

## **LAS FUNCIONES DE LOS ADMINISTRADORES DE LA EDUCACION: SU FORMACION Y RECLUTAMIENTO \***

Manuel DE PUELLES BENITEZ

*A la memoria de Bernardo Alberti*

¿Qué son los Administradores de la educación? ¿Qué funciones asumen? ¿Qué papel desempeñan en la Administración educativa? ¿Cuál debe ser su formación y cuáles los métodos de reclutamiento? Estas y otras interrogantes similares se presentan hoy a los estudiosos de la Administración Pública y, desde luego, a los políticos. Son, sin embargo, preguntas que no tienen una fácil respuesta.

Por una parte, son problemas íntimamente relacionados con otro fenómeno más general, el que representa la creciente intervención del Estado en todos los campos de la actividad humana y la consiguiente transformación de la propia Administración Pública. Frente al viejo concepto de la Administración como un poder neutral, que se limita a satisfacer unos servicios públicos elementales, se alza hoy un concepto nuevo de Administración, complejo y exorbitante, que reclama, lógicamente, una concepción positiva. La Administración de nuestros días se nos aparece, pues, como una gran organización, fruto del continuo crecimiento del intervencionismo estatal. Pero el tamaño de esta organización es tal que necesita urgentemente generar nuevas fórmulas de gestión, nuevos administradores y una nueva mentalidad, si no queremos que, como los dinosaurios, perezca víctima de su propia inadaptación a los fines que debe de cumplir. De otra parte, dentro de esta nueva Administración que marca toda una época —se ha denominado la nuestra como una «Edad Administrativa»—, y que como tal tiene grandes problemas de identidad y de delimitación, la Administración educativa acumula los problemas que como parte de la Administración Pública le acucian, junto con los que se derivan de la existencia de una crisis mundial de la propia educación.

Por todo ello, se comprenderá que tratar de definir aspectos de la Administración educativa tan concretos como los expuestos, conlleva una buena carga de problematicidad. Conviene, pues, invocar la vieja aseveración de que no debemos forzar el tema que nos ocupa a mayor claridad de la que arroja el estado actual de la investigación. Dicho en otros términos, no debemos considerar como preciso lo que está hoy sumamente impreciso, ya que en el tema que analizamos subsisten todavía zonas de sombras, junto a otras en que puede aportarse alguna clarificación al respecto. En todo caso, y aun cuando las investigaciones sobre la Administración educativa actual son relativamente escasas, considero que puede mostrarse ya un balance positivo sobre las posibles soluciones a los problemas que, por lo que respecta al tema de esta ponencia, están hoy planteados.

\* Transcripción de la ponencia presentada al «I Seminario Iberoamericano de Administración Educativa», celebrado en Madrid los días 13 a 17 de febrero de 1978 y organizado por el INCIE en colaboración con la Secretaría General Técnica y la Dirección General de Personal del Ministerio de Educación y Ciencia. Deseo hacer constar, por otra parte, que en la elaboración del guión de la expresada ponencia intervinieron José Esteban Martínez Jiménez y Bernardo Alberti Riehle, este último ausente hoy de entre nosotros.

## LA COMPLEJIDAD ACTUAL DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

La educación sólo puede comprenderse hoy como una totalidad. Quiero decir que los problemas de la educación son tales que sólo su consideración global puede permitirnos conocerlos y darles solución. Hasta tal punto es así que resulta un tópico afirmar que ni siquiera la pedagogía puede explicar suficientemente los problemas que aquejan a la educación. Así se abre camino, cada día con mayor énfasis, la idea de que es necesario un enfoque interdisciplinario del mundo de la educación con la participación de economistas, sociólogos, arquitectos, juristas y, en definitiva, profesionales diversos.

Más aún, el mundo de la educación, para volverse comprensible, necesita ser considerado como lo que es, como un sistema cuyas partes están perfectamente interrelacionadas entre sí. Hoy día se sabe que, efectivamente, basta con alterar uno de los elementos que componen el sistema educativo para producir reacciones en cadena que afectan, en mayor o menor grado, a los restantes elementos. Se impone, pues, la aplicación del análisis de sistemas al mundo de la educación.

Una tercera aproximación a la realidad nos indica que los sistemas educativos actuales son sumamente complejos. Existen fenómenos nuevos, como el continuo incremento de la demanda social de educación, una demanda que crea su propia dinámica y que plantea graves problemas en relación, por ejemplo, con las posibilidades de empleo del mercado de trabajo. Existen consideraciones financieras que preocupan gravemente a los gobiernos de todos los países, tales como la desproporción entre los recursos económicos invertidos en educación y el rendimiento de estos recursos, o, desde otra perspectiva, el coste creciente del mantenimiento del sistema educativo y la existencia cierta de un techo presupuestario. Existen problemas de crecimiento del sistema educativo global, fundados en que los gobiernos son conscientes de que no basta hoy con impartir una educación formal o escolar, sino que hay que atender campos nuevos como la educación compensatoria o la educación recurrente. Existen, finalmente, problemas inherentes al propio sistema, como la inercia del aparato educativo o la resistencia al cambio de la misma sociedad en la que aquél se enmarca.

Tales indicadores señalan que los sistemas educativos actuales han crecido en poco tiempo desmesuradamente. Así, por lo que se refiere a España, las cifras existentes arrojan una situación significativa. En el ámbito universitario, por ejemplo, los alumnos que a comienzos de siglo se cifraban en 30.000, apenas habían crecido en 1940 —unos 40.000—, mientras treinta años más tarde, en 1970, la cifra de alumnos existentes era ya de 240.000, es decir, se había sextuplicado. En el nivel secundario, en diez años —de 1958 a 1968—, el número de alumnos ha pasado de 400.000 a 1.200.000, o sea, se ha triplicado. El presupuesto de educación, por poner otro ejemplo, representaba en 1950 el 8,5 por 100 del presupuesto general del Estado; en 1973, era ya del 14,5 por 100, y en 1978, el porcentaje es del 18,4 por 100 (de este modo, el presupuesto de educación aparece hoy, por primera vez en nuestra historia, en el primer lugar del presupuesto general, por encima incluso del de Obras Públicas y del de Defensa).

Si consideramos el problema desde otra perspectiva, en la mayoría de los países, y como consecuencia de la explosión escolar que se produce después de la segunda guerra mundial, la educación se ha convertido en una gran empresa. Por lo que se refiere a España, el sistema educativo global —que

comprende tanto la enseñanza pública como a la privada— escolariza en la actualidad a más de nueve millones de alumnos, supera la cifra de 300.000 profesores y excede de 30.000 centros educativos. En términos financieros, el presupuesto de educación para 1978 alcanza la cifra de 262.800 millones de pesetas, lo que supone, como ya hemos dicho, el 18,4 por 100 del presupuesto general del Estado, todo ello sin incluir los 40.000 millones de pesetas que el Fondo de Acción Coyuntural dedica a construcciones de centros estatales, en cuyo caso el porcentaje respecto del general asciende a un 20,6 por 100. ¿Qué empresa puede en España presentar este número de «clientes», tal volumen de personal a su servicio, ese elevado número de instalaciones materiales y este presupuesto? No parece excesivo, entonces, añadir que la empresa educativa es la primera empresa del país.

Ahora bien, la educación como sistema no se agota en la existencia de los tres clásicos elementos: alumnos, profesores y centros docentes. Existen también otros elementos que deben ser tenidos en cuenta. Me refiero ahora a la propia ordenación educativa —planes y programas de estudios—, de la que no podemos ocuparnos pero que obviamente es un elemento fundamental dirigido al corazón del sistema, así como a la organización del propio sistema, elemento éste frecuentemente olvidado: la Administración educativa.

## LA ADMINISTRACION COMO ELEMENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

Hasta épocas muy recientes, la Administración educativa era considerada, consciente o inconscientemente, como un subproducto del sistema educativo, es decir, como «algo» añadido al sistema y que como tal carecía de sustantividad propia. Esta concepción era una consecuencia general del papel de una Administración que en el pasado se limitaba a las clásicas actividades de policía y fomento. En especial, por lo que respecta al ámbito de la educación, la Administración tradicional se circunscribía a una actividad de ordenación legal e inspección del sistema. Era, sin embargo, un papel que se correspondía plenamente con un sistema educativo cuya característica principal consistía en ser un sistema predominantemente estático, sometido a un flujo de entradas y salidas prácticamente constante durante largos períodos de tiempo. En efecto, si contemplamos el sistema educativo vigente durante el siglo XIX y gran parte del actual, se observa que su objetivo era, a grandes rasgos, proporcionar al mercado de trabajo una mano de obra cuya instrucción se aseguraba con una educación primaria generalizada —de ahí la obligatoriedad de la primera enseñanza— y con la formación de cuadros técnicos cuya formación era asegurada en el nivel universitario. Era, pues, un sistema fundamentalmente elitista en la cúspide y popular en la base. Sin embargo, los avances de la industrialización, que exige no sólo una mano de obra más cualificada, sino también la formación masiva de técnicos de grado medio, y, sobre todo, los grandes cambios de todo tipo operados a partir de la segunda guerra mundial, han producido un hecho que preocupa a todos los gobiernos: la masificación y democratización de la educación en todos los niveles de enseñanza. La educación se ha convertido en un hecho de masas y los sistemas educativos se han transformado en sistemas extraordinariamente dinámicos, en grandes organizaciones dotadas de una gran complejidad.

De este modo, frente a una Administración esencialmente ordenancista e inspectora, se alza hoy la necesidad de una Administración altamente tecni-

ficada y estable que debe garantizar la efectividad y la organización del sistema educativo. Piénsese que la Administración educativa actual fija los objetivos generales del sistema educativo, establece la ordenación académica mediante la formulación de los planes y programas de estudios, asigna los recursos financieros, construye centros educativos de todos los niveles, recluta profesorado en cantidades desconocidas hasta el presente, coordina y controla la enseñanza privada y, finalmente, asegura algo que la propia sociedad le reclama cada vez con mayor exigencia: la prestación efectiva de la enseñanza. Más aún, cada día se insiste más en la idea de que la Administración debe evaluar el rendimiento de la educación, no sólo de los centros educativos, públicos o privados, sino también el rendimiento global del sistema. Las cantidades de inversión, continuamente incrementadas, preocupan a los gobiernos y a las sociedades actuales, pues como reverso de la medalla crecen también las tasas de abandono, de fracaso escolar y de frustración profesional cuando el «producto» del sistema sólo encuentra a la salida el paro o el subempleo. La Administración educativa actual debe, pues, asumir nuevos papeles de trascendental importancia si efectivamente ha de asegurar el objetivo principal de su organización, es decir, la prestación de la enseñanza de acuerdo con la calidad que hoy exige la sociedad moderna.

#### ADMINISTRADORES, ESPECIALISTAS Y PROFESORES

Para hacer frente a las necesidades organizativas del sistema educativo, la Administración ha dispuesto siempre de un personal que desempeñaba lo que tradicionalmente se entendía como «funciones administrativas». Sin embargo, por lo que respecta a las funciones de nivel superior —de las de nivel intermedio y auxiliar no debemos ocuparnos ahora—, no han estado siempre bien delimitadas y, por consiguiente, la figura del administrador se ha resentido de esa imprecisión inicial.

En primer lugar, solemos encontrarlos, en la práctica administrativa cotidiana, con una definición negativa: el administrador público de la educación es el que no enseña. Aun cuando creemos que en nuestro país se ha recorrido ya buena parte del camino, todavía nos acontece que, por ejemplo, el personal de la Universidad suele dividirse en dos grandes ramas: el personal docente y el personal *no* docente.

Es preciso, pues, tratar de aportar una definición positiva del administrador, ya que la concepción negativa responde, en definitiva, a concepciones del pasado, más propias de una Administración tradicional que de una Administración moderna considerada como agente de cambio y de innovación.

Para mí, el factor definitorio se halla en la delimitación de las funciones existentes hoy dentro de los modernos complejos sistemas educativos, concretamente en la distinción necesaria entre las distintas funciones de los distintos elementos profesionales que intervienen en el sistema: profesores, administradores y especialistas.

Parece una petición de principio afirmar que la función esencial del profesor es enseñar, so pena de desnaturalizar «ab initio» su papel en el sistema. Sin embargo, un examen de las Administraciones educativas de diversos países indica que en ellos el profesor no sólo enseña, sino que también administra.

Es necesario, pues, volver a la naturaleza propia de este elemento del

sistema para afirmar que las complejas funciones de administrar no pueden ser asumidas, en principio, por el profesorado, cuya formación, salvo excepciones, ha ido encaminada a garantizar la formación de hombres y la transmisión de los conocimientos heredados y adquiridos por las diversas sociedades. Posteriormente volveremos sobre este punto, de gran trascendencia a los efectos que analizamos, si bien creo que asignar específicamente la función de enseñar al estamento docente implica reconocer algo que a veces se olvida, a saber, que el profesor es el *elemento profesional fundamental* del sistema educativo, elemento cuya desaparición conduciría necesariamente al fracaso absoluto del mismo.

¿Cuál es, entonces, la función del administrador de la educación? Para mí, su papel viene determinado, sin duda alguna, por las necesidades actuales de la organización del sistema. En primer lugar, la empresa educativa, como cualquier gran organización, necesita de personas que sepan dirigir todo el complejo proceso que supone una organización moderna. En este sentido, podríamos preguntarnos: ¿a qué obedece el hecho de que algunas organizaciones sean efectivas, al mismo tiempo que otras fracasan irremediablemente? ¿Qué explicación existe para el hecho comprobado de que algunas organizaciones alcanzan sus objetivos correspondientes y otras no? La respuesta estriba en la existencia, o en la ausencia, de una adecuada gerencia. Dicho en otros términos, las organizaciones dependen, en último extremo, de personas que saben desempeñar la función directiva o gerencial.

En segundo lugar, la empresa educativa exige hoy —todos lo sabemos— el concurso de técnicas muy específicas. Mientras los profesores cumplen con su misión fundamental de formación y transmisión de saberes, la organización necesita de especialistas que aseguren diversas funciones, sin las cuales el sistema no puede subsistir. Piénsese en la función actual de los arquitectos escolares, de los psicólogos, economistas, sociólogos, estadísticos, médicos escolares, etc. Es decir, la empresa educativa se nos aparece como un círculo concéntrico en el que convergen diversos profesionales. La empresa educativa —es preciso subrayarlo especialmente por lo que respecta a nuestro país— es hoy obra de un equipo pluridisciplinar, sin cuya existencia el sistema educativo está posiblemente condenado al fracaso o a la inoperancia. Ahora bien, el administrador no es, en sentido estricto, un especialista más, sino precisamente la persona que debe asumir el difícil papel de coordinar los esfuerzos, varios e interrelacionados, de los diversos especialistas a fin de asegurar de este modo los objetivos fundamentales de la Administración educativa. Desde esta perspectiva, se podría considerar al profesor como un especialista de la función docente, del mismo modo que la figura del inspector o supervisor, en la que no podemos detenernos, se identificaría con un especialista cuya función es, esencialmente, la asistencia técnico-pedagógica tanto a los centros y a los profesores, como a la propia organización; por el contrario, el administrador de la educación aparece como un administrador general, como un gerente de proyectos o programas educativos en los que intervienen distintos especialistas.

En tercer lugar, debería afianzarse la idea de que el administrador no es solamente, por decirlo de algún modo, una persona que conoce las técnicas directivas o gerenciales, sino fundamentalmente la persona que, dentro de la complejidad de las organizaciones actuales, garantiza y asegura los objetivos de la Administración educativa. Ello implica que conoce los problemas de la administración de recursos, siempre escasos frente a necesidades crecientes;

administra la información que el sistema proporciona, sabiendo elegir entre el acopio de datos excesivamente prolijo que la organización suministra; coordina las actividades de los especialistas, proponiendo soluciones desde una visión global o general de los problemas; evalúa los proyectos educativos surgidos en ejecución del plan general decidido por las autoridades políticas; anima las diversas y múltiples actividades del sistema educativo; en fin, lo que es más importante y problemático, toma decisiones. Todo este haz de actividades configura la función del administrador.

Ahora bien, aunque el administrador de la educación debe conocer las técnicas del proceso gerencial, poseer conocimientos jurídicos —la Administración en los países democráticos está sometida al Derecho— y tener experiencia de las consecuencias políticas de la actividad administrativa, no es un especialista, ni un jurista, ni un político. Es, o debe ser, un administrador general, un profesional de la Administración Pública, cuya función primordial es la función directiva o gerencial, en cuyo cumplimiento agota su misión. Ocupa, pues, como profesional, un lugar subordinado a la política, pero preeminente en la noble y difícil tarea de administrar. Podríamos decir que su profesionalización constituye al mismo tiempo la grandeza y la miseria del administrador.

Delimitada, en lo posible, la figura del administrador, ¿cómo se conjuga su función con los diferentes planos en que se articula la Administración Pública y, obviamente, la Administración educativa? Aunque la función siga siendo la misma, sus caracteres, y sobre todo sus protagonistas, cambian.

En efecto, el plano fundamental de la organización lo constituye, como todos sabemos, el centro docente, unidad a la que compete la efectiva prestación de la enseñanza. Ahora bien, esta unidad elemental —nos referimos a los centros de primera enseñanza— constituye un todo armónico en cuya organización destaca predominantemente el aspecto pedagógico. En otros términos, diríamos que en la cúspide de la pirámide educativa priman los problemas de organización, mientras que en la base de dicha pirámide se acentúan los problemas didácticos. Parece, por tanto, acertado decir que la labor de coordinación del profesorado debe realizarse por quien, al dedicarse también a la función de enseñar, conoce profundamente los problemas que supone la coordinación de un equipo homogéneo de carácter docente. Aquí, por tratarse de una organización sencilla, la función directiva y la función docente deben coincidir en una misma persona, es decir, en una persona que, por su profesión docente, conoce los problemas que derivan del objeto concreto a que el centro se dedica, sin que deba descuidarse su formación en las técnicas directivas de un centro escolar.

La figura del administrador escolar —no atendida suficientemente entre nosotros— debe ser, por tanto, potenciada, pues aun cuando los problemas de una organización simple admiten mejores soluciones que los de una organización compleja, dirigir un centro docente, establecer la programación escolar, controlar los resultados educativos, etc., necesitan un adecuado conocimiento. En cambio, a medida que crece la organización de un centro escolar —pensemos en una Universidad—, la figura sustantiva del administrador profesional, no docente por tanto, se impone. Hoy día sabemos que las diferencias entre una pequeña organización y otra grande no son sólo diferencias de grado, sino de naturaleza. Dicho de otro modo, hay una diferencia cualitativa que exige la aparición del administrador profesionalizado, lo que entre nosotros es, por ejemplo, el gerente de Universidad.

Si se vuelve la atención hacia los servicios centrales, se comprenderá que, siendo la función directiva la misma, adquiere connotaciones que es preciso destacar. En primer lugar, el administrador profesional no coordina profesores, como en el caso de los pequeños centros docentes, sino un equipo multidisciplinar. En segundo lugar, los problemas derivados de la planificación a nivel nacional, la asignación de recursos o la evaluación del sistema, exigen del administrador un conocimiento más preciso —más sofisticado diríamos— de las modernas técnicas de gestión administrativa. En tercer lugar, el papel del administrador en los servicios centrales se enriquece en cuanto que, según los diversos países, contribuye a fijar los grandes objetivos del sistema, asesora a la línea política, asegura la debida coordinación entre los servicios centrales y los servicios periféricos, vela por el cumplimiento de los diversos proyectos educativos y controla o evalúa los resultados del sistema educativo.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que en toda organización existe un nivel intermedio, sea éste provincial, regional o, en los supuestos de federación, estatal. A este nivel, la función directiva del administrador de la educación asume papeles importantes en cuanto que, en muchos países, debe asegurar la ejecución del plan nacional y, en otros, la formulación de los planes locales o regionales. En todo caso, la coordinación que debe establecer entre todos los centros docentes y la delicada misión de constituirse en órgano de enlace entre los servicios centrales y las necesidades de los mismos, califican la importancia de su labor.

Ciertamente, esta formulación teórica no se presenta en la práctica con tal nitidez. Así, por ejemplo, en los servicios centrales se hace difícil, en muchos casos, distinguir la función directiva política de la función directiva administrativa, dada la dificultad de precisar dónde acaba la línea política y dónde comienza la función administrativa de dirección. Incluso, aun cuando pudiera delimitarse la función directiva profesional —por ejemplo, mediante una clasificación de puestos de trabajo o por asignación específica de una norma legal—, los problemas de delimitación permanecerían. Igualmente, dentro de la función directiva que denominamos profesional, subsisten problemas definitorios que será preciso estudiar. Y ello porque la función directiva abarca un proceso gerencial complejo que si bien normalmente puede considerarse como una totalidad, admite especializaciones determinadas, tales como las que se derivan de la dirección de un determinado sector de la Administración Pública (unidades concretas de administración de personal, de administración financiera o de planificación), hasta tal punto que algunos autores consideran correcto hablar de gerentes y subgerentes —aquéllos ejerciendo la función directiva general y éstos la función directiva de una unidad o sector concreto—. A pesar de todas estas dificultades, creo que el esfuerzo teórico por delimitar las características y el papel de los administradores de la educación, apoyado en el examen de la realidad, resultará siempre clarificador.

## LA FORMACION DE LOS ADMINISTRADORES DE LA EDUCACION

Caracterizada, en lo posible, la figura del administrador como un profesional de la Administración Pública cuyo papel se identifica con la función directiva o gerencial, la formación exigible vendrá determinada precisamente por el papel que debe realizar dentro de la organización.

Bajo este aspecto, creo innecesario señalar que la formación de un administrador no se improvisa. No basta, por ejemplo, con un cursillo específico para que, por ejemplo, un docente se convierta en administrador. La complejidad actual de las grandes organizaciones educativas nos indica que la función gerencial sólo puede ser desempeñada por quienes han sido preparados para asumirla, lo que no significa que, eventualmente, no puedan incorporarse a ella otros elementos. Pero las organizaciones públicas, que tienen hoy como misión la de garantizar la prestación de la enseñanza, demandan profesionales que tengan conocimientos jurídicos, estén en posesión de las técnicas modernas de gestión, aporten conocimientos específicos de los problemas actuales y posean una mentalidad gerencial, un «savoir faire» que a veces resulta totalmente preeminente. Todo ello exige una formación polivalente.

Desde esta perspectiva, y a título puramente indicador, creo que la formación de administradores de la educación debe abarcar dos planos muy concretos: lo que se puede denominar el «área de conocimientos general» (propia de todo personal directivo de una organización) y el «área de conocimientos específicos del sistema educativo» (lo que se corresponde con la organización que se trata de administrar).

El área de conocimientos general está hoy suficientemente diseñado por la teoría moderna de las organizaciones para que nos detengamos en ella. Baste destacar que dentro de la misma debe ocupar el primer lugar el «management», considerado como un proceso dinámico que exige del administrador la posesión, al menos general, de las técnicas de planificación, organización, coordinación y control. Todo ello referido, obviamente, al proceso administrativo que es connatural a toda organización. Además, dentro de la fase de control, y en atención a la importancia que reviste para todo el proceso administrativo, debería insistirse en las técnicas de la información, su evaluación y selección, los indicadores de alarma y la organización de la propia información, es decir, lo que los anglosajones denominan «un sistema de información para la gerencia».

Pero el administrador, dotado de tal bagaje de conocimiento, debe centrar sus esfuerzos en la dirección administrativa de una organización específica, como es el sistema educativo, lo que ineludiblemente supone que su función debe adquirir características singulares. En esta dirección considero que el área de conocimientos específicos del sistema educativo debería de abarcar fundamentalmente lo siguiente:

a) Los niveles académicos del sistema, con el consiguiente conocimiento de los planes y programas de estudios. Es, por tanto, un macroconocimiento —las grandes coordinadas específicas del propio sistema—, lo que, entre nosotros, designamos como la ordenación del sistema educativo.

b) Los objetivos generales, las funciones y los medios de la Administración educativa. Aquí se alude al entendimiento formal de la propia organización y de su relación con otro aspecto más amplio que es la Administración Pública del país que se trate.

c) Los servicios que, en líneas generales, presta la Administración educativa al sistema. Fundamentalmente, los siguientes:

— Servicios generales al sistema: informática y mecanización; organización y métodos; documentación; construcciones escolares.



- Servicios a los centros docentes: equipamiento escolar.
- Servicios a los alumnos: transporte, comedores y residencias escolares; medios específicos de promoción (la política de becas y ayudas al estudiante).

d) La teoría y la historia de la educación. Posiblemente no se haya destacado suficientemente que la persona que contribuye a la administración del sistema, debe conocer la situación actual de la pedagogía, sus problemas y los avances crecientes de la investigación educativa. Ello contribuiría a que el administrador, preocupado con los problemas de la organización y conector de modo general de los mismos, no olvide nunca que el objetivo último es la educación del niño o del alumno, justamente la función que realiza el centro docente. Por otra parte, todo administrador debería conocer las líneas generales de la historia moderna de la educación, es decir, lo que le ha ocurrido a la educación en su propio país, lo que sin duda contribuiría a evitar errores importantes en su actuación frente a problemas concretos, delicados y de controvertida solución.

e) La educación comparada, entendida como conocimiento general no sólo de la ordenación de la educación en otros países, más o menos afines, sino sobre todo de los problemas existentes y de las soluciones aportadas. La realidad nos señala que muchas veces el prurito de la originalidad es mal consejero, sobre todo cuando los problemas de los sistemas educativos, en determinada área de naciones, son cada vez más similares.

Ahora bien, los problemas que plantea la formación de administradores no se agota, lógicamente, en los contenidos de instrucción que deben de subyacer en la realización de su labor. Existen también otros problemas que debemos analizar, siquiera brevemente.

En este sentido, creo que tiene particular relieve la formación de lo que usualmente se denomina administradores escolares, es decir, lo que hemos caracterizado como administrador de un centro docente de pequeña o mediana dimensión. A este respecto, debo insistir en que aquí se identifican en una sola persona la función directiva y la función docente, precisamente en virtud de la homogeneidad de los especialistas que intervienen y de la pequeña dimensión de la organización que se trata de administrar. Bajo este aspecto, y reiterando la escasa atención que entre nosotros se ha prestado al administrador escolar, parece que su formación concreta debe venir determinada por las funciones que asume o debe asumir el centro docente. En otros términos, creo posible la formación de administradores escolares mediante cursos específicos para profesores, en los que se complemente su formación docente, impartiendo los conocimientos propios de la dirección de un centro escolar. En todo caso, me parece importante reseñar que la formación de un administrador escolar no debe olvidar las nuevas concepciones existentes hoy acerca del papel de un centro docente. Me refiero a la necesaria autonomía del centro escolar, a la exigencia de auténticos *equipos docentes* en estos centros —lo que haría que nos planteáramos el régimen jurídico de nuestra función pública docente— y a las vinculaciones que deben existir entre el centro y la comunidad en la que vive. Aquí, como en otros niveles, los administradores escolares deben poseer una mentalidad moderna, incompatible con los modelos tradicionales.

En el polo opuesto, los administradores de los servicios centrales necesitan de una exigente formación. No sólo porque en ellos recae la difícil tarea

de dirigir una organización de tamaño colosal, con los graves problemas de coordinación y de control, sino también porque en este nivel los administradores asesoran al poder político y, en cierto modo, contribuyen a fijar los objetivos generales del sistema. De ahí que, en mi opinión, la formación de estos administradores no pueda improvisarse. En aquellos países donde predominan los docentes en la organización de los servicios centrales, se puede y se debe proceder a cursos teóricos de formación que, combinados con la formación en servicio, produzcan una selección de este personal y una recuperación de elementos valiosos para la difícil tarea de administrar. Pero, en todo caso, pienso que junto a estos cursos a corto plazo se debería contemplar a mediano y largo plazo la incorporación de auténticos profesionales, con formación polivalente, que serían los futuros administradores de la educación. Pero sobre este tema volveremos al tratar del reclutamiento o selección de personal.

A nivel intermedio, hemos de insistir en la formación de equipos interdisciplinarios, lo que supondría la incorporación masiva de especialistas, entre los cuales desempeñarían un papel muy importante los inspectores o supervisores, convertidos en verdaderos asesores u orientadores pedagógicos de los centros y de la propia organización. Aquí los administradores deberían poseer, además de la formación general indicada, profundos conocimientos de las técnicas modernas de coordinación —tanto a nivel de centros docentes como de relación con los servicios centrales—, de las técnicas de gestión —debe insistirse en la necesidad que tienen las grandes organizaciones de descentralizar y desconcentrar funciones— y, obviamente, de las técnicas de dirección.

## LOS PROBLEMAS DE RECLUTAMIENTO

En la actualidad, el reclutamiento del personal en la Administración Pública se polariza hacia dos sistemas perfectamente diferenciados: de un lado, un sistema de selección en atención a razones estrictamente políticas, sistema que cuando se produce con total nitidez da lugar a lo que conocemos como «spoils system»; de otro, un sistema de selección que atiende a razones objetivas o puramente administrativas. En este último caso, el sistema se articula mediante el ofrecimiento de una carrera administrativa —servicio civil con articulación en cuerpos de funcionarios— o mediante la estabilidad en el empleo a través de la clasificación de puestos de trabajo.

Que el reclutamiento del personal público debe hacerse hoy mediante un sistema basado en el mérito de los aspirantes, es una afirmación que admite múltiples razones de singular consistencia. Destaquemos que si en el pasado fue posible la existencia de una Administración servida por personal amovible, según la contingente circunstancia política, sin que se produjeran grandes trastornos, fue debido solamente a la acción puramente pasiva y ordenancista del Estado. Sin embargo, ya hemos señalado que el incremento de funciones asumidas hoy por el Estado hace imposible o claramente negativo el «despojo político», exigiéndose, cada vez con mayor urgencia, una Administración tecnificada y estable, servida por funcionarios profesionalizados que aseguren la continuidad de los servicios públicos fundamentales.

Por todo ello, pienso que la primera condición de todo sistema moderno de reclutamiento debe ser la de igualdad de acceso a la función pública

mediante la valoración del mérito, lo que supone la incorporación del principio de igualdad de oportunidades y el sometimiento del sistema a la libre concurrencia y a la publicidad del mismo.

En segundo lugar, entiendo que el sistema de reclutamiento debe atender primordialmente a la obtención de los profesionales que la Administración educativa necesita. Bajo este aspecto, considero la profesionalidad en un doble sentido, es decir, como independencia respecto de la clase política y como dedicación exclusiva a la función pública, lejos, por tanto, de los condicionamientos políticos y de la compatibilidad de actividades en el servicio público y en la empresa privada.

En tercer lugar, el reclutamiento, sea cual fuere el sistema de selección que se imponga, no debería atender solamente a las pruebas clásicas de conocimientos. En el momento actual, la Administración educativa necesita no sólo administradores con los conocimientos ya indicados, sino también con determinadas cualidades. La necesidad de que los administradores no sean elementos conservadores apegados a concepciones tradicionales, es hoy tan evidente que el reclutamiento debería exigir determinadas cualidades que puedan garantizar el papel de los administradores como futuros agentes del cambio y de la innovación.

Por último, una vez seleccionados, los aspirantes deberían realizar un curso de formación en centros especializados de la Administración. En dicho curso, el profesorado debería reunir una doble condición: acreditar la debida competencia técnica y aportar la necesaria experiencia práctica de la Administración. Los aspirantes deberían recibir una formación profunda en las técnicas modernas de la dirección y de la gestión, complementadas por una formación específica sobre el sistema educativo. De este modo, de la confluencia de las técnicas gerenciales y del conocimiento del sistema educativo deberá surgir un nuevo tipo de administrador, cuya formación deberá garantizar una adecuada comprensión de los problemas generales de la educación y una práctica profesional que asegure a la organización su correcto funcionamiento, junto con el cumplimiento de los altos objetivos que la sociedad le ha encomendado.

M. P. B.

**NOTA: Para la redacción de esta ponencia se han consultado los siguientes libros y documentos:**

- «Teoría política de la Administración Pública», Dwight Waldo. Editorial Tecnos. Madrid, 1961.
- «Tratado de ciencia administrativa», George Langrod. Ediciones de la Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid, 1973.
- «Ciencia administrativa. Administración Pública», Charles Debbasch. Ediciones de la Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid, 1975.
- «La crisis mundial de la educación», Philip H. Coombs. Ediciones Península. Barcelona, 1971.

- «Unusual ideas about education», Paolo Freire. International Comision on the development of education. UNESCO, 1971, Série B: Opinions, número 36.
- «Les systèmes éducatifs face aux exigences nouvelles», H. Janne et M. L. Roggemans. Commision internationale sur le développement de l'éducation. UNESCO, 1971, Série B: Opinions, núm. 3.
- «La función gerencial en la Administración de la educación». Editado por el Centro de Tecnología Educativa —Sterling Institut— y el Ministerio de Educación y Ciencia. Washington, 1972 (circulación restringida).
- «La formation des administrateurs et les exigences de l'administration de l'éducation», Alberto Gutiérrez Reñón. «Perpectives», UNESCO, vol. VII, número 1, 1977.
- «La Administración educativa», Alberto Gutiérrez Reñón. Anuario de la Educación 74. Ed. Santillana. Madrid, 1974.
- «La función directiva en la Administración española», Juan Alfaro Alfaro. Número extraordinario de la revista «Pragma», dedicado a las «Segundas Jornadas sobre Función Pública», organizadas por la Asociación Española de Administración Pública. Febrero 1974.
- «Formación y perfeccionamiento de administradores civiles», Manuel de Puelles Benítez. Comunicación a la «Primeras Jornadas sobre la Burocra-cia», organizada por la Asociación Española de Administración Pública. Madrid, 1972.
- «Los administradores generales en España», Manuel de Puelles Benítez. Revista «Pragma» (órgano de la Asociación Española de Administración Pública), núm. 6, febrero-marzo 1974.
- Informe final del «Seminario Regional sobre Formación de Administradores y Supervisores Escolares». Caracas, 28 de noviembre al 2 de diciembre de 1977 (UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe).
- «La educación en España». Evolución de la década 1966-1976 y análisis del curso 1976-77. Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, octubre 1977.