

Supervisión educativa

MÓDULO III-A

Tema 1: Política y administración de la educación



Índice

Introducción	3
Objetivos	4
Contenidos	
1. Naturaleza y objeto de la política de la educación	5
2. Concepto de orientación política: sus relaciones con la educación	7
3. El contexto administrativo de la educación	10
3.1. La administración como organización	12
3.2. La administración como proceso.	16
4. Administración y política	18
Bibliografía	
Bibliografía complementaria	21



Introducción

La supervisión, como tantos otros aspectos de los sistemas administrativos, tiene, con independencia de su propio contenido material, implicaciones políticas y administrativas. Parece, pues, conveniente que antes de entrar en su estudio intrínseco se expongan las grandes líneas de la disciplina que se ocupa del fenómeno político de la educación, la Política de la Educación, así como del contexto administrativo en que se inserta siempre la supervisión, esto es, la Administración educativa. En el primer caso, nos ocuparemos sobre todo de la naturaleza y del objeto de la política de la educación, sin olvidar uno de los conceptos básicos que la integran, la orientación política de la educación; en el segundo caso, nos ocuparemos tanto de la administración, considerada como organización y como proceso, como de las relaciones entre políticos y administradores.



Objetivos

En la presente Unidad Didáctica nos proponemos que quien haya seguido su estudio sea capaz de:

- > Presentar las líneas de estudio de la política y administración de la educación en tanto que disciplinas que son referentes para la supervisión.
- > Delimitar la naturaleza y objeto de la política de la educación.
- > Diferenciar la consideración de la administración como órgano y como proceso.



Contenidos

1. Naturaleza y objeto de la política de la educación

¿Qué es la política de la educación?, ¿cuál es su naturaleza?, ¿cuál su objeto? En una primera aproximación podríamos decir que la política de la educación estudia las relaciones entre educación y política. Que esa relación existe lo evidencia todos los días la simple lectura de la prensa o la visión de los teleinformativos: tal día los sindicatos de profesores demandan del gobierno un incremento salarial, tal otro los padres se manifiestan por la libertad de enseñanza que creen amenazada o los alumnos celebran asambleas para protestar de la subida de las tasas académicas, etc. Los ejemplos podrían multiplicarse hasta el infinito, pues, en definitiva, lo que contemplamos no es más que una parte del iceberg que vela ese fenómeno más amplio que es el de la relación entre la realidad social y la política.

Ahora bien, ¿es cierto que la política de la educación estudia estos fenómenos? David Easton se lamentaba, en un trabajo publicado en 1957, de que la Ciencia Política había prestado poca atención a los problemas de la educación. Y, sin embargo, estas palabras se producían en un momento en que la planificación educativa estaba en su auge y el impulso político era mayor que nunca. ¿Contradicción entre la realidad y la opinión de un politólogo? En nuestra opinión, la queja de Easton era y, en menor medida, sigue siendo fundada. En realidad, se prestaba y se presta atención a las políticas educativas como políticas instrumentales, pero no a los problemas sustantivos de la política de la educación.

En la literatura anglosajona se utilizan dos términos para designar a la realidad política, *politics* y *policy*. Mientras que la *policy* significa programa de acción, la *politics* alude al conflicto que resulta del enfrentamiento de varios programas de acción. De ahí que a lo que Easton se estaba refiriendo fuera a la necesidad de que la política cumpliera su función como análisis de los conflictos producidos en el ámbito de la educación.

En Europa, y también en América Latina, se ha dejado sentir esa influencia anglosajona de la política concebida como *policy*, lo que nos ha llevado a una concepción pobre de la política de la educación. Ya en 1970, Rubio Llorente denunciaba este empobrecimiento de la política de la educación concebida como *policy*, neutralizándose la carga semántica de la palabra española «política» que significa, a la vez, programa y conflicto. A nuestro entender hay algo más; hay, también, un enmascaramiento de la realidad que se pretende estudiar, una mutilación de esa misma realidad al eludir lo que constituye la esencia



de la política, es decir, el fenómeno del poder y del conflicto institucionalizado. Este enfoque no supone renunciar al estudio de las políticas educativas, instrumentales, mediales, la *policy* en definitiva, sino asumir también esa otra vertiente de la realidad que es el conflicto educativo, las relaciones de la educación con el poder, la relación de fines y medios, la *politics* en suma.

Desde la perspectiva que estamos adoptando, la política de la educación se configura como una rama particular de la Ciencia Política que estudia no sólo las políticas educativas, la política práctica, la que efectivamente se impulsa desde los poderes públicos, sino también, y sobre todo, los aspectos sustantivamente políticos del proceso educativo. Así, podemos decir que la política de la educación analiza no sólo las políticas educativas consideradas como programas de acción, sino también las manifestaciones políticas del proceso educativo, las que son, no las que debieran ser. Ahora bien, excluido todo normativismo del ámbito de la política de la educación, el problema de los valores ideológicos que subyace a la política no puede ser, sin embargo, ignorado.

Desde el planteamiento de Max Weber, todos los científicos sociales están prácticamente de acuerdo en reconocer que las ciencias humanas deben reducirse al análisis de los hechos, toda vez que no hay una vía empírica para el tratamiento de los valores. Sin embargo, y sin entrar ahora en tan complejo problema, sí debemos aclarar que la exclusión de todo normativismo no significa eludir el examen de los valores ideológicos que subyacen en todo planteamiento de la educación. El politólogo de la educación no debe especular filosóficamente sobre los valores en política, sobre las ideologías en educación, esto es, no debe tomar partido en cuanto politólogo, pero deberá dar buena cuenta de ellos en cuanto son elementos vivos de la realidad que no se pueden soslayar. El apasionante y poco estudiado tema de las ideologías educativas constituye así un punto central de la política de la educación. El politólogo de la educación debe considerar, pues, las ideologías como un hecho más de la realidad educativa, poniendo de relieve los valores ideológicos que impregnan esa realidad, integrándolos como parte esencial del fenómeno educativo.

Por otra parte, y en el otro extremo, para no caer en el hiperfactualismo, en la consideración de la realidad como una yuxtaposición de hechos más o menos significativos, la política de la educación necesita una teoría general ordenadora de estos hechos, una teoría que sea capaz de explicar el fenómeno político de la educación. Necesita, pues, formular hipótesis validadas por una metodología heurística y por los correspondientes procedimientos de prueba. Para ello ha de dotarse de un aparato categorial, ha de examinar el marco institucional en que se produce el fenómeno político de la educación y ha de examinar los valores ideológicos como principios que informan la realidad de la educación.



Delimitada la naturaleza de la política de la educación, delimitaremos ahora su objeto. Hemos dicho que la política de la educación se ocupa de las relaciones de poder, que son conflictivas siempre. Esas relaciones de poder se manifiestan en la educación, bien en el ámbito del Estado, bien en el plano de los grupos sociales que tratan de influir sobre el Estado o que intentan retener parcelas de poder frente a los poderes públicos. La respuesta del Estado constituye la política educativa, instrumental, medial, y es siempre uno de los objetos de nuestra disciplina. Por todo ello, podemos decir que la política de la educación estudia no sólo los aspectos sustantivamente políticos del fenómeno de la educación, sino también las políticas educativas que de ello se derivan, tanto si se refieren a las políticas que el Estado promueve como si se refieren a las políticas propias de otros grupos sociales (confesionales, sindicales, patronales, asociativos, etc.). Ambos planos, lejos de excluirse, se imbrican mutuamente, constituyendo así un objeto lleno de una extraordinaria riqueza empírica, que es lo que hace tan atractivo para el politólogo el estudio de la política de la educación.

2. Concepto de orientación política: sus relaciones con la educación

En la doctrina italiana se alude con esta expresión al fenómeno de la dinamicidad política, esto es, al hecho de que la política no es una actividad desordenada y atípica, sino que, por el contrario, aparece como una actividad sometida a fines y, por tanto, a determinadas directrices. Lucas Verdú ha definido este fenómeno como la predeterminación ideológica de los fines políticos que atañen al Estado y a cuya realización tiende la acción de los órganos estatales competentes. Veamos, pues, el alcance de esta definición.

En primer lugar, la orientación política se refiere fundamentalmente al Estado, ya que éste es el principal sujeto de la vida política, aunque no debe olvidarse hoy a las fuerzas políticas que conforman el Estado —los partidos políticos— o que ejercen una gran influencia sobre él —los grupos de presión y de interés—. Tampoco puede olvidarse la influencia de los gobernados sobre el Estado, es decir, la fuerza que tiene la opinión pública sobre el proceso de orientación política. Más adelante volveremos sobre ello.

En segundo lugar, en todo este proceso desempeña un papel esencial el elemento ideológico, entendiendo como tal una determinada concepción del mundo. Partimos, pues, de un concepto de ideología como cosmovisión, aunque ello no signifique que otras acepciones no estén también presentes, especialmente cuando suponen un enmascaramiento



de la realidad —por ejemplo, la Constitución que encubre una dictadura real—. En tercer lugar, esa predeterminación ideológica de los fines del Estado se encarna en un texto legal, texto que es la norma suprema del ordenamiento jurídico de la nación, la superley, es decir, la Constitución. En efecto, es la Constitución la que, de acuerdo con una determinada ideología, fija las grandes directrices, los fines últimos, los fines generales que el Estado debe servir. Diferencias ideológicas importantes explican que haya constituciones democráticas, populistas, autoritarias o totalitarias, aunque el prestigio actual de la democracia hace que todas las constituciones se presenten revestidas de este carácter (aunque no lo tengan).

Sólo su contraste con la realidad política nos permitiría distinguir, usando la terminología de Loewenstein, entre constituciones semánticas —la superley es pura retórica que nada tiene que ver con la realidad—, constituciones nominales, que sólo parcialmente reflejan el orden político real y constituciones normativas, aquéllas que establecen un orden político que coincide con el descrito en el texto.

La predeterminación de los fines del Estado se realiza, normalmente, tal y como hemos descrito, a través de la Constitución, aunque existen casos, como por ejemplo el Reino Unido, que, careciendo de una constitución escrita, conserva tradicionalmente un consenso básico sobre los valores que deben regir la convivencia política. Este consenso básico se da también en otros países con constituciones escritas, que han sabido llegar a un acuerdo esencial sobre los fines generales que presiden la vida política. Obviamente, el consenso ideológico sobre los valores básicos desdramatiza la vida política y facilita el juego ordinario en que se concreta el proceso de orientación política.

Pero frente a este concepto amplio de orientación política existe otro, más estricto, que hace referencia a la marcha diaria de la vida política. Ello es así porque la orientación política es un proceso sumamente complejo, ya que la Constitución establece el marco general en que va a desenvolverse la vida del Estado, pero su gobernabilidad cotidiana obedece a otras pautas ideológicas, es decir, está sometida a una orientación política más concreta. Esta realidad se produce en todos los regímenes políticos, sean o no democráticos.

En las democracias liberales, el partido que gobierna en virtud de su triunfo electoral sobre los demás partidos, aun respetando siempre la orientación política fijada por la Constitución, precisa y completa los fines generales de acuerdo con su propio programa y su propia ideología. En los regímenes comunistas que aún subsisten es el partido único o, mejor, la elite del partido la que concreta la orientación política.

La orientación política que fijan los partidos, sea en régimen de partido único o bajo el signo del pluralismo político, no es, sin embargo, totalmente libre. Tienen que tener en



cuenta a la opinión pública. Ciertamente, el peso de la opinión pública es menor en las dictaduras actuales, más o menos encubiertas, o en los regímenes comunistas que sobreviven a la caída del Muro de Berlín, sobre todo si lo comparamos con las democracias liberales, pero en ningún caso es desdeñable. La influencia de la opinión pública sobre la orientación política hace que, muchas veces, cosas que son perfectamente legales, no pueda hacerlas un gobierno porque la opinión pública le es adversa. Ello explica que los gobiernos, cuando la opinión pública no les es favorable, traten de modificarla, de manipularla.

¿Qué relación tiene entonces la orientación política con la educación? Aunque el tema de la orientación política no ha tenido un adecuado desarrollo en general, resulta de indudable utilidad a la hora de examinar la dinámica de la política educativa de cualquier país. La educación se ha convertido en los últimos doscientos años en una institución básica de la sociedad que no está desprovista de connotaciones ideológicas. Su importancia política es tal que todas las constituciones del siglo XX, y probablemente las que vendrán en el siglo XXI, le dedican una atención especial, estableciendo así el marco general al que debe someterse la legislación ordinaria. Ello quiere decir que la norma constitucional fija a los órganos del Estado las directrices básicas con arreglo a las cuales debe dirigirse la educación del país.

La orientación política del sistema educativo es fijada, pues, por la Constitución. Y lo hace no sólo porque marque las directrices básicas a las que han de someterse inevitablemente las diversas políticas educativas, sino también porque, según sea la orientación política general, así será también la orientación global del propio sistema educativo. No resulta fácil, ciertamente, practicar una pedagogía liberal dentro de una orientación política hostil, esto es, dentro de un régimen político dotado de una constitución autoritaria.

Pero, una vez fijada la orientación política por la Constitución, queda un amplio margen que debe ser llenado por los partidos políticos. Aunque la orientación política que marca la Constitución implica siempre la obligación de aceptar sus directrices, los partidos políticos pueden, de acuerdo con su ideología, acentuar más unos aspectos que otros, llevar sus presupuestos propios hasta el máximo de lo permitido por la Constitución, precisar y concretar determinadas materias, etc. Así, los partidos conservadores suelen ajustar sus políticas haciendo énfasis en el principio de libertad de enseñanza, en su acepción de libertad de creación de centros docentes y de libertad de elección de centro docente, pero incluso es bastante usual que, dentro del mismo principio de libertad, acentúen más unos rasgos que otros. Por el contrario, los partidos de orientación socialdemócrata o los partidos más volcados hacia las aspiraciones populares suelen adoptar políticas que enfatizan más el principio de igualdad, establecido también en la Constitución, habiendo tam-



bién aquí todo un arco de posiciones que despliegan políticas más o menos ambiciosas desde la perspectiva de la distribución o redistribución de la educación como un bien social y cultural. Ahora bien, tanto unos y otros, como decíamos, tendrán que respetar las orientaciones generales de la propia Constitución, no pudiendo, en consecuencia, asumir políticas que, por ejemplo, vulneren claramente el principio de libertad o de igualdad.

3. El contexto administrativo de la educación

Hasta fechas muy cercanas, la administración educativa fue considerada, conscientemente o no, como un subproducto del sistema educativo, es decir, como «algo» adjetivo, añadido al sistema y, por tanto, carente de sustantividad propia. En realidad, esta concepción era una consecuencia obligada del papel que en el siglo XIX se otorgaba a la Administración del Estado liberal. Dentro del marco liberal de las relaciones entre la Sociedad y el Estado, el siglo XIX otorgó a la Sociedad el máximo protagonismo, mientras que el Estado, a través de la Administración, se limitaba a asegurar el orden social mediante las técnicas clásicas de policía y fomento. Por lo que respecta a la educación, la Administración se limitaba a la ordenación legal y a su supervisión.

Este papel de la Administración se correspondía con el sistema educativo existente. En efecto, en el siglo XIX, el sistema educativo en todos los países de Europa y América Latina era un sistema fundamentalmente estático, sometido a un flujo de entradas y salidas prácticamente constante durante largos períodos de tiempo. El objetivo fundamental del sistema educativo era proporcionar a la sociedad una mano de obra instruida mediante una enseñanza primaria generalizada, al mismo tiempo que suministraba los cuadros técnicos necesarios a través de una enseñanza secundaria y universitaria limitada a unos cuantos. Esta situación no exigía más que una Administración sencilla, casi artesanal, dirigida a realizar, como decíamos antes, funciones de regulación y de inspección.

Los sistemas educativos, sin embargo, sufren, como ya vimos en el Módulo II, una profunda transformación en la segunda posguerra mundial. El desarrollo industrial y económico, de una parte, y la democratización de la educación, de otra, trajeron consigo el fenómeno de la «explosión escolar» en todos los niveles de enseñanza. La educación se convierte en la mayoría de los países en un hecho de masas, las organizaciones administrativas se transforman, asimismo, en aparatos o elementos del sistema educativo extremadamente complejos; sus funciones se multiplican y su ejecución no puede ya garantizarse mediante las pobres técnicas organizativas de carácter tradicional y artesanal.



La realidad de los sistemas educativos actuales ha exigido, pues, una administración cada vez más técnica y más compleja. Ya no se puede en ningún país moderno administrar los sistemas educativos con una organización rudimentaria que se limite a legislar sobre la educación y a sancionar en caso de incumplimiento de las normas dictadas.

Las administraciones educativas, sean de carácter central o descentralizadas, realizan hoy funciones tan complejas como complejos son los sistemas o subsistemas educativos que administran: elaboran los estudios técnicos precisos para facilitar la toma de decisiones políticas; concretan las políticas educativas en líneas de acción administrativa; diseñan la ordenación académica mediante la formulación de propuestas curriculares; gobiernan los recursos financieros que posean; contratan la construcción de centros docentes de carácter público, reclutan profesorado en cantidades desconocidas hasta el presente; coordinan, regulan, subvencionan y controlan a la enseñanza privada.

De este modo, partiendo de una organización administrativa heredada del pasado, todos los países modernos se han visto en la necesidad de construir una Administración altamente tecnificada y cualificada, capaz de asegurar las funciones que acabamos de describir. En la actualidad, pues, sólo una Administración moderna es capaz de garantizar el funcionamiento y la efectividad de los sistemas educativos actuales. Por otra parte, la Administración actual no puede hoy limitarse a realizar las funciones precisas para la buena marcha de los sistemas educativos, sino que debe encauzar y dirigir los continuos cambios que sobrevienen a los sistemas educativos a fin de no desembocar en el caos. Todo ello explica que, aunque incipiente, vaya apareciendo una teoría de la Administración educativa, teoría que trata de adaptar las teorías modernas administrativas a las características concretas de los sistemas educativos.

Es cierto que sobre las organizaciones administrativas existe hoy una abundante bibliografía, pero, en cambio, apenas se conocen obras que apliquen las teorías existentes a los problemas concretos de los sistemas educativos. Podríamos decir que existen muchos libros sobre lo que genéricamente llamamos Administración —la mayoría referidos a las organizaciones privadas—, muy pocos sobre lo que concretamente se denomina ya «Administración educativa» y son francamente exiguos los que se ocupan de los problemas reales que la creciente complejidad de los sistemas educativos plantea a las Administraciones educativas de los distintos países. Trataremos, pues, de estudiar, primero, las teorías generales de la Administración y, posteriormente, su aplicación a los problemas de los sistemas educativos que los distintos gobiernos tienen que administrar y, en la medida en que sea posible, solucionar.



3.1. La administración como organización

Como se indicaba en el Módulo II, la consideración de la educación como sistema no se agota en la existencia de los elementos clásicos -alumnos, profesores y recursos financieros-. Existen otros tan importantes como el currículo, los recursos físicos para las creaciones de centros docentes y la organización o administración del mismo sistema educativo.

La consideración de la administración como una organización que merece un estudio específico es relativamente reciente. La teoría de la Administración como organización nace fundamentalmente en el ámbito privado, es decir, en el mundo de los negocios. Conforme la sociedad industrial va creciendo en complejidad, crece también la convicción de que el éxito de una empresa depende de varios factores, pero en especial de uno de ellos: la existencia de una organización eficaz que administre los múltiples recursos de la empresa. En el ámbito de la teoría, suele reconocerse al norteamericano F. Taylor y al francés H. Fayol como los promotores de una nueva teoría de la organización de las empresas. Las obras de Taylor y Fayol, *Los principios de la organización científica y Administración industrial y general*, publicadas ambas en 1911 y 1918 respectivamente, abren el camino de los nuevos estudios administrativos. Será en los Estados Unidos donde arraigue esta nueva mentalidad empresarial, realizándose allí un importante esfuerzo para conseguir que las organizaciones se basen, no en el comportamiento intuitivo de sus directores, sino en el conocimiento lo más científico posible de las mismas y de las aplicaciones prácticas.

La penetración de esta mentalidad gerencial en la Administración pública es lenta pero inevitable. Los países más desarrollados son, lógicamente, los primeros que adoptaron las nuevas técnicas administrativas del *management*. Así, suele indicarse el año 1935 para señalar la adopción en los Estados Unidos de estas técnicas, especialmente en el ámbito presupuestario y en las administraciones más relacionadas con las tecnologías de la época.

La Administración educativa se vio también involucrada en este proceso, si bien sólo hacia los años cincuenta del pasado siglo XX. Las primeras aplicaciones se realizaron, sin embargo, unos años antes, centradas fundamentalmente en el ámbito de las técnicas presupuestarias, las construcciones escolares, los recursos financieros, etc. Las dificultades surgieron cuando se trataron de aplicar modelos operativos más refinados (modelos matemáticos, técnicas de simulación, invención de escenarios, etc.). Así, todavía en 1974, el francés J. Minot, intentando concretar el ámbito de una ciencia de la Administración



educativa, señalaba como sectores de investigación prioritaria los siguientes: la estructura del sistema educativo, los procesos de cambio, los recursos humanos del sistema, los costos financieros, las técnicas de evaluación de resultados, los controles de los sistemas educativos, etc. El simple enunciado de tales materias de estudio y análisis nos indica ya que el grado de desarrollo de la teoría de la Administración educativa es todavía incipiente. Así, por ejemplo, Francia, país dotado de una Administración educativa muy desarrollada, sólo a finales de la década de los años sesenta introducía por vez primera la organización funcional o los aspectos cualitativos de la planificación educativa. El desarrollo, pues, de una teoría de la Administración educativa se encuentra todavía en un grado inicial. En realidad, sabemos más sobre los problemas existentes que sobre las posibles soluciones. No existen, pues, modelos de general y universal aceptación, ni es probable que los haya algún día. En primer lugar, porque los conceptos y las técnicas proceden del sector empresarial y, aunque no se niegue su importancia objetiva, resulta obvio que existen profundas diferencias entre el sector privado y la Administración pública y, dentro de ésta, diferencias entre las distintas organizaciones públicas y la Administración educativa. En segundo lugar, porque teorías y aplicaciones que han demostrado su validez para la organización pública (por ejemplo, las innovaciones de la Administración sueca), pierden su eficacia cuando se trasladan, sin más, a otros contextos históricos, económicos y políticos. Todo ello indica que debe extremarse la prudencia a la hora de aplicar fórmulas de organización que, en todo caso, deben experimentarse con las debidas cautelas.

Dentro del ámbito concreto de los problemas organizativos, cualquier administración tiene que enfrentarse y resolver dos problemas básicos: ¿centralización o descentralización?, ¿estructura sectorial o estructura funcional?

Posiblemente no haya problema administrativo sobre el que más se haya polemizado que el de la centralización o descentralización. Aunque, en realidad, el problema de toda organización consiste en saber dotarse de los medios necesarios y en su capacidad de adaptación al medio, siempre cambiante, no se debe, sin embargo, subestimar el problema de la estructura orgánica centralizada o descentralizada.

Se afirma comúnmente que una organización está centralizada cuando el poder de decisión se concentra en unos escalones radicados en su propia sede, formándose a partir de ahí una estructura piramidal donde todos los niveles restantes son escalones de pura ejecución. Por el contrario, estamos ante una organización descentralizada cuando el poder de decisión es compartido por los distintos niveles de la organización.

Precisando más, podemos decir que en los países occidentales el término descentralización suele ir unido al de autonomía local, es decir, al reconocimiento de poderes de decisión a las entidades locales (municipios, comunas, etc.), comunidades sociales que cons-



tituyen el primer escalón de decisión, sin que por encima de él existan poderes de control, fiscalización o supervisión salvo los que demande el interés general en casos muy concretos. Según esta concepción, no basta una descentralización en entes intermedios (regiones, provincias, etc.) para que pueda hablarse de autonomía local. Ello explica que repúblicas federales como Alemania, con un alto grado de descentralización política en los Estados miembros, o Estados autonómicos como España, con una descentralización bastante grande en las Comunidades Autónomas, no puedan ser considerados en rigor como países totalmente descentralizados porque el grado de autonomía local es mínimo.

En todo caso, se realice la descentralización en mayor o menor grado, todos los autores están de acuerdo en señalar como consecuencias beneficiosas las siguientes:

Desde el punto de vista político, la descentralización refuerza el sistema democrático al acercar la decisión de los asuntos a los órganos locales o regionales elegidos democráticamente. La participación del pueblo puede ser aquí más directa.

Desde el punto de vista de la eficiencia, la descentralización descongestiona al poder central, agobiado por demasiados problemas, permitiéndole concentrarse sobre los asuntos importantes de interés general. Por otra parte, la descentralización facilita la gestión de los asuntos por unos órganos que, por su proximidad, pueden conocerlos mejor y resolverlos más pronto.

Sin embargo, como algún autor ha señalado, el poder central no es siempre un monstruo que necesaria y continuamente deba ser limitado. La descentralización no está exenta de riesgos y de peligros, pudiendo subrayarse aquéllos que abonan y justifican la centralización:

La descentralización puede exacerbar el sentimiento particularista en detrimento del sentimiento nacional y en perjuicio de los intereses generales. Un *mínimum* de uniformidad es necesario a todos los Estados, y éstos lo consiguen gracias a una organización centralizada que vela por los aspectos comunes a toda la nación.

La descentralización puede estar condicionada por su propio entorno. Las relaciones personales o las influencias de los grupos de presión suelen ser más difíciles de obviar a la hora de tomar una decisión. En cambio, la objetividad y la imparcialidad suelen presidir las decisiones de los órganos centrales.

La tensión orgánica centralización-descentralización se manifiesta en todas las Administraciones educativas y, a veces, con independencia de la estructura política formal (puede haber países, como algunos Estados federales de América Latina, donde tradicionalmente ha operado una estricta centralización a pesar de una estructura formalmente descentralizada). Por otra parte, no existen tampoco modelos puros.



En los países de régimen efectivamente centralizado se suelen introducir medidas correctoras a través de las técnicas de delegación y de desconcentración; en los países de auténtica descentralización se suelen introducir elementos que corrigen la dispersión mediante mecanismos de planificación, coordinación o supervisión.

Existe otro problema importante en la consideración de la Administración como organización. Nos referimos a la organización interna, según se haga con criterios sectoriales o funcionales. Este problema no es sino una parte del problema más general de la departamentación en las grandes organizaciones. Este principio de departamentación tiene su base, dentro de la teoría general de la Administración, en el número limitado de personas que puede depender de quien dirige la organización.

Conforme crece la organización surge, inevitablemente, la departamentación, esto es, la división de la organización en unas cuantas áreas concretas, la de producción, la de distribución, financiación, etc.

En el ámbito de la Administración educativa, la departamentación tradicional ha sido sectorial, es decir, la organización se ha dividido en áreas o unidades administrativas amplias que se ocupan cada una de ellas de los grandes sectores de la enseñanza: primaria, secundaria, técnica y superior. La departamentación sectorial corresponde a una visión tradicional según la cual cada nivel de enseñanza tiene sus fines propios: la primaria, dirigida a toda la población y orientada a una cultura general elemental; la secundaria, destinada a grupos minoritarios a fin de prepararlos para poder acceder a estudios superiores; la universitaria, destinada a grupos restringidos (los que superan la secundaria) para hacer de ellos la elite dirigente. El crecimiento de los sistemas educativos y su democratización han impuesto, sin embargo, una visión del sistema escolar menos compartimentado, un sistema donde los niveles educativos se muestran interrelacionados y dotados de una mayor flexibilidad en el acceso.

A esta transformación de los sistemas escolares responde mejor la departamentalización funcional, que establece las áreas administrativas de acuerdo con la actividad que predominantemente van a desarrollar. Esta estructura funcional, que es la que se ha ido implantando en muchas Administraciones educativas, atiende fundamentalmente a la división entre objetivos y medios, con independencia de los niveles educativos afectados. Así, es frecuente una organización en la que, al lado de un área de ordenación pedagógica de todo el sistema, se insertan áreas más finalistas dedicadas específicamente a la programación de la enseñanza y otras más mediales o instrumentales como las de personal o presupuestos.

Es cierto que la organización sectorial tiene ventajas como la atención a las necesidades específicas de cada nivel de enseñanza, ya que cuenta en sí con todos los recursos y



medios para hacerlo, pero, en cambio, contribuye a incrementar el corporativismo docente (cada profesor se siente ligado a «su» dirección general, por ejemplo) y, sobre todo, dificulta gravemente la flexibilidad del sistema escolar y la interrelación entre los niveles de enseñanza. A nuestro modo de ver, la organización sectorial acentúa peligrosamente la separación entre los niveles educativos.

Por otra parte, también es cierto que la organización funcional, si bien es una estructura más refinada y más acorde con los sistemas educativos actuales, tiene la desventaja de que si la organización no está perfectamente ajustada y la coordinación no es realizada con rigor desde un órgano superior, pueden producirse graves disfunciones en el sistema escolar que se quiere administrar.

Quizás, por todo ello, las Administraciones educativas actuales tienden a la realización de modelos mixtos en los que se utilizan criterios sectoriales y criterios funcionales. En cualquier caso, sólo las necesidades específicas de cada sistema escolar y de las circunstancias históricas concretas pueden aconsejar un modelo u otro, si bien, repetimos, la tendencia de las Administraciones educativas modernas es la de organizarse con un criterio de departamentación funcional más o menos puro.

3.2. La administración como proceso

Fue Fayol quien puso de manifiesto que cualquier organización, en su aspecto dinámico, realiza una serie de funciones comunes a todas las administraciones, sea cual fuere su dimensión y actividad. Estas funciones, clásicas desde Fayol, son la planificación, la organización, la dirección, la coordinación y el control. Aunque tales funciones suelen presentarse, a efectos de estudio, en el orden secuencial indicado, lo cierto es que no se trata de una diferenciación en el tiempo, sino de una ordenación lógica. De hecho, en la práctica, tales funciones están relacionadas entre sí, y se producen continua y simultáneamente.

La planificación consiste en una actividad que, partiendo del conocimiento de la realidad presente, y teniendo en cuenta su evolución a la luz de diversas variables, establece el mejor camino para la realización de los objetivos de la organización. La planificación se aplica no sólo en los niveles de dirección sino también, en mayor o menor grado, en los demás niveles de ejecución.

La notable ascendencia que planificación educativa tuvo al filo de la segunda mitad del siglo XX se explica porque, dado el ingente cambio que los sistemas educativos experi-



mentaron en ese tiempo, sólo una planificación adecuada podía prever la influencia de las distintas variables del cambio y controlar, en alguna medida, su influencia.

La segunda función, según Fayol, es la organización. A este respecto, cabe decir que no existe hoy unanimidad sobre lo que la organización sea. Para unos, la organización es la totalidad de la institución de que se trate, un concepto y una función que comprende a todos los demás; para otros, con esta palabra se alude solamente a la estructura de la institución, lo que suele llamarse «estructura orgánica», que tiene su reflejo gráfico en el organigrama, expresando así la relación interna de todos los órganos de una institución; finalmente, hay todo un sector doctrinal que reserva este término para el estudio y análisis de las relaciones, formales e informales, existentes en el seno de la organización. En realidad, siempre que hay que realizar una actividad surge la necesidad de establecer una mínima organización, es decir, fijar los centros de dirección, asignar las responsabilidades consiguientes y establecer los cauces adecuados de información y de relación, tanto horizontales (coordinación) como verticales (mando jerárquico). En cualquier caso, la organización como función tiene siempre un sentido dinámico, mutable y flexible: la organización está acorde con la actividad que se persigue, y no al revés.

La dirección es la tercera función de Fayol. Aquí existe unanimidad en señalar que la función directiva aparece siempre que se forma una organización o agrupación de varias personas para conseguir unos objetivos, por pequeños que sean éstos y por mínimo que fuera el grupo de personas asociadas. Igualmente, se está de acuerdo en que la función directiva no es sólo propia de la línea de mando, de la cúpula de la organización: la función directiva penetra todos los niveles de la institución. Antiguamente, la función directiva, bajo las denominaciones clásicas de «mando» o «jefatura», iba ligada a la idea de coacción o imposición. Hoy día se considera que la autoridad no supone necesariamente una rígida línea jerárquica, prefiriéndose la dirección colegiada y la sustitución de la coacción por la cooperación. De ahí que la orientación, la información, la motivación y el liderazgo estén íntimamente ligados a la función directiva. En definitiva, la función de dirigir se basa más en la autoridad que da la propia competencia profesional y el prestigio que en una mera coacción más o menos encubierta.

La cuarta función, la de coordinación, es, en cambio, objeto hoy de una gran polémica. Para muchos de los autores, la coordinación ha dejado de ser una función más para convertirse en algo que trasciende a todas las demás y que aparece en todas ellas. Las organizaciones actuales, tan complejas, necesitan que se coordinen todas sus actividades dentro del proceso administrativo de tal modo que se integren todas ellas de manera armónica. Así, más de un autor considera que la coordinación aparece como una premisa que debe presidir todo el proceso. En efecto, la coordinación está presente en la pla-



nificación, dada la necesidad de articular todas las actividades previstas en el plan para conseguir los objetivos trazados; está presente en la organización para contrarrestar las disfunciones que pueden presentarse tanto en una administración centralizada como descentralizada, o en una estructuración funcional o sectorial; está presente en la dirección pues se deben encauzar todos los esfuerzos de la organización en el sentido que se señale; está presente, en fin, en la función de control, pues, como veremos, debe ordenarse toda la información que suministra el mecanismo de *feed-back* o de realimentación del proceso.

Por último, el control. Posiblemente sea esta función una de las más afectadas por el desarrollo de la teoría de la Administración. Mientras en la Administración tradicional esta función se orientaba al examen de las responsabilidades cuando los objetivos no se conseguían, hoy día lo que se busca es la introducción de medidas correctoras. Sigue siendo, desde luego, una función que trata de medir la efectividad de la organización, de examinar la diferencia entre los objetivos y los resultados conseguidos, pero para ello no busca «culpables» a los que hay que sancionar _aunque ello a veces sea necesario_, sino que utiliza ciertos índices que permiten comparar las salidas o resultados del sistema con el producto deseado, obteniendo para ello información del propio sistema: el control es hoy la realimentación de toda la organización, la función que impulsa de nuevo todo el proceso administrativo en una actividad de ajuste continuo de la organización a los objetivos de la misma.

4. Administración y política

En la primera de las funciones de Fayol, en la planificación, los fines y los objetivos ocupan un lugar preeminente. Ahora bien, mientras en el sector privado, en el «mundo de los negocios», esta fase previa es examinada por los mismos protagonistas, en el sector público plantea grandes dificultades de principio. Es por eso que, inevitablemente, debemos ocuparnos ahora de este problema.

En el campo de la Administración pública, y por tanto también en la Administración educativa, la delimitación de la fase previa a la planificación presenta dos problemas fundamentales: la definición de los fines, que corresponde a los poderes políticos, y la definición de los objetivos que suele ser un campo intermedio en el que intervienen administradores y políticos.



Por lo que respecta a la Administración educativa, los fines de la educación vienen dados globalmente por la orientación política del sistema educativo, es decir, por los fines que la Constitución asigna a la educación en función de unos valores comunes aceptados por todos, valores que suelen ser fruto del proceso histórico concreto y de las peculiaridades de cada cultura. La traducción concreta de esos fines viene dada por los diferentes programas de cada partido, siempre dentro del marco de la orientación política de la Constitución.

Los objetivos, por el contrario, son líneas de acción en que se concretan los fines. Lógicamente, los políticos no pueden _ni suelen hacerlo_ abandonar a los administradores el diseño de las líneas de acción, pero tampoco pueden prescindir de ellos a la hora de delimitar los recursos disponibles, realizar una planificación adecuada, establecer los costos de los programas en que se concreta el plan de actuación, etc. Todo ello nos lleva a la necesidad de examinar muy brevemente las relaciones entre Política y Administración, entre políticos y administradores.

Dentro de la teoría clásica del Estado democrático ocupa un lugar sobresaliente la división de poderes, una división que está siempre modificándose, pero no por ello menos activa. Los tres famosos poderes del Estado aparecen, pues, divididos o separados, aunque necesariamente en conexión. Dejando ahora el poder legislativo, encarnado por el parlamento, que es el que asume la soberanía nacional, y el poder judicial, que es aquel poder en que se manifiesta la independencia de la justicia, el poder ejecutivo se presenta como el que realiza la labor de dirección del Estado. Ahora bien, ¿qué quiere decirse con esta expresión?, ¿qué es en realidad el poder ejecutivo? Utilizando una definición comúnmente aceptada, podríamos decir que el poder ejecutivo lo constituye siempre el grupo de personas que dirige la política y la administración de un país, esto es, el poder ejecutivo lo componen tanto el Gobierno como la Administración. Sin embargo, cuando descendemos a niveles inferiores no aparece clara la distinción entre los políticos _elegidos por el pueblo_ y los administradores _funcionarios públicos profesionalizados que no dependen del voto popular_. El problema aparece, pues, en esa zona intermedia donde no se sabe bien dónde acaba la labor del político y dónde comienza la del administrador profesional y funcionario.

Aunque en la mayoría de los países existe una confusión entre políticos y administradores, observándose una irrupción de los políticos en el campo de los administradores _es el llamado *spoil system*_, en los países más modernos y desarrollados existe una línea clara entre ambas funciones. Veámosla:

Los políticos ocupan los enclaves estratégicos de la Administración -los puestos de decisión política- y los administradores profesionales ocupan los de ejecución, estudio y ase-



soramiento. Obviamente, los administradores son funcionarios públicos, profesionales que no dependen de los cambios políticos y, por tanto, permanentes en la organización. A cambio de ello se les exige neutralidad política: su misión es servir lealmente al Gobierno, a cada gobierno elegido democráticamente. No hay, pues, una invasión de los políticos en los puestos reservados a los administradores, una politización de los puestos administrativos.

De este modo, en dicho contexto, existe una cooperación entre políticos y administradores: aquéllos toman las decisiones a la hora de concretar los fines en objetivos, éstos asesoran a los políticos sobre las diversas opciones posibles en función de los recursos disponibles. En el estado actual de desarrollo político de los pueblos parece que no hay mejor fórmula que ésta: de un lado, políticos elegidos por las urnas, que toman las decisiones propias de su ámbito específico y que no se introducen en campos ajenos a su propia virtualidad; de otro, administradores profesionales que ingresan en la función pública por procedimientos objetivos y accesibles a todos, fieles al gobierno elegido democráticamente _sea del color que fuese_ y que precisamente por su neutralidad política están plenamente legitimados para las funciones de estudio, asesoramiento y ejecución de las políticas de cada gobierno.



Bibliografía

Bibliografía complementaria

SCRIBNER, J. D. AND LAYTON, D. J. (1995), *The Study of Educational Politics*. Washington, D. C. - London, The Falmer Press.

[De entre las valiosas colaboraciones que se recogen en esta obra de Política de la educación, destacan los siguientes trabajos:

- > El estudio de carácter general de James G. Cibulka: «Policy analysis and the study of the politics of education».
- > El estudio centrado en la escuela y el Estado de Tim L. Mazzoni: «State policymaking and school reform: influences and influential».
- > Para los que estén interesados en la descentralización política y la educación el artículo de Gerald E. Sroufe, «Politics of education at the federal level»].

PUELLES BENÍTEZ, M. DE (1986), *Elementos de Administración Educativa*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 2.ª edición.

[De entre sus capítulos, los más generales son, el primero, sobre «Administración y Educación» y, el segundo, sobre «La Administración Educativa como organización y como proceso». Los restantes trabajos pueden interesar en razón de su especialización: cap. III sobre «Los objetivos. La planificación de la educación»; cap. IV sobre «La financiación de la educación»; cap. V sobre «Los recursos humanos en la Administración Educativa»; cap. VI sobre «Los recursos físicos en la Administración Educativa. Construcciones escolares y equipamiento»; y cap. VII sobre «La administración del centro escolar»].