

Documentación

EXTRACTO DEL SEMINARIO REGIONAL SOBRE FORMACION DE ADMINISTRADORES Y SUPERVISORES ESCOLARES DE CARACAS (1977)

José María MERINO

I) De acuerdo con el Programa y Presupuesto de la U.N.E.S.C.O. para el bienio 1977-1978, aprobado por la Conferencia General en su decimovena sesión, y con la cooperación del Gobierno de Venezuela, tuvo lugar, del 28 de noviembre al 2 de diciembre de 1977, en la ciudad de Caracas, el Seminario Regional sobre Formación de Administradores y Supervisores Escolares.

Asistieron a la reunión veinticinco especialistas, procedentes de dieciocho países de América Latina y el Caribe, así como representantes y observadores del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.), de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) y del Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional —organismo especializado de la O.I.T.—, once invitados especiales del país sede y dos de la Administración educativa española.

II) Los objetivos básicos del Seminario fueron los siguientes:

- a) Examinar la situación actual de los países de la región en materia de formación de administradores, supervisores y directores escolares, teniendo en cuenta los problemas y las tendencias más relevantes que existen en este campo.
- b) Identificar aquellas orientaciones que permitan a los participantes afrontar en las mejores condiciones posibles los problemas relacionados con la temática del Seminario y que se plantean en los países e instituciones en que trabajan.
- c) Identificar políticas y sugerir medidas prácticas que puedan facilitar a los países la modernización y el fortalecimiento de las actividades de formación de dicho personal y que a la vez sirvan para orientar la acción de la U.N.E.S.C.O. en la región durante los próximos años.

III) Tras un intercambio de información y debates sobre los distintos aspectos, los participantes, constituidos en tres grupos de trabajo, examinaron los principales aspectos referidos a los anteriores propósitos y en particular a los problemas que se plantean en el reclutamiento, la formación y la capacitación de administradores y supervisores de la educación. En consecuencia, se formularon sugerencias a los países de la región, a la U.N.E.S.C.O. y a las instituciones encargadas de la formación y la capacitación de dicho personal, teniendo en cuenta la problemática y las tendencias detectadas.

IV) El día 28, y durante la mañana del día 29, los participantes, tras un intercambio de ideas sobre ciertos aspectos conceptuales básicos, expusieron la situación existente en sus países en relación con el reclutamiento, la formación y la capacitación de administradores y supervisores de la educación. En lo que se refiere a la situación actual, se identificaron, entre otros, los siguientes aspectos:

a) **Diversidad y complejidad de la situación existente**

La situación existente está caracterizada por una notable diversidad de planteamientos, aunque los problemas de la administración y supervisión de la educación son igualmente complejos.

b) **Reformas en la administración de la educación**

Durante los últimos años, la mayor parte de los países de la región han llevado a cabo reformas de sus sistemas educativos, que en algunos casos, ante la ineffectividad de la educación formal para responder a las necesidades de la sociedad actual, se preocuparon y se preocupan por desarrollar formas de educación no escolarizadas. Dichas reformas han ido acompañadas en ciertos países por reformas administrativas que plantearon la necesidad de revisar también los cuadros que conforman el personal de la administración de la educación.

c) **Política de personal y de carrera administrativa**

Se constató la ausencia, en muchos casos, de una política de personal y de carrera administrativa. Por otra parte, las presiones gremiales del personal docente, que ha buscado compensar las escasas posibilidades de promoción que existen en la docencia mediante su incorporación a las actividades administrativas, han contribuido a colocar en los puestos administrativos personas de extracción docente. No obstante lo anterior, se observó que en algunos casos se ha iniciado el reclutamiento de funcionarios de extracción no docente para el desempeño de funciones administrativas en los Ministerios de Educación, situación ésta que ha permitido la aplicación de nuevos enfoques y de soluciones innovadoras en el tratamiento de los problemas de planificación y gestión.

d) **Niveles de la administración**

El Seminario consideró que para entender mejor los problemas e intentos de solución es conveniente distinguir la problemática de la administración educacional a partir de los siguientes niveles:

- Nivel central, entendido éste como la esfera de actuación de los organismos centrales de los Ministerios de Educación.
- Nivel intermedio, integrado por organismos regionales, estatales (en los países federados), provinciales, departamentales, zonales y/u otros.
- Nivel institucional, o esfera de actuación de los establecimientos educativos, que varía desde la escuela rural unitaria hasta el más grande de los centros de educación superior.

V) A partir de las consideraciones del debate general se profundizó, en grupos de trabajo, en el análisis de los problemas de reclutamiento, formación y capacitación que se plantean en los tres niveles de la administración educacional antes citados. Los trabajos de los grupos fueron examinados en reunión plenaria y una vez aprobados fueron incorporados como conclusiones del Seminario en la forma que se señala a continuación:

a) **Rol de la administración central**

Se llegó a la conclusión de que una definición del rol de la administración central podría incluir las siguientes funciones:

- Planificación y formulación de políticas para la toma de decisiones.
- Administración de recursos (finanzas, construcción y mantenimiento, personal, proyectos realizados con la cooperación externa).
- Administración de servicios (planes y programas, investigación curricular, supervisión, asistencia técnica extranjera).
- Desarrollo de la administración (análisis y evaluación permanente del sistema, coordinación vertical y horizontal, investigación).

b) **Categorías de los responsables del funcionamiento de la administración central**

Se examinaron tres categorías de responsables:

- Según sus niveles de responsabilidad:

Directivos o ejecutivos.
Técnicos o especialistas.
Auxiliares o personal de apoyo.

- Según la naturaleza de su acción:

Agentes de cambio.
Defensores del «statu quo».

- Según su formación previa:

La complejidad de aspectos que presenta el funcionamiento del sistema educativo hace necesario disponer no sólo de personal conocedor de la realidad educacional y específicamente for-

mado en administración de la educación, sino también de una gran variedad de otros especialistas en campos específicos (planificadores, arquitectos, expertos en administración de personal, estadísticos, economistas, sociólogos, ingenieros, etc.). La presencia de esta amplia gama de especialistas no garantiza por sí sola la solución de dificultades endémicas debidas a la inercia de la Administración Pública, pero hace posible un planteamiento interdisciplinario de los problemas educativos, lo cual presenta grandes ventajas que podrían resumirse en una mayor eficiencia en ciertos campos de gestión, tales como gestión de personal, finanzas, análisis de sistemas, planificación, etc., y en una mayor facilidad para el diálogo con otros servicios estatales cuya actividad condiciona el desarrollo del sistema educativo (Planificación Económica, Ministerio de Finanzas, Servicio Civil) y para la coordinación con entidades del sector público que tienen responsabilidades estrechamente vinculadas a las de los Ministerios de Educación (Ministerio de Salud, Agricultura, Trabajo, etc.).

c) **Formas de reclutamiento, selección y formación**

El reclutamiento del personal que trabaja en la Administración central opera en forma distinta según los países; sin embargo, se puede concluir que, en términos generales, éste se produce por las siguientes causas o medios:

- Por cambios de Gobierno o de Ministro, que generalmente implican el reemplazo del personal directivo.
- Por aplicación de normas legales de admisión en el servicio civil, las cuales ofrecen, entre otras ventajas, la garantía de empleo.
- Por reclutamiento directo, de acuerdo con descripciones de cargos. Esta modalidad de reclutamiento se utiliza especialmente para los cargos técnicos y profesionales.

Dentro del marco legal que establecen las leyes de la carrera civil en cada uno de los países, y con el objeto de conseguir una mayor continuidad del personal, se estima conveniente que se ofrezcan garantías de estabilidad a aquellas personas que trabajan en la Administración central. A este efecto sería conveniente realizar un análisis y una clasificación de los puestos de trabajo que permitan definir con claridad el tipo de especialistas que deben reclutarse en cada caso, de acuerdo con las funciones asignadas al puesto de que se trata.

La formación del administrador del nivel central debería efectuarse a corto plazo y a mediano plazo.

A corto plazo mediante la capacitación en servicio del personal que actualmente desempeña las funciones de administración sin estar debidamente preparado en el campo de la gestión en la Administración pública.

A mediano plazo mediante la urgente formación no sólo de los

futuros generalistas de la administración, sino también de técnicos y especialistas necesarios en diversas disciplinas y en varios campos de gestión en la administración educativa. Para la preparación y formación de los futuros administradores debería contarse con un personal académico especializado y con la activa participación de personas dotadas de una extensa y exitosa experiencia en la administración.

d) **Objetivos y políticas de reclutamiento, formación y capacitación de administradores y supervisores a nivel intermedio**

- Después de un examen de varias realidades nacionales se concluyó que el concepto de nivel intermedio tiene, en el proceso administrativo de la educación, connotaciones y dimensiones funcionales y geopoblaciones que abarcan una gama muy amplia de casos. Aún cuando la situación y la misma terminología difieren según los países, pueden señalarse como ejemplos más comunes de desagregación del nivel intermedio tres instancias: la región, la provincia y el municipio.
- Correspondiendo a estas distintas desagregaciones, el sector educación ha establecido organismos responsables de la acción educativa en el nivel intermedio, denominados comúnmente Direcciones Regionales, Provinciales o Municipales de Educación. En el nivel de mayor desagregación cabría también incluir a algunas estructuras expresamente diseñadas dentro del sector, tales como los Núcleos Educativos. En ciertos países el nivel intermedio está situado en la cúspide misma de la administración, confundido con el nivel central y comunicado directamente con los entes operativos educacionales, escuelas, centros o programas de educación.
- Este complejo cuadro da lugar a una serie de subsistemas en diferentes niveles que se traducen en necesidades integradas de varias funciones orientadas a realizar en forma más efectiva la acción educativa, en su más amplio sentido. Obviamente las necesidades de personal especializado en este nivel intermedio dependerán de las funciones administrativas asignadas a los entes u organismos que lo conforman.
- De acuerdo con el análisis de funciones se encontró que, a medida que se desarrolla la administración en los niveles intermedios, aparece claramente la necesidad de que los órganos regionales, provinciales o departamentales u otros cuenten con equipos multidisciplinarios que se agrupen en dos grandes áreas: especialistas cuyas actividades se relacionan con el desarrollo del proceso de aprendizaje, tales como pedagogos y especialistas de distintos campos (psicólogos, sociólogos, antropólogos, trabajadores sociales, etc.), y especialistas cuyas actividades se relacionan con actividades de apoyo o con la asignación y utilización de recursos (administradores públicos o de empresas, especialistas en administración de personal, de equipos y materiales o de finanzas, economistas, arquitectos, ingenieros, médicos, especialistas en comunicaciones, etc.).

Se considera conveniente que los países emprendan una clasificación, así como una descripción y evaluación de puestos o cargos que permita definir claramente las especialidades en las que se debe hacer el reclutamiento para el nivel intermedio. En la realización de esta tarea se procurará no agrupar en un mismo puesto o cargo funciones que exigen una formación o una aptitud distinta.

- Como es obvio, el reclutamiento se debería ajustar a las exigencias de las funciones que se van a desempeñar en cada puesto, procurando seleccionar al personal que tenga la formación requerida, complementándola, en caso necesario, con una adecuada capacitación.

e) **Objetivos y políticas de reclutamiento, formación y capacitación de administradores y supervisores a nivel de centros y programas de educación**

- Se estimó que existe una amplia gama de centros o programas educativos que varían en función de los tipos o modalidades de educación que brindan, del volumen de los recursos que movilizan, de la comunidad o del entorno en que están ubicados, de la clientela a la cual va dirigida su acción y de los bienes o servicios que producen.
- Un administrador de la educación a nivel de centro o programa es el gerente que orienta y coordina la planificación y programación, que conduce la ejecución y que controla y evalúa la utilización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades escolares y extraescolares, con el fin de satisfacer las necesidades de los educandos.
- Aún cuando generalmente una sola persona asume, como director de centro educacional, responsabilidades globales con respecto al mismo, conviene dejar en claro la diferencia que existe entre las funciones de administración-gestión y las funciones relacionadas con la asesoría del docente, con su orientación y con su formación pedagógica.
- Si bien la preparación docente y la formación administrativa son requisitos generales para desempeñar un cargo directivo, teniendo en cuenta que la administración de un centro educativo se concibe principalmente como la capacidad de dinamizar en el trabajo en equipo y de estimular la participación de la comunidad en la planificación y administración de la labor educativa, el proceso de reclutamiento y selección de este personal de dirección debe apoyarse fundamentalmente en la capacidad de coordinación que demuestren los candidatos.

VI) Las recomendaciones más significativas fueron las siguientes:

a) **A los Gobiernos de los países de América Latina y el Caribe, que sus actuaciones nacionales tengan como objetivos:**

- Definir políticas a corto y mediano plazo y formular programas integrales de reclutamiento, formación y capacitación de admi-

nistradores y supervisores escolares para los niveles central e intermedio y para los centros educacionales, como parte de los planes de desarrollo educativo y de reformas administrativas más amplias, y dentro de los procesos y de las políticas nacionales de desarrollo económico, social y cultural.

- Asociar en las tareas de investigación de los problemas de la administración educativa y de formación de administradores escolares a las instituciones que tienen responsabilidades respecto al conjunto de la Administración Pública, especialmente los organismos de Planificación del Desarrollo, de Presupuesto y del Servicio Civil, así como a los centros formadores de administradores públicos.
- Procurar la realización o intensificación de estudios e investigaciones tendentes a identificar, describir, clasificar y valorar las características de los diferentes cargos o puestos de trabajo, a fin de poder establecer los perfiles ocupacionales y las normas de selección y reclutamiento de personal idóneo.
- Crear un sistema permanente de formación y capacitación de administradores de la educación.
- Promover la realización de seminarios o de talleres interdisciplinarios sobre aspectos especializados de la Administración, en los cuales participen profesionales altamente especializados.

b) Al director general de la U.N.E.S.C.O.

- Establecer una más efectiva y estrecha coordinación de los programas en que coopera la U.N.E.S.C.O. en el campo de la formación y capacitación de administradores de la educación con los que ejecutan otros organismos internacionales.
- Desarrollar, con un enfoque interdisciplinario y multisectorial, nuevas metodologías y técnicas para la formación y capacitación de administradores de la educación, y asistir técnicamente a los países de la región en las investigaciones que éstos inicien en este campo.
- Establecer lazos que permitan relacionar a los países de la región con posibles fuentes de apoyo y asistencia técnica en el campo de la formación y capacitación de administradores de la educación.