

Estudios generales

SITUACION Y PROBLEMAS ACTUALES DE LA ADMINISTRACION EDUCATIVA

Julio SEAGE MARIÑO

1. LA CRISIS DE LA EDUCACION Y SU REPERCUSION EN LA ADMINISTRACION EDUCATIVA

Un fenómeno de la sociedad industrial moderna es la aparición de organizaciones cada vez más complejas (1) para la realización de los 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 y la complejidad de su funcionamiento ha hecho insuficiente este método y provocado la búsqueda de técnicas y sistemas más sofisticados.

Esta evidencia, constatada inicialmente en el sector privado, ha ido paulatinamente abriéndose paso en las instituciones del sector público. En este sentido, el volumen y complejidad alcanzados por los actuales sistemas educativos ha puesto de manifiesto la necesidad de que cuenten con formas de administración o dirección totalmente distintas. De lo contrario, podrían hacerse ingobernables y acabar siendo desbordados por su propio desarrollo.

Si echamos una ojeada a la evolución de los sistemas educativos en los últimos años, observamos una expansión sin precedentes en el alumnado, profesorado y presupuesto. Por citar un ejemplo de España, de una participación en los Presupuestos Generales del Estado del 7,97 por 100 en 1956, pasa al 18 por 100 en 1978. Los puestos escolares se duplican en la década de los 60, y sólo en 1978 se construirán en los niveles no universitarios más de 900.000 puestos escolares. Esta evolución no ha sido exclusiva de unos

(1) FREMONT E. KAST: «Planificación de estrategias en las organizaciones complejas», en «Education, Administration and Change». Harper and Row, New York.

países determinados; todos los países, en mayor o menor medida, han sufrido esta crisis de crecimiento.

En este nuevo contexto, la Administración educativa tuvo que dejar 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» (2). 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.

¿Pero qué significa la Administración moderna?

2. CARACTERISTICAS Y PROBLEMATICA DE LA ADMINISTRACION MODERNA

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 depende 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.

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 y humanos y científicos hacia los objetivos.

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 podrá 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 ascendiente de las compañías comerciales americanas sobre sus homólogas europeas puede achacarse en gran medida a la mayor eficacia del talento directivo americano. Los dirigentes

(2) S. J. KNEZEVICH: «Administration of Public Education». New York. Harper and Brother, 1962.

comerciales de esta nación estudian profundamente para aprender a desempeñar papeles directivos. Sus equivalentes europeos dependen solamente de la experiencia» (3).

No vamos a entrar aquí a exponer los principios de las ciencias de la administración ni sus diversas posturas doctrinales. Nos limitaremos a señalar que frente a la postura tradicionalmente aceptada de que en los hechos donde entran seres humanos las variables son demasiadas para permitir el control de un número suficientemente amplio de ellas que posibilite el establecimiento de correlaciones útiles para la predicción de resultados con cierta exactitud, se acepta cada vez más la idea de que esta imposibilidad no es intrínseca, sino derivada de la falta de una instrumentalización adecuada para el tratamiento de estas variables. Y, por consiguiente, cada vez progresan más los intentos de formulación de teorías coherentes de la Administración establecidas en base a métodos científicos, esto es, de leyes generales verificables basadas en conocimientos acumulados y aceptados.

Aunque hasta ahora se ha producido el desarrollo de modelos basados en la identificación de factores importantes y de sus relaciones, la utilización de métodos científicos, tales como el análisis de sistemas y el uso de herramientas matemáticas sofisticadas, el objetivo final es la consecución de una base más científica para la administración que permita que el comportamiento administrativo sea intuitivo y esté menos sujeto a errores importantes.

La transposición de este espíritu al ámbito de la administración pública es posterior de indudable trascendencia (4). «El cambio se dejó sentir también en la Administración de Estados Unidos a partir de 1935 (...) y se procuró emplear los presupuestos como vía de introducción en la Administración pública, del estilo y criterios del "management" imperantes en el sector empresarial y de las conquistas conceptuales de las ciencias administrativas.»

La Administración educativa se ve también involucrada en este proceso. Ya en 1931, Dottrens introdujo estos contenidos en la Administración educativa (5), y la literatura de la segunda y tercera décadas es abundante. 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, etc.

Este excesivo énfasis en las actitudes prácticas y ciertas reservas mentales para aceptar la posibilidad de reducir el proceso educativo a modelos operacionales dificultaron la elaboración de cuadros teóricos generales adecuados de la Administración educativa, la ampliación 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.

(3) S. J. KNEZEVITCH: «Administration of Public Education». New York. Harper and Brothers, 1962.

(4) Ver «Knezevitch y l'enseignement éclaté», de L. Gémard Bruxelles. Casterman, 73.

(5) R. DOTRENS: «Le problème de l'éducation nouvelle». Neuchâtel. Delachaux et Niestlé, 1931. Citado por J. L. Rodríguez Diéguez en su obra «La función de control de la educación». Madrid, C.S.I.C., 1973.

Por lo que se refiere a las aplicaciones prácticas, el panorama es similar. No es hasta la década de los 60 cuando se empiezan a aplicar ciertos principios que podrían tildarse de elementales. Así, en Francia, por ejemplo, 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. Por ello, si bien se parte de la hipótesis de que son problemas comunes a los países desarrollados y menos desarrollados, existe una cierta graduación en cuanto a la posible importancia de cada uno de los problemas seleccionados.

Algunos de los *problemas* de la situación actual de la administración educativa son, a mi juicio, los siguientes:

- Política y Administración educativa.
- La Administración educativa como dirección.
- Los problemas de la estructura.
- La profesionalización de la Administración pública.

2.1. Política y Administración educativa

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, como dice Lyons (6), 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 trata. Una cosa es la interrelación funcional entre ambos niveles y otra muy distinta la ocupación por los políticos de puestos de administración. Al contrario, también parece clara 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.

(6) N. L. LYONS: «Quelques problèmes de l'administrations de l'éducation». «Perspectives», núm. 1, 1977.

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

La mayor parte de los países europeos desarrollados han conseguido un alto grado de diferenciación entre ambas vertientes. Todos los puestos de Administración, excepto, quizá, las direcciones generales, están encomendadas a los profesionales de la Administración. Los políticos se reservan determinados puestos de este carácter que están localizados en los Gabinetes Técnicos de los ministerios.

2.2. La Administración como dirección

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 a actividades parlamentarias). Pero apenas atienden 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, ni era necesaria 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.

¿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» (7). 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,

(7) M. BOWER: «La voluntad directiva». Ed. Labor. Barcelona, 1974.

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 es difícil que se pueda atender a la expansión de la demanda educativa en condiciones adecuadas de coste, calidad y tiempo.

2.3. Los problemas de 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 se ha asistido a un continuo tejer y destejer en materia de organización y a un desmedido apasionamiento hacia tipos diferentes de organización. Como indica P. F. Drucker, «para determinadas empresas e instituciones, como los organismos del Estado, no disponemos ni de una pobre respuesta, puesto que todo lo que tenemos es una multitud de perspectivas igualmente poco satisfactorias».

Sin embargo, aun cuando no se haya llegado a resultados definitivos, recientemente ha sido publicado en el «Harvard Business Review» un artículo por Larry E. Greiner (8), sobre la evolución de las organizaciones, que probablemente constituye una de las innovaciones más importantes de los últimos años 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 *organi-*

(8) L. E. GREINER: «Evolución y revolución a medida que van creciendo las organizaciones». Publicado en «Harvard Business Review», 1972, y en «La educación, hoy». Barcelona, 1974.

zación 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 no se corresponden con su evolución. En este sentido, vale la pena señalar «cómo frecuentemente la descentralización es considerada como una panacea para resolver los problemas de la administración educativa, cuando, al contrario, debe ser concebida más como una consecuencia que como una causa de un mejor funcionamiento de la Administración de la educación» (9).

Pero en todo caso, parece claro que el organigrama es relativamente secundario. El primer paso decisivo es llegar a formalizar una organización con 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 obvio que razones de tipo histórico influyen en la adopción de un sistema más centralizado o más descentralizado. Sin embargo, los matices entre ambos sistemas son hoy menos claros que hace años, al menos en los países desarrollados. Si la potenciación de la región en Francia ha supuesto una cierta desconcentración, en sentido inverso, la reduc-

(9) A. GUTIERREZ RENON: «Problèmes de décentralisation de l'administration de l'éducation», en «Perspectives», núm. 1, 1977.

ción de los «Local Education Authorities» y el importante papel de la inspección en Gran Bretaña, ha fortalecido el papel coordinador del Ministerio en cuanto al control de la programación y ejecución del sistema educativo.

2.4. La profesionalización de la Administración pública

Como se indicó anteriormente, el desarrollo de un país está muy ligado a la modernización del aparato administrativo. Sin una administración educativa eficaz es imposible alcanzar ciertos niveles de desarrollo de la educación. De ahí que cualquier reforma de la educación pasa inexorablemente por una reforma de la Administración educativa.

¿Pero qué significa exactamente una Administración educativa eficaz?

Si se me permite resumir el significado de esta expresión diría que Administración eficaz se corresponde con Administración profesionalizada. Efectivamente, una Administración educativa impulsora del cambio educativo exige una serie de condiciones que caracterizan justamente una Administración profesionalizada.

En este sentido, es necesario, en primer lugar, una clara separación de cometidos entre la política y la administración. Esto significa que ni los partidos puedan acceder a puestos administrativos ni los administradores deban ocuparse de la toma de decisiones en relación con los grandes objetivos de la educación. Significa además una cierta neutralidad del funcionario en materia política, delimitando claramente sus responsabilidades políticas de las responsabilidades administrativas.

En relación con este punto habría que añadir que es difícilmente concebible una Administración educativa moderna, sin una burocracia estable alejada de las influencias y de los vaivenes políticos.

En tercer lugar, la Administración educativa debe estar dotada de los instrumentos y técnicas gerenciales que caracterizan la Administración de hoy en día. Estas técnicas, utilizadas sobre todo para planificar y controlar, son imprescindibles en cualquier Administración mínimamente desarrollada. La utilización de técnicas más o menos sofisticadas como la estadística, el Pert, los sistemas de planificación por programas, el tratamiento de la información, etc., marcan inexorablemente la diferencia entre una Administración educativa subdesarrollada y otra desarrollada. Del mismo modo que una organización empresarial, con un cierto volumen de producción, necesita de estas técnicas, la empresa educativa, en algunos casos, la mayor del país, exige su utilización.

Por esta razón la Administración educativa de los últimos años está constituida fundamentalmente por profesionales de la Administración. En esta ponencia no se va a tratar ni de los perfiles del administrador profesional, ni del contenido de su formación, ni del sistema de selección porque corresponden a otra ponencia. Sin embargo, quisiera subrayar que el tradicional sistema endogámico de selección de administradores procedentes de la carrera docente no parece ser el mejor método para una profesionalización de la Administración educativa. Este sistema endogámico, señala Coombs, separa el sistema educativo de las fuentes potenciales de una guía creativa, innovadores y especialistas representados por personas capaces que no decidieron en una época de su vida juvenil convertirse en maestros, pero que pueden

resultar muy apropiados para ayudar en la administración de los sistemas escolares (10).

Por último, es necesario precisar que una Administración educativa profesionalizada exige que el contexto de la Administración pública sea también profesionalizado. Desde el momento en que la Administración educativa es un subsistema del sistema administración pública, es inútil pretender una mejora en aquélla sin cambiar ésta.

3. LA ADMINISTRACION EDUCATIVA COMO ELEMENTO DINAMIZADOR DEL CAMBIO EDUCATIVO

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, 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 medios 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 (11).

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.

3.1. Administración educativa y cambio

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 los 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 pu-

(10) Ph. COOMBS: «La crisis mundial de la educación». Ed. Península. Barcelona, 1968.

(11) TORSTEN HUSEN: «Les strategies de l'innovation en matière d'éducation». UNESCO. 1971.

sieran 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.

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

Entre las causas que impiden que el cambio penetre en el sistema escolar, destaca Huberman (12) los 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 (13), 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 maestros.

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.

(12) A. M. HUBERMAN: «Cómo se realizan los cambios en educación: una contribución al estudio de la Innovación». UNESCO (O.I.E. París, 73).

(13) J. THOMAS: «Condiciones favorables a la innovación en la enseñanza», en «La educación en marcha». UNESCO, Teide. Barcelona, 1976.

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 R. Lawrence (14). Para Lawrence, «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 continua 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 *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 (15): «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.»

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.

3.3. Medidas necesarias para crear el ambiente de cambio

Una última cuestión es el tipo de medidas necesarias para crear este clima especial. El Comité de Educación de la O.C.D.E. señalaba en su documento «Les politiques en faveur de l'innovation, de la recherche et du développement dans l'enseignement» (16): «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 proponer algunos principios comunes.» Entre ellos se citan: a) Todo proceso permanente de cambio debe apoyarse sobre alguna forma de participación. b) La participación no

(14) Una reproducción actualizada del mismo: P. R. LAWRENCE: «Cómo tratar la resistencia al cambio», en «Harvard Business Review», enero-febrero 1969.

(15) «Les stratégies de l'innovation en matière d'éducation». Opus cit.

(16) Documento ED (73) 24 1ere révision. Mayo 1974. Diffusion restreinte.

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 pedagógicos.

En las páginas precedentes se han comentado las características de la Administración educativa y algunos de sus problemas. Ciertamente no son éstos los problemas únicos, pero sí se puede afirmar que son los fundamentales. Porque otros aspectos problemáticos, como la planificación (necesidad de un plan) y el control (necesidad de un sistema de información) inciden claramente en algunos problemas ya indicados. Con una administración profesionalizada e innovadora no resultará difícil fijar los objetivos en un plan ni establecer un sistema de información alejado de la utilización de los ordenadores como instrumento de poder o de prestigio.

Puede resultar sintomático, a este respecto, la experiencia española en planificación educativa. A pesar de todos los intentos de elaborar planes educativos con posibilidad de un grado de realización aceptable, no se ha conseguido hasta los años 70 y esto solamente en el plano cuantitativo. Al menos tres veces la U.N.E.S.C.O. y la O.C.D.E. elaboraron planes de educación para España y las tres veces con resultados negativos. Se hacía el informe correspondiente, se le daba publicidad con rueda de prensa incluida y al día siguiente se archivaba cuidadosamente hasta la próxima ocasión. ¿Por qué esto? Sencillamente porque no existía una Administración eficaz que pudiera llevarlos a cabo ni probablemente voluntad política para hacer las reformas previas necesarias. Incluso cuando se pusieron en marcha los Planes de Desarrollo a partir de 1964, se manifestaron ciertas peculiaridades propias de una Administración educativa tradicional. En primer lugar, la información era deformada sistemáticamente con el fin de demostrar realizaciones inexistentes. En segundo lugar, se trataba de planes puramente cuantitativos sin objetivos de reformas cualitativas o, lo que es peor, con objetivos ofrecidos con afán de «prestigio político». En tercer lugar, de hecho no había una política de integración del plan educativo en el plan general.

Otros problemas de la Administración educativa no funcionales, sino sectoriales, son la Administración de personal, la de centros y la de construcciones escolares. La gran envergadura alcanzada por los sistemas educativos en cuanto a volumen de personal, número de centros y de construcciones a realizar y conservar obliga a un replanteamiento global y cualitativo. No bastará con mejorar la Administración tradicional, se trataría más bien de organizar algo cualitativamente distinto, con arreglo a las características indicadas anteriormente de profesionalización, innovación, organización adecuada y principios directivos.