

ENCUENTRO IBEROAMERICANO EN MADRID SOBRE ADMINISTRACION EDUCATIVA

Emilio LAZARO

Un amplio chequeo a los problemas de la Administración educativa, a nivel internacional, ha sido realizado en el curso del I Seminario Iberoamericano de Administración Educativa, celebrado del 13 al 17 de febrero en el I.N.C.I.E., con participación de expertos de países iberoamericanos, de España y de la U.N.E.S.C.O. La reunión, organizada por el I.N.C.I.E., con la colaboración de la Secretaría General Técnica y de la Dirección General de Personal del Departamento, se inscribe en el marco de la actividad que viene desarrollando desde su creación, en febrero de 1977, el Seminario Permanente del I.N.C.I.E. de Administración Educativa. En este Seminario están representadas todas las Direcciones generales del Departamento.

OBJETIVO DEL SEMINARIO Y PARTICIPANTES EN EL MISMO

Constituía propósito fundamental de este coloquio iberoamericano, según rezaba la convocatoria del mismo, «la identificación en común de la situación y problemática actual de la Administración educativa, así como la definición de las funciones de los administradores de la educación y la sistemática de su formación y reclutamiento». Por los países iberoamericanos participaron expertos de Argentina, Brasil, Costa Rica (dos), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá (dos), Paraguay y Perú (dos). Por U.N.E.S.C.O. el consejero regional para América Central, Sylvain Lourie; el director de la Oficina Regional de Chile, Guillermo Fernández, y Alberto Gutiérrez Reñón, hoy miembro de la Asistencia Técnica en Guatemala, que tan directo papel desempeñó en la reorganización de la Administración educativa española, emprendida a raíz de la Ley General de Educación. La participación española la constituían los miembros del Seminario Permanente de Administración Educativa. Estuvo presente en las reuniones de apertura y clausura el director de Coordinación Orgánica de la Oficina de Educación Iberoamericana, Enrique Warleta, e intervino en el coloquio, especialmente invitado al mismo, Ricardo Díez Hochleitner. El Seminario fue inaugurado por el director general de Política Científica, Carlos Sánchez del Río y Sierra, en representación del secretario de Estado de Universidades e Investigación, Luis González Seara, y la clausura la presidió el director general del I.N.C.I.E. y presidente del Seminario Permanente de Administración Educativa, José Jiménez Blanco.

La Mesa presidencial del Seminario estuvo constituida por Juan Damián, secretario general del I.N.C.I.E., como presidente; Carlos Malpica, del Perú, vicepresidente; José María Merino, secretario moderador, y Alfredo Macía, de Panamá, secretario relator.

DESARROLLO DE LAS REUNIONES

El debate se desarrolló tomando como punto de referencia las cuestiones propuestas en las ponencias respectivamente presentadas por Julio Seage («Situación y problemas actuales de la Administración educativa») y Manuel de Puelles («Las funciones de los administradores de la educación, su formación y reclutamiento»). Ambas ponencias se publican íntegras en este número. El plenario se dedicó el primer día, en sesiones de mañana y tarde, al examen de la primera ponencia y el día siguiente al de la segunda. En el curso de estas reuniones fueron resumidas por sus autores las comunicaciones presentadas al Seminario. A continuación se constituyeron dos grupos de trabajo que, a lo largo de la tercera jornada de actividad, elaboraron sus respectivas conclusiones, las cuales fueron posteriormente refundidas por una Comisión de redacción y, finalmente, debatidas y aprobadas durante el cuarto y último día de trabajo. A mitad del desarrollo del Seminario se dedicó un día a visitar Toledo.

Aprobadas las conclusiones, se incorporó a las mismas, a propuesta de los expertos de los países de América, un voto en el que se agradecía la acogida y hospitalidad dispensadas, se valoraba muy positivamente el desarrollo del Seminario y se formulaban el reconocimiento y el interés por el ofrecimiento de las autoridades educativas españolas, en orden a una continuidad de los trabajos realizados en el marco de la política de fraternal cooperación que es lógico informe las relaciones entre los países del mundo iberoamericano. En este mismo sentido se manifestó también en nombre de los participantes el secretario general del Ministerio de Educación y Cultura del Brasil, Euro Brandão, al que contestó el director general del I.N.C.I.E., José Jiménez Blanco, quien exaltó, asimismo, los valores y posibilidades de la cultura iberoamericana, y reiteró la disponibilidad del Ministerio español por toda acción futura de cooperación e intercambio.

SE ESTA DE ACUERDO EN LOS OBJETIVOS, PERO SE AVANZA POCO HACIA SU LOGRO

Las conclusiones aprobadas reflejan que ha existido un consenso básico en el análisis de los problemas y en la elección de las soluciones, aunque la diferente realidad de cada país reclame el tratamiento específico correspondiente. En todo caso, reuniones como la celebrada ahora en Madrid, y tres meses antes en Caracas, pueden contribuir a la necesaria puesta al día de la Administración educativa, cuyo desarrollo ha sido tardío y lento, como subrayó Julio Seage en su ponencia.

Díez Hochleitner se refirió también a que desde hace más de veinte años se vienen repitiendo los mismos objetivos, sin que, no obstante, se haya logrado un adecuado concepto de gestión por falta, fundamentalmente, de una actitud innovadora de cambio. La Administración de la educación ha sido, de resultas de ello, uno de los sectores menos favorecidos respecto a eficacia. Se hace preciso un marco prospectivo, dinamizador, en el que se inscriban las reformas sectoriales. Se constata, por un lado, un derroche enorme de recursos financieros, mientras que, por otro, hay carencias de recursos adicionales necesarios.

Ricardo Díez Hochleitner rechazó como falso el planteamiento de si la educación debe ser administrada por los educadores o por los «gerentes», ya que, en su opinión, es preciso plantearse antes lo que sea la educación. Puede afirmarse que la primera respuesta a esta cuestión la dan los I.C.E.S., que al hacer relación a las «ciencias» de la educación, están subrayando el carácter interdisciplinar de ésta. En todo caso, debe empezarse por definir los perfiles ocupacionales de los puestos de trabajo y las competencias técnicas respectivas. Al no haberse procedido así, y aunque se han hecho muchos cursos de formación, se han capacitado «generalistas», pero no «especialistas en grados intermedios».

ADMINISTRACIONES RUDIMENTARIAS PARA SISTEMAS EDUCATIVOS COLOSALES

Silvain Lourie consideró como un sofisma comparar la Administración pública, que es servicio, ante todo, con la empresa privada. La idea de servicio, consustancial al ente público entraña complejidad, una especial indefinición y más tiempo para desarrollarse. El administrador público debe preparar las decisiones, informar sobre las consecuencias de éstas y controlar cuidadosamente su desarrollo, todo lo cual exige cierta tecnicidad. Se refirió a que en muchos países apenas hay verdadera estructura administrativa, en vista de lo cual, y para ser realistas, habrá que dedicarse más bien a mejorar lo que existe mediante una acción de reciclaje. Si nos estamos orientando a una educación no académica, no podemos establecer criterios de selección demasiado académicos en la administración de esa educación.

También Alberto Gutiérrez Reñón puso de relieve el contraste entre el colosalismo de los sistemas educativos y lo rudimentario de la estructura que los administra. Partiendo de esta realidad no se puede pretender resolverlo todo a la vez, y si bien no hay soluciones mágicas, se pueden encontrar caminos. En todo caso, no hay administración, ni en el área pública ni en el sector privado, que lo tenga todo resuelto, aunque, naturalmente, hay diferencias de grado en el respectivo progreso alcanzado. Puede afirmarse que, en general, no se hace investigación sobre este tema. El simplismo de identificar el sistema educativo con la función docente conduce a clasificar al profesor no sólo como docente y lleva también hasta a formarle como técnico superior. En cualquier caso, cuando el docente está en la administración debe saber que ha cambiado de profesión y que ha de estar a la altura de la nueva que desempeña. No basta una política de reciclaje y de reubicación, sino también de reclutamiento, opción ésta que se ve favorecida por el hecho del raquitismo de la Administración educativa y la consecuente necesidad de su crecimiento. Por último, Gutiérrez Reñón subrayó que el administrador no responde a un perfil único, sino que cambia según los niveles. Se distinguen netamente el administrador del sistema educativo y el del centro.

Desarrolló también una intervención sistemática, de gran interés, el director técnico del Instituto Nacional de Administración Pública de Perú, Carlos Malpica, que había sido elegido vicepresidente de la mesa del Seminario.

Definió la Administración como «ciencia de llevar las cosas a cabo» (la función principal del administrador sería, entonces, asegurar que las cosas previstas se cumplan), por lo que se empieza a sustituir el nombre de Ad-

ministración por el de Praxiología. También resulta más adecuado al momento social presente denominarla Administración Nacional en vez de Pública. Hay que superar la vieja concepción de la administración como simple manejo de recursos. De lo que se trata —como demuestra el movimiento descentralizador— es de administrar «poderes». Hay una macroadministración, la del sistema, y una microadministración, la de los centros educativos. Se pueden distinguir tres niveles: el ejecutivo o sustantivo, de comando, el de apoyo y el de asesoramiento. En la actividad administrativa superior deberían estar los generalistas, pero no hay generalistas puros. No existe el hombre políticamente neutro y menos dentro del campo de la Administración.

Expuso un proyecto peruano, realmente singular e interesante: que el alto directivo de la Administración pueda distanciarse o retirarse de la función pública si no está de acuerdo con una dirección política determinada. Observó la paradoja de que la Administración planifica las necesidades exteriores a ella y deja de planificar las propias.

LA ALTERNATIVA DE LA EDUCACION NO FORMAL Y SU INCIDENCIA EN LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Por supuesto que el grado de «vertebración» de la Administración de la educación, y aún del puro crecimiento del sistema educativo, difiere grandemente de unos países iberoamericanos a otros. En Costa Rica los funcionarios alcanzan la quinta parte de la población activa y la cuarta parte de aquéllos son de educación. El presupuesto de este Ministerio representa el 37 por 100 del total del Estado, a pesar de lo cual, y según palabras del experto de dicho país, Lorenzo Guadamuz, «seguimos siendo administradores de pobreza», habida cuenta de lo mucho que queda por conseguir. Un dato aportado por el experto hondureño revela dramáticamente lo insatisfactorio de la situación en su país: el 75 por 100 de la población escolarizada no concluye el nivel primario.

En todo caso se tantean soluciones que puedan encarar el reto actual de una demanda masiva de educación. Así, la fórmula de la «nuclearización» en el Perú o El Ecuador, que desplaza a la «base» local el centro de gravedad del impulso y el desarrollo del proceso educativo, con el consecuente requerimiento de nuevas formas de organización administrativa. El «núcleo educativo comunal», como nuevo y ambicioso proyecto de integración «total» de la comunidad en el proceso educativo, plantea la necesidad de unas «nuevas relaciones» entre la estructura central o regional y los núcleos «terminales» de la base. En este nuevo contexto, aspectos como el de la planificación, la coordinación y el control reclaman nuevos planteamientos y modalidades. En general, toda la «alternativa» de la educación no formal, o no institucionalizada, ampliamente extendida hoy en Iberoamérica, demanda la congruente alternativa en materia de administración de «esa» educación.

En resumen, a falta de un aparato administrativo profesionalizado para la educación, como el del «modelo europeo» (y al cual puede decirse que España se incorporó básicamente a partir de la reforma subsiguiente a la Ley General de Educación), las soluciones en Iberoamérica, sin que ello suponga perder de vista el objetivo final de una Administración educativa ade-

cuadramente tecnificada y, por tanto, profesionalizada, pasan hoy por el aprovechamiento, lo más mejorado posible, «de lo que hay». Ello comporta la adopción de fórmulas de capacitación y reciclaje para los docentes que desempeñan mayoritariamente puestos administrativos, a los cuales, según sugirió el experto costarricense antes citado, Guadamuz, podrían facilitárseles manuales de procedimiento. Una propuesta muy concreta y de largo alcance hizo el experto de El Salvador Carlos Orlando: que se incluya la preparación gerencial en el «currículum» del Bachillerato.

LA PREPARACION PROFESIONAL NO DEBE SER SUFICIENTE

En la perspectiva de una Administración educativa con plena conciencia de los objetivos humanos y sociales que hoy debe alcanzar la educación, la preparación profesional debe estar sustancialmente acompañada de una sensibilidad respecto a tales objetivos trascendentales del proceso educativo. No es suficiente un criterio puramente «cientifista» al respecto y, en consecuencia, la selección de los administradores de la educación habrá de hacerse no sólo en función de conocimientos, sino de cualidades y «actitudes» personales.

BALANCE ESPERANZADOR DEL SEMINARIO

Las conclusiones del Seminario, que se recogen en otro lugar de este número, expresan bien las inquietudes, ideas y sugerencias que fueron manifestándose a lo largo de las reuniones y cuyos más significativos relieves hemos tratado de resumir. Dichas conclusiones sintetizan adecuadamente los problemas de la Administración educativa, no sólo en su manifestación actual, sino con una visión más prospectiva, y definen con bastante precisión cómo habrá de ser la «nueva» Administración de la educación para que pueda dar respuesta adecuada a dichos problemas. En coherencia con este renovado marco estructural se esbozan las funciones del administrador de la educación, dejando a cada país que las perfile con mayor precisión, en razón a las respectivas circunstancias políticas y administrativas, y se dan orientaciones sobre formación y reclutamiento. Finalmente, y bajo el apartado de «acciones conjuntas», se articula una política de intercambio y cooperación entre el I.N.C.I.E. y los países iberoamericanos, con eventual participación de la U.N.E.S.C.O.

A la vista de ello entendemos que el I Seminario Iberoamericano de Administración Educativa puede ser considerado positivo y esperanzador.