba más bien de una experiencia hecha rutina, de una actividad espontánea situada a mucha distancia de la lógica. Existía una falta casi total de sistematización de los conocimientos y, en consecuencia, fallaba el verdadero fundamento de la ciencia.

Los primeros estudiosos de estos problemas veían la administración como hechos aislados, nunca como conjunto de relaciones. En algunos casos una posible visión de esto llevó a la división de la administración en externa e interna, según que las relaciones o los hechos se dieran dentro o fuera del edificio escolar ².

² CARNEIRO LEAO: «Aspecto externo de la administración escolar», en *Organización escolar*, de S. Hernández Ruiz, págs. 655-671. U. T. E. H. A. México, 1954.

Pero, en cualquier caso, no se había visto hasta ahora la administración como el proceso de creación, mantenimiento, estímulo y unificación de las energías de una institución hacia la realización de sus objetivos educativos.

Sólo por el análisis detallado de las funciones del administrador, en cualquier nivel, se ha llegado a la abstracción de un proceso complejo que se inicia con la creación de la institución educativa y concluye con la comprobación de los resultados. El hecho de la administración deja de ser un conjunto de actividades independientes, como han pretendido cuantos no han pasado del estudio anatómico al fisiológico, y se presenta como un proceso que comprende todas las actividades relacionadas con la obra de la educación que tienen lugar en torno a la escuela ³.

UNIVERSALIDAD DEL PROCESO.

Presentada la administración escolar como proceso, desarrollo y cambio dirigido a lograr unos objetivos, nos preguntamos si las características de este proceso tienen validez universal y, en sentido inverso, si sería posible aprovechar para la educación los resultados de la administración en el comercio y la industria.

La mayor parte de los autores modernos coinciden en que el proceso administrativo es universal ⁴. Esto significa que, frente a problemas técnicos diferentes, existe un sistema genérico de resolverlos similar para todos.

Con frecuencia se ha dicho ⁵ que un ejecutivo de una compañía de coches puede actuar en otra de frutas con el mismo éxito. La cuestión no parece para todos muy clara, porque en general se entiende por dirección (administración) un conjunto de actividades, una de las cuales consiste en conocer la mercancía con la que se actúa. Esta creencia está en el fondo ligada al problema de la administración como proceso.

³ La actuación consciente del hombre sobre este proceso constituye el procedimiento administrativo.

⁴ ALBERT LEPAWSKY: *Administration*. Knopf. Nueva York, 1955.

⁵ El término *ejecutivo* es la traducción literal del inglés *executive*. En España no tiene todavía extensión popular, aunque no tardará en ser aceptado, al no existir equivalente.

Ejecutivos son aquellas personas encargadas de llevar a la práctica las decisiones de órganos superiores: consejos, cortes, parlamentos, etcétera. Cargos ejecutivos son los designados, como director, consejero-delegado, gerente, director-gerente... y cualquier otro entre cuyas funciones esté la dirección de personal o la toma de decisiones al mínimo nivel.

Las investigaciones de los últimos años y la experiencia en el campo industrial demuestran que un administrador puede actuar en una u otra empresa con pleno éxito con sólo conocer y dominar el proceso administrativo. El hombre de empresa no lo es de una sola actividad económica. Sus conocimientos del proceso administrativo, adquiridos de forma racional, le permiten adaptarse a una determinada actividad, la primera que surge en su camino, y cambiar cuando las necesidades le obliguen.

Si bien ésta es la doctrina sustentada por cuantos estudian la administración en el momento actual, conviene establecer ciertos límites en su aplicación a las instituciones educativas. Los americanos, principales cultivadores de esta ciencia en el campo industrial y pedagógico, estudian frecuentemente el problema pensando en grandes instituciones escolares, donde la amplitud de la labor obliga a un reparto de cargas tan intrincado, que el responsable de la administración no necesita siquiera asistir a una clase, mantener entrevistas con los padres, preocuparse del material o ver a los alumnos durante todo el curso. El administrador escolar que puede intercambiarse por el administrador de una compañía de maquinaria sólo puede darse en niveles en que la empresa ocupa magnitudes enormes de desarrollo.

En estos casos el administrador no soluciona problemas de las secciones ni toma decisiones que afectan sólo a una parte de la empresa. Todo un conjunto de técnicos superiores toma las decisiones que afectan a su labor y transmite los resultados al órgano central. Con los datos en la mano, el administrador toma las decisiones finales; sólo necesita tener presente los objetivos marcados por la empresa.

Pero aquí aparece el problema de las dimensiones óptimas de empresa educativa. Como en el caso de la industria, podemos hablar de grande, mediana y pequeña empresa. Las instituciones educativas caen también dentro de esta clasificación elemental. A la gran empresa pueden equivaler facultades universitarias, escuelas técnicas de grado superior y medio, algunos institutos de enseñanza media y un número reducido de colegios de enseñanza no estatal que combinan primaria y media. El límite que separa este nivel del inferior puede situarse en el punto en que la cabeza rectora de la institución debe por sí mismo, en beneficio del presupuesto, realizar otras funciones estrechamente ligadas a la educación. Este límite viene marcado por el número de alumnos y profesores.

La conformación de la institución educativa de mediana dimensión ha sido la causa que ha llevado a muchos a la duda sobre la universalidad del proceso. Han sido inducidos a error por el hecho de que el administrador realiza también funciones de técnica profesional imposibles de trasplantar a otro campo de actividad. Tal hecho, como decimos, se debe a una ampliación de las funciones propias del administrador, debido a la limitación de personal que exigen las dimensiones de la empresa. En el campo de la educación, las grandes instituciones cuentan con jefes de secciones (primaria, elemental, superior, etc.), personal administrativo (jefes de personal, jefes de laboratorio, jefes de oficina, etcétera), personal técnico (inspectores, jefes de estudio, especialistas didácticos, etc.) y personal auxiliar; pero donde las posibilidades no son amplias muchas de estas funciones tienen que ser llevadas a cabo por el propio encargado de la administración.

En el sistema escolar español tanto el inspector como el director precisan tener conocimiento del proceso educativo. La organización de la estructura jerárquica está concebida casi exclusivamente en el sentido «lineal». No existen personas técnicas encargadas de asesorar sobre problemas específicos (didácticos, arquitectónicos, alimenticios, legislativos, etc.). No hay, pues, un verdadero *staff* que asegure la división del trabajo.

Por último, señalemos que en la pequeña escuela rural, de un solo maestro, también se da el proceso administrativo, aunque aparezca difuminado. Posiblemente, el director-maestro no tiene conciencia exacta de su labor como tal, pero es indudable que, además de su misión de enseñanza, tiene que realizar todas aquellas funciones del director de un grupo escolar o agrupación.

En resumen, la universalidad del proceso es manifiesta. Las diferencias apreciables entre empresas o distintos niveles administrativos se deben exclusivamente a la confusión de la tarea administrativa con otras actividades situadas al margen de ellas.

PERSPECTIVA HISTÓRICA.

La administración como actividad es tan antigua como la civilización. Su nacimiento puede situarse en el momento en que fue preciso realizar una tarea compleja de acuerdo con ciertos métodos y objetivos.

En el plano económico existieron verdaderas organizaciones administrativas durante la edad antigua. No es posible explicar de otra forma la construcción de las pirámides egipcias y de los

templos de Israel, la organización de las flotas fenicias y las legiones cartaginesas, el gobierno de las ciudades y estados de Grecia y las colonias romanas, el poder del comercio babilónico ⁶.

La educación no ha necesitado de la administración en gran escala hasta los tiempos actuales. Las sociedades simples exigen soluciones simples y apenas precisan de la administración. Las culturas primitivas requieren objetivos educativos menos complicados que las desarrolladas. Esta es la razón por la que como ciencia escolar haya nacido en nuestros días, precisamente en países en un grado avanzado de evolución.

En el punto concreto que ocupa nuestra atención—esto es, la administración como proceso—, queda todavía por hacer el estudio de su evolución histórica en el pensamiento pedagógico. El primer texto sobre la administración como proceso nos viene de Platón, decidido partidario de esta idea ⁷. Aristóteles, por el contrario, negó poco después la posibilidad del mismo ⁸.

A lo largo del siglo XIX y primera mitad del XX se realizaron algunas tentativas de establecer los fundamentos de esta ciencia aplicada a las grandes empresas industriales. Sólo desde 1950, estudiada la administración como proceso, podemos decir que las instituciones educativas comienzan por comprender el gran valor que puede tener la aplicación de la administración a la escuela. Los autores que podemos considerar fundamentales por sus aportaciones a la nueva ciencia son principalmente americanos.

Bernard fue de los primeros en considerar la administración como un proceso. Consideraba la organización formal como «un proceso social concreto por medio del cual la acción social se ejecuta» ⁹. Simon estudió también el proceso educativo, especialmente el problema de la *decision-making* ¹⁰. Para Gatzels se trata de un proceso social con una doble dimensión institucional y personal ¹¹. Litchfield dedica un artículo del *Administrative Science Quarterly* al problema presentando la administración como un

⁶ GOETZ, WALTER: *Historia Universal*. Espasa Calpe, S. A. Madrid, 1932.

⁷ PLATÓN: *Diálogos socráticos*. Espasa Calpe, S. A. Madrid, 1936.

⁸ ARISTÓTELES: *La Política*, pág. 11. Compañía Iberoamericana de Publicaciones. Madrid, s. a.

⁹ CHESTER I. BARNARD: *The functions of the executive*. Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1938.

¹⁰ HERBERT A. SIMON: *Administrative Behavior*. MacMillan, Nueva York, 1947.

¹¹ JACOB W. GATZELS: «Administration as a Social Process», en *Administrative Theory in Education*. Midwestern Administration Center. Universidad de Chicago, 1958.

ciclo¹². Hay otras soluciones y estudios parciales, como el de Griffiths, que considera la administración como un proceso en el que la parte fundamental reside en un constante tomar decisiones (posición semejante a la de Simon)¹³.

EL ADMINISTRADOR ANTE EL PROCESO.

Cuando el administrador asume la responsabilidad de llevar a la práctica el programa educativo, necesita buscar las soluciones a cierto número de interrogaciones que engloban toda la tarea administrativa. Preguntas y contenidos que pueden establecerse así:

- a) Qué debe hacerse (objetivos y metas).
- b) Cómo debe hacerse el trabajo (procedimientos, métodos, técnicas a emplear).
- c) Cómo debe hacerse el trabajo (procedimiento, métodos, técnicas a emplear).
- d) Quién hará el trabajo (selección y enseñanza del personal).
- e) Con qué se hará el trabajo (dinero, material, ayudas, libros).
- f) Cuándo se hará (planificación).
- g) Qué resultados deberán alcanzarse (establecimiento de resultados *standard*).
- h) Qué resultados se han obtenido (determinación del grado en que se llegó a lo previsto).

El programa de trabajo que lleva implícitas estas preguntas determina para el administrador una diferenciación radical con la labor del maestro.

1. El maestro es el encargado del proceso educativo y tiene funciones específicas (preparar lecciones, enseñar, corregir pruebas, etc.), mientras que el administrador es el responsable de que este proceso se realice, y su misión consiste en ayudar a los maestros a conseguir sus objetivos. Su tarea fundamental es buscar, dentro o fuera de las escuelas, nuevos valores apropiados a los fines de la educación.

2. El maestro ofrece ciertos servicios a los niños, pero el administrador no trata directamente con ellos, trabaja con ener-

¹² EDWARD H. LITCHFIELD: «Notes on a general theory of administration», en *Administrative Science Quarterly*, vol. I, núm. 1, págs. 3-29; junio de 1956.

¹³ DANIEL E. GRIFFITHS: *Administrative theory*. Appleton Century-Grofts. Nueva York, 1959.

gías humanas y fuerzas materiales para hacer más efectiva la enseñanza.

ORDENACIÓN DE FUNCIONES.

Introducidos en el campo de esta ciencia a través de la tarea administrativa, es preciso llegar a una clasificación científica de las partes del proceso. Pero la novedad de la nueva ciencia impide contar con un vocabulario universal y exacto. En la descripción del proceso cada autor ha empleado términos y divisiones diferentes. Las más comúnmente aceptadas y que mejor describen su contenido se pueden reducir a:

1. *Planificación*.—Determinados los objetivos por la política escolar, el administrador ha de elaborar un plan que servirá de base para la acción. Planificar es tomar decisiones por adelantado para prever los acontecimientos y, en consecuencia, poder graduar el nivel y sentido de la actividad de la institución.

No obstante, al referirnos aquí a la institución en singular, hay que tener presente que la planificación abarca todas las esferas de la educación. Cada nivel realiza su propio plan dentro de los límites que señala el nivel superior. Su sistema y resultados dependen: a) de la situación concreta; b) de la personalidad del administrador.

2. *Organización*.—Es el paso posterior a la elaboración del plan. Organizar es crear un sistema de relaciones intersectoriales estructuradas. Supone crear puestos, relacionarlos y ponerlos en actividad de forma que el conjunto actúe como un solo organismo.

Se considera la organización como la actividad más importante, y opera sobre: a) personal; b) alumnos; c) presupuestos; d) material; e) régimen escolar.

3. *Coordinación*.—La puesta en acción de la organización exige la consiguiente coordinación, esto es, lograr que cada elemento de la escuela funcione en todo momento al compás del resto. El gran enemigo de la división de tareas radica en la falta de enlace que lleva a cada elemento a actuar en su propia dirección.

La coordinación comprende: a) orientación y promoción del personal; b) comunicación entre los sectores; c) inspección de la coordinación.

4. *Dirección*.—La creación de la organización lleva implícito

el establecimiento de la jerarquía formal, cuya cabeza rectora tendrá en el momento de la acción la función de dirección.

Esta función lleva consigo la idea de estímulo, autoridad, elemento de consulta, toma de decisiones...

5. *Valoración de resultados.*—Es el término del proceso administrativo. Con esta operación se cierra el ciclo periódico de actuación. Los resultados serán para la institución índices que ayudarán a corregir planes de mayor amplitud.

Estas cinco funciones se han esbozado en líneas generales. No se nos escapa la existencia de otros actos administrativos de difícil inclusión, que algunos autores los han agrupado formando funciones de segundo grado.

Considerada la empresa como una unidad alrededor de la cual giran personas humanas, sería necesario que, además, el administrador, consciente de la repercusión que origina su intervención en el proceso administrativo, impregne todos y cada uno de sus actos de un contenido formativo, especialmente en aquellos que atañen directa o indirectamente al personal.

P. MUNICIO y S. GIJÓN