

ASPECTOS DE LA PLANIFICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

Víctor Montero Espinoza

ASPECTOS GENÉRICOS

La organización de la vida social

La educación tiene una recíproca relación e influencia en la vida social. Es uno de sus necesarios productos, al mismo tiempo que uno de sus factores.

La vida social se rige por un principio organizativo; principio que se extiende a todos los dominios de la cultura, como son la vida científica, la vida artística, la vida moral, la vida religiosa, la vida económica, la vida política, etc.

El conjunto de leyes vigentes de un país —Derecho positivo— constituye el órgano que orienta, regula, normaliza las relaciones de la vida humana organizada, ya sea a través de los vínculos familiares, de carácter laboral, económicas, de orden internacional y, también, de la vida educativa. Así, toda la organización social está salvaguardada por esta figura jurídica: el Derecho positivo.

Pero la sociedad no es la misma en el tiempo. Su evolución es constante y dinámica, lo que la caracteriza como algo vivo. En este sentido, la sociedad dinámica presenta constantes «crisis de crecimiento», hecho al cual la educación muchas veces aparenta ser ajena, olvidándose que la misma, sin duda alguna, constituye la verdadera palanca de su progreso social. El criterio de que es el hombre educado quien con su vida moral, intelectual, artística o religiosa conserva o acrecienta ininterrumpidamente las instituciones sociales ya no se discute ni se pone en duda su validez.

Por eso, los estados modernos organizan la vida educativa de sus pueblos, lo que se traduce en la organización de las instituciones educativas en modelos conocidos como «sistemas de educación pública».

A través de la historia se puede constatar este fenómeno, tanto en su desarrollo dinámico como pasivo. El sistema de educación no constituye la tarea de organización de la vida educativa acabada, integral y finita. Un ejemplo contingente lo observamos en la actual discusión constitucional y parlamentaria de la LODE (Ley Orgánica del Derecho a la Educación).

El advenimiento de la vida democrática en nuestro país establece el principio de la no simultaneidad en este proceso, que justifica, ahora y siempre, una atención singular por este aspecto organizativo de la vida social, puesto que en él, la organización escolar se justifica plenamente como un área y disciplina de estudio profesional.

El contexto del sistema

Un sistema educativo es un conjunto planificado de instituciones *ad hoc*, encargado de promover y asegurar la apropiación de los bienes y valores culturales.

Un sistema de educación es el conjunto de instituciones educativas de una nación, jurídicamente reconocidas. Todo sistema de educación está condicionado por la geografía, por la historia y por la cultura viviente de un pueblo¹.

En función de esta definición existen unas bases referenciales que delimitan el concepto «sistema educativo», y que son:

a) *Base geográfica*. Todo sistema se aplica en un determinado territorio con características geográficas peculiares.

b) *Base histórica*. Antecedentes dados por la tradición y por aquellos más importantes acontecimientos de orden diverso en la vida de un pueblo.

c) *Base cultural*. Comprende el idioma, la ciencia, el régimen político de gobierno, la organización económica, la vida moral, la producción estética, las costumbres, la religión..., es decir, todo aquello que constituye en sí mismo la materia de la educación.

En resumen, los componentes fundamentales de un sistema de educación son:

¹ LARROYO, F., *Fundamentos de la educación*, Eudeba/Unesco, Buenos Aires 1966, p. 247.

a) *Las agencias educativas.* Conjunto de escuelas e institutos educativos periescolares, postescolares y extraescolares diseminados por todo un territorio.

b) *La legislación educativa.* Conjunto de normas con el objetivo de encauzar la vida educativa del país, y que la administración educativa debe respetar, cumplir y hacer cumplir.

c) *Los funcionarios.* Conjunto de funcionarios directivos y ejecutivos que conforman el personal encargado de atender las agencias educativas, como el de vigilar y administrar la compleja red de instituciones que estas constituyen.

Características principales de los sistemas educativos

Los ideales sociales y políticos, las necesidades económicas, las experiencias de la vida social y las influencias ideológicas externas determinan y configuran etapas características en la vida organizada de los pueblos.

Estas etapas de vida, a veces inmaduras, revolucionarias, integrativas o constitutivas, estables, pacíficas, de florecimiento o bien aciagas, convulsivas y de retroceso social, impregnan características indelebles a los sistemas educativos. Así tenemos:

a) Sistemas educativos tradicionales, utilitarios, con predominio del hogar, el arte de la guerra y la artesanía.

b) Sistemas educativos eclesiásticos de educación.

c) Sistemas educativos laicos.

Estas características de los sistemas educativos a través de la historia permiten identificar modelos educativos, tales como el de la educación elemental y superior de orientación conservadora, tradicionalista por su ideología, dogmática y memorista por su método, teísta y eclesiástica por su formación, y privada, particular, confesional por lo que hace a las instituciones de que provenía; al lado de una educación popular, laica, fundada en las conquistas de la floreciente ciencia natural del siglo XIX que culmina con la pedagogía del Positivismo²; educación popular, laica, gratuita y obligatoria que tuvo que superar la falta de maestros, la resistencia misma de las comunidades humanas y las disposiciones, acerradas unas, retrógradas otras, de sucesivos gobiernos nacionales.

La característica más fundamental que se puede destacar a partir de la postguerra (1945) es la de que los países hacen de la educación un siste-

² DEWEY, J., *Democracia y educación*. Losada, Buenos Aires, 1971.

ma, esto es, una disposición ordenada y jerárquicamente establecida de instituciones, agencias, legislación y funcionarios que son parte del propio estado. Esta característica se identifica, en nuestro país, por la de Ministerio de Educación y Ciencia —MEC.

Las leyes educacionales

La necesidad de reglamentar objetiva y coercitivamente la organización de la vida educativa, es decir, de producir un orden legal que garantice el adecuado desarrollo de la formación humana, tiene su origen y norma fundamental en la Carta magna de cada país, en la Constitución del estado.

En función de esta situación se habla del precepto constitucional de la educación pública. Precepto básico que supone un principio trascendente al propio derecho, válido en y por exigencia ideal, por imperativo ético.

De este precepto derivan las Leyes orgánicas, los Decretos, Reglamentos y demás disposiciones expresas que puntualizan los actos (acciones y omisiones) en la vida educativa, en forma vertical y horizontal. Todo esto, en síntesis, constituye un conjunto de específica intención que se conoce por Leyes educacionales.

Así, a través de las Leyes educacionales, se traduce la norma o precepto constitucional, mediante la prescripción, en términos generales, de los fines y medios, de las limitaciones y alcances, y del sentido e interés que se conjugan para atender el derecho y deber de la educación de un pueblo.

Ante un caso concreto —el de la LODE, por ejemplo— nos encontramos con una «Ley Orgánica de Educación» cuyo carácter es el de ser ley reglamentaria y sucedánea de la norma o precepto constitucional, respecto al derecho de todos los españoles de recibir la educación básica general.

Forman el cuerpo de la LODE la explicitación contenida respecto a los deberes del Estado en materia de educación, el concepto y límite de la iniciativa privada, las instituciones escolares y extraescolares, la estructura, grados y maestros de la educación básica general, etc.

En general, una ley educativa contiene prescripciones generales respecto, también, a los niveles preescolares, básicos, secundarios, normal y superior; a la investigación científica y pedagógica; a la unificación de toda la educación; a la coordinación de servicios educativos autónomos, etc.

El conjunto prescriptivo de una ley educativa transcurre por otros mecanismos jurídicos, tales como por ejemplo:

—*Los Reglamentos*, que son un conjunto de disposiciones concretas, especializadas y circunstanciales, tanto a niveles de la técnica pedagógica como respecto a niveles de técnicas de procedimientos administrativos y directivos sobre lo escolar.

Por medio de los reglamentos, el Estado convierte en deber una determinada conducta humana, estatuyendo que la conducta contraria será sancionada con pena o ejecución³.

Planeamiento integral de la educación

Concebida globalmente la educación, las políticas educativas de un país —cualquiera sea su matiz político— responden o deben responder a dos exigencias fundamentales:

- a) Permitir el desarrollo de las capacidades individuales de todas las personas.
- b) Satisfacer las necesidades y demandas de una sociedad, en términos de desarrollo y progreso.

La primera es una finalidad social que concibe a la educación como un bien, servicio al cual tienen derecho todos los ciudadanos.

La segunda es una finalidad que busca responder a las exigencias de las estructuras o institucionales de una sociedad o país. La educación, en este caso, se considera más como una inversión productiva, cuyos beneficios económicos, culturales y sociales se revierten sobre la sociedad y sobre los individuos como personas.

El equilibrio entre estas dos exigencias fundamentales solo es posible atendiendo al desarrollo armónico de la educación, en la perspectiva macroplanificable de la misma⁴.

Como lo señala el Informe de la Comisión de Unesco, la educación del futuro, mediante un proceso de desarrollo planificado, debe ser una educación democrática, funcional y humanista⁵.

Si analizamos la educación a través de sus componentes —procesos o actividades que desarrolla, productos o resultados de la acción educativa— la planificación del sistema aparece como un elemento dinamizador y ordenado del desarrollo educativo, en última instancia, de todo el desarrollo de la sociedad.

³ LARROYO, F., *op. cit.*, p. 251.

⁴ MONTERO, V., *La educación: un subsistema social planificable*, Tesis Doctoral, Fac. Letras UAB 1982, p. 24, sin publicar.

⁵ FAURE, *Aprender a ser*, Alianza, Madrid 1973.

Invirtiendo los términos, podríamos decir que la educación es, ante todo, un sistema susceptible de ser planificado. A su vez, este planificado debe insertarse en la dinámica de la planificación global del desarrollo.

Algunos principios que deben orientar la acción planificadora de la educación son:

a) La conducción de la educación, de por sí, es un proceso de carácter prospectivo, que adquiere mayor significación si tenemos en cuenta que el producto del sistema que planificamos se desenvolverá en un mundo diferente al que hoy vivimos. En efecto, si nos proponemos planificar un sistema educacional en un plazo más o menos largo (cinco, diez, quince años), el producto de este proceso planificado comenzará a jugar un rol significativo en la sociedad por lo menos en el doble del tiempo después que hemos formulado el plan. ¿No corremos el riesgo, entonces, de hacer del desarrollo de la educación un proceso regresivo o al menos estático?...

b) La conducción de la educación se entiende cada vez más como un proceso que involucra no solo a los técnicos que elaboran el plan, sino que también debe ser compartida por los grupos o comunidades a los que van dirigidos los planes, programas o proyectos. La planificación/administración debe ser un quehacer de todos, con todos y para todos.

c) La planificación no es un fin en sí —aunque tiene objetivos que la diferencian de los otros subsistemas del sistema educativo—, sino un instrumento para racionalizar la toma de decisiones. En este sentido, la planificación de la educación es, ante todo, la aplicación a la educación de principios que los verdaderos educadores tratan de infundir a sus alumnos, a saber:

- sujetar a un criterio racional y científico el examen de las posibilidades que se presenten ante un determinado problema concreto;
- escoger con prudencia las posibilidades que sean más convenientes y realizarlas sistemáticamente.

En tales condiciones, la planificación de la educación deja de ser la mera elaboración de un plan general y teórico; es un proceso continuo⁶.

d) Siendo la planificación/administración un medio al servicio del desarrollo educativo —a la vez que un instrumento operativo— las metodologías empleadas y los fundamentos que le dan soporte tienen validez transitoria.

⁶ IPE/UNESCO. *Planeamiento de la educación, problemas y perspectivas*, París 1968.

Por tanto, no hay ni puede haber vías únicas, metodologías infalibles, modelos acabados. La talla del administrador/planificador estará dada por el sentido creativo que le imprima a su acción.

En esta, como en otras esferas de la educación, la investigación y experimentación están llamadas a abrir nuevos horizontes en este campo.

En síntesis, a manera de conclusión, podemos asegurar que una conducción del desarrollo de la educación será efectiva, operativa y dinamizadora —no simplemente adaptativa— en la medida en que su marco referencial —las funciones de la educación y el lugar de esta en el desarrollo integral y armónico de la sociedad— esté claramente definido.

Las visualizaciones o percepciones de la educación como «sistema» constituyen un enfoque metodológico válido y comprensivo para abordar la tarea de dar cauce racional y científico al desarrollo educativo⁷.

El macroideario pedagógico

La organización democrática de la vida social, concebida como función de los estados, es la forma de vida más objetiva, popular y garantizadora de la libertad de la persona humana. La libertad del hombre; en estas circunstancias, es fuente y medida de la organización democrática. Este modelo electivo, legislativo y de ejecución, practicado por los pueblos, ha permitido el auge de todos los sectores de la cultura y de la vida social.

No está exento de problemas este tipo de organización de la vida social; ejecución autárquica, predominio de un poder sobre otro (desequilibrios de un estado de derecho) y la burocratización administrativa son los más patentes y que constantemente siembran el desasosiego en la vida ciudadana.

La política pedagógica se identifica, ciertamente, con lo sustancial del modelo. Pero también, su ideario, como contexto educativo, se ve afectado por esos problemas que sufre la forma democrática de la organización social.

En particular, la política pedagógica democrática, al querer alfabetizar las masas campesinas y obreras, al desear atender la educación elemental, al prestar la ayuda requerida a la educación media y superior, técnica y artística, etc., se da cuenta de que sus presupuestos son limitados, que su equipo material y humano no es suficiente, y que una anticuada legislación, una irresponsabilidad administrativa y unos intereses sociales e ideológicos costosos de superar se suman a las dificultades como contexto educativo.

⁷ MONTERO, V., *op. cit.*, p. 35.

En nuestro caso de vida organizada en las formas democráticas, a partir de 1976, el «ideario pedagógico» no está aún definido, como sería deseable lo estuviera.

La educación, no obstante, es un factor posible de insertar a la dinámica del desarrollo global de una sociedad regida por los grandes principios de la acepción democrática de la vida: participación, responsabilidad, gestión racional, compromiso consciente y voluntad solidaria de hacer de la vida socialmente individualizada y humana de cada hombre o mujer un acto y acción de integración a la comunidad social.

La educación tiene un papel fundamental para con nuestra realidad histórica reciente, ya que por ella se puede educar a un pueblo para que rescate ese conjunto de libertades eternamente soñadas, pensando que, dialécticamente, se desarrolla también la necesaria capacidad de responsabilidad con que cada individuo social debe responder al sostenimiento de un estado de libertades.

Nuestra educación, como sistema institucional, ha adolecido de un dirigismo y de una acentuada burocratización que empañan cualquier ideal de orden político pedagógico.

Quizá lo que interesa «idealizar» en nuestra educación es pensar en vincularla esencialmente al desarrollo cualitativo de los aspectos humanos de toda persona, antes que persistir en categorizarla en función del crecimiento económico, propio de una sociedad unidimensionalmente interesada por su progreso industrial e inmersa en el contexto capitalista del momento histórico⁸.

La administración educativa

En líneas generales, si se compara la administración empresarial, la pública o la educacional, sus principios y procedimientos son idénticos. Los estudiosos del caso concluyen sus investigaciones en coincidencias que señalan que los componentes básicos del proceso administrativo no difieren tanto cuando se aplican en organizaciones con objetivos diferentes: la universalidad de los principios administrativos es algo observado y comprobado.

Si se acepta que el objetivo primordial de la administración consiste en planificar, organizar, dirigir al personal, conseguir y distribuir los recursos humanos y financieros para alcanzar las metas fijadas, la administración no diferirá de otras administraciones.

Pero no se puede afirmar que exista una total y absoluta identifica-

⁸ MEC, *Informe del gobierno español*, 37ª Reunión de la Conferencia Internacional de la Educación, Ginebra 1979.

ción de análisis y alcances según el campo en el cual se desenvuelven.

La administración educacional posee características propias, tiene objetivos y acciones privativas, y un medio ambiente de operaciones particulares⁹.

La comunicación, toma de decisiones, programación, coordinación y la misma planificación tienen como finalidad alcanzar un mayor grado de desarrollo educativo del ser humano en permanente compromiso con su medio y sociedad en general.

En torno a la evolución, orientación y sentido diferencial de la tarea administrativa, en relación con la función educativa, cabe hacer algunas consideraciones:

a) De las diferentes escuelas del pensamiento administrativo existen unos estudios sobre el proceso que, en líneas generales, permiten una clasificación conforme a unos criterios básicos respecto al proceso administrativo.

En este sentido están las teorías administrativas que acentúan fundamentalmente los procedimientos, es decir, que aquí el objetivo principal de la función administrativa es alcanzar los mayores resultados en el menor tiempo posible, y de esta manera lograr una relación óptima entre costos y beneficios; o bien, las teorías administrativas que enfatizan los aspectos humanos del trabajo, donde el factor básico son las personas y el contexto, que les permita una más adecuada realización profesional y humana¹⁰.

b) No hay razón alguna para que las técnicas que se aplican para la eficiencia de las empresas económicas y de producción de bienes materiales no se apliquen a la administración de una empresa como la educación, en cuyos resultados está en juego el desarrollo y destino de la sociedad¹¹.

Unidad del proceso educativo

Por lo dicho y anotado respecto a los aspectos genéticos de la organización educativa, se puede entrever lo que la educación es en todos sus distintos tipos y niveles, considerando su base constitucional: la educación es un proceso unitario, un esfuerzo conjunto del estado, un proceso que podemos denominar un *corpus* de hecho y derecho.

La teoría pedagógica más comprensible de los problemas que entraña

⁹ SANDER, B., *Administración de la educación y transformación social*. IIPE, París 1970.

¹⁰ HARRER, I., *Hacia una tecnología liberadora*. Síntesis, Barcelona 1981.

¹¹ MONTERO, V., «El proyecto y el proceso administrativo», *op. cit.*, p. 256.

la unidad del proceso educativo tiene el nombre de «escuela unificada». Según esta teoría, se pretende que no exista interrupción entre los distintos grados y niveles de la enseñanza, de modo que el alumno pase de uno a otro insensiblemente.

Por otro lado, como ya se ha establecido, el planeamiento integral de la educación se esfuerza por sistematizar orgánicamente todos los dominios de la educación.

La escuela unificada es un sistema orgánico de educación pública abierto a una diferenciación progresiva de centros de enseñanzas metódicamente graduados, para propiciar y afitar las aptitudes y vocación de los miembros de la comunidad, con vistas al logro de una cultura ascendente¹².

LA ESCUELA Y SU DINÁMICA INSTITUCIONAL

Concepto y límite de la organización escolar

Diversos especialistas en la materia definen a la organización escolar como:

...una disciplina que trata de someter la actividad multiforme y compleja de la escuela a normas, para lograr que todos los elementos materiales y humanos que en ella intervienen y que la integran, sea cualquiera su carácter, contribuyan eficazmente al cumplimiento de su alta función educativa y social¹³.

Entendida así la organización escolar, queda expresamente indicado que la actividad educativa no se improvisa ni permite que sea producto de estériles ensayos, donde el esfuerzo de maestros y alumnos queda sin valor alguno.

Pero, no se entienda con ello que la organización escolar contiene un conjunto de recomendaciones que puedan aplicarse mecánicamente.

El tipo de escuela, la realidad social y las condiciones humanas y materiales son aspectos que limitan su aplicación mecánica.

Plantear los problemas esenciales a que da lugar la actividad diaria de la institución educativa y ofrecer las soluciones posibles o más recomendables constituyen el objeto y contenido disciplinario de la organización escolar, destacando, además, que será la iniciativa del maestro la que

¹² LARROYO, F., *op. cit.*, p. 255.

¹³ BALLESTEROS U, A., *La escuela en acción*, Eudeba/Unesco, Buenos Aires 1966, p. 256.

determine la aplicación de esas recomendaciones, según las necesidades y la auténtica realidad de la institución en que trabaja.

Estímulo y acicate que despierte en el educador el afán de reforma y originalidad en sus tareas escolares puede decirse que es la virtud esencial de la organización escolar. Decidir, adaptar y acomodar las recomendaciones que esta contenga para resolver determinados problemas funcionales de la escuela es una responsabilidad exclusiva de cada maestro, conforme al principio disciplinario de la organización escolar.

La institución escolar

La escuela es una institución de carácter social. Significa, por su constitución, el agrupamiento de alumnos y maestros formando una comunidad de trabajo, cuyo objetivo fundamental es la educación.

Su fin dominante es la educación mediante actividades diligentes de los educadores preparados, sobre un grupo de niños o de jóvenes para favorecer su desarrollo e incorporarlos a la cultura.

La escuela es un producto, un resultado de la comunidad nacional de que forma parte; cada escuela es reflejo del régimen social, económico y político de que procede, del cual depende y en el que, a su vez, influye contribuyendo a su progreso y a su transformación.

Toda escuela tiene un evidente carácter público, sea esta creada por particulares u organismos que forman el estado, puesto que su legalidad y posibilidades de trabajo dependen de reglas dictadas por el poder público para satisfacer necesidades de la población y de la cultura.

Los estudios sobre esta institución de servicio público concluyen en el reconocimiento de que la escuela, por su condición funcional, tiende a la defensa del sistema cultural heredado, pero también, por la índole dinámica de su obra, provoca el adelanto y la reforma de la cultura recibida.

El sistema escolar

Por sistema escolar se entiende:

...al conjunto de instituciones encargadas de realizar la formación de las distintas generaciones y la preparación general y profesional de los ciudadanos en todos los grados y ciclos de la cultura¹⁴.

Desde la perspectiva de la organización escolar, todo sistema escolar se basa en un estudio objetivo, tanto del sujeto como del contenido y

¹⁴ *Ibid.*, p. 261.

métodos docentes, para asegurar, hasta el máximo previsible, su eficacia y su éxito.

Como factores principales constitutivos y básicos del sistema escolar, podemos significar los siguientes:

a) *Factor del proceso evolutivo del hombre*, para lo cual el sistema contiene instituciones propias para la educación de la infancia, la adolescencia, la juventud y la edad adulta.

b) *Factor cultural*, para lo cual el sistema se preocupa de atender las necesidades de la vida de la colectividad, del proceso y progreso de la cultura, así como de tener en cuenta los imperativos técnicos, económicos, productivos, científicos, artísticos, etc., que constituyen los fundamentos de la existencia nacional.

c) *Factor axiológico*, para lo cual el sistema se asienta en los ideales y fines de la educación, y en un orden de valores dominantes no solo en el país, sino en la cultura y por las necesidades de la época.

d) *Factor de unidad y cohesión*, para lo cual el sistema se funda en una relación y enlace de sus diversas instituciones (graduación y continuidad) evitando la solución de continuidad en su misión social, (un concepto moderno, el de la Educación Permanente, parece ser particularmente afín a este factor).

Instituciones de un sistema escolar

Cada país tiene un sistema escolar basado en los anteriores principios básicos. Una enumeración simple de las instituciones fundamentales de un sistema escolar puede constar de las siguientes:

a) *Instituciones de ciclo preescolar* (niños de 0 a 4 años)

—*Primera infancia*. Atienden la crianza de niños menores de 3 años. Se denominan Salas cunas, Escuelas maternas, Nursery, etc.

—*Segunda infancia*. Atienden niños de 3 a 6 años, educándoles el lenguaje, los sentidos, la observación, el juego, etc. Se denominan Jardín de infantes o Escuelas de párvulos o Maternales.

(Nota: En España, la educación preescolar comprende a niños hasta los 5 años y se divide en dos etapas: a) Jardín de infancia (niños de 2 y 3 años), b) Escuela de párvulos (niños de 4 y 5 años). Ref. LGE, p. 64).

b) *Escuela básica, elemental o primaria*

Es la escuela de la tercera infancia. Obligatoria para niños entre 6 a 14

años. De carácter generalmente gratuito, y comprende tres ciclos: elemental, medio y superior.

(Nota: En España, la escuela básica es denominada Centro de Educación General Básica. Comprende ocho años de estudios (edades de 6 a 13 años) y, en la actualidad, se establece en tres ciclos: *a*) Ciclo inicial, *b*) Ciclo medio y *c*) Ciclo superior. Toda la situación comprendida en la LGE de 1970, en relación a la EGB, se encuentra reformulada en la LO-DE. Ref. LGE, p. 66) (pero solo en cuanto a gestión de los centros).

c) Instituciones del Ciclo medio o secundario (enseñanza media)

Escuelas de segunda enseñanza. Atienden la formación de adolescentes, de diversa duración y con la finalidad de atender el desarrollo de la personalidad integral del escolar, el diagnóstico de sus aptitudes y la ampliación de su cultura elemental.

Escuelas pre y vocacionales. Escuelas preparatorias para el ingreso en las Escuelas Técnicas de Enseñanza superior, y con la finalidad de establecer el diagnóstico de las aptitudes y la vocación del estudiante.

(Nota: En España, el Ciclo medio o secundario es denominado Bachillerato (conocido como BUP) y constituye el nivel posterior a la EGB. También a este ciclo corresponde el nivel segundo de la Formación Profesional (FP-2), siendo paralelo al 7º y 8º de EGB el nivel primero de Formación Profesional (FP-1). Ref. LGE p. 71).

d) Institutos y Escuelas de Ciclo superior o universitario

Instituciones propias para la enseñanza de la edad juvenil, a las cuales se ingresa como resultado del diagnóstico de las aptitudes y la vocación de los aspirantes.

—*La Universidad.* Atiende la formación de profesionales de las diversas direcciones del saber y de investigadores en las diversas ramas de la ciencia. La estructuran diversas escuelas y facultades.

—*Escuelas superiores.* Con un carácter de enseñanza superior, también son denominadas Institutos Superiores y Técnicos. Pueden ser independientes o formar parte de la propia universidad.

—*Seminarios, academias.* También denominados Centros de Investigación, Laboratorios o Institutos, con una función investigadora de la alta cultura y la formación de especialistas de talla internacional.

(Nota: En España, los Institutos de Ciclo superior se denominan de Educación Universitaria y el acceso a ellos está precedido por un curso de orientación. Recientemente (1983) entró en vigor la Ley de Reforma

Universitaria (LRU) que viene a establecer un nuevo orden jurídico sobre la universidad, respecto a lo establecido en la ley anterior. Ref. L.G.E. p. 78).

e) *Institutos de enseñanza especial*

—*Escuelas normales*. De diversas clases y para la formación del Magisterio de ciclos básicos.

—*Escuelas especiales*. Para la educación de los deficientes físicos y mentales (incluyendo la formación del profesorado *ad hoc*).

—*Escuela para la mujer*. Figura institucional ya superada por el principio de la coeducatividad de la enseñanza en todos sus grados.

(Nota: En España, este tipo de instituciones son denominadas, genéricamente, de Educación especial, aclarando, a su vez, que lo referente a la formación del magisterio se consulta como «Escuela de Magisterio» y correspondería al graduado de primer ciclo universitario. Ref. LGE p. 98).

f) *Instituciones de educación extraescolar y de adultos*

Denominación que acoge a todo tipo de servicio educativo que pretende desarrollar los objetivos de promoción cultural, tanto a nivel individual como colectivo, y a la promoción del desarrollo comunitario en función de la demanda social.

(Nota: En España, este tipo de instituciones está definido en dos ámbitos: el denominado «Educación Permanente de Adultos» (EPA) y el de «Enseñanzas especializadas». Además, recientemente (1983) se suma a este tipo institucional, lo regulado sobre «Educación Compensatoria». Ref. LGE pp. 92-96).

El edificio escolar

El problema del edificio escolar ha pasado por muchas fases y múltiples cambios. Aquella escuela de carácter intelectualista y libresca apenas planteaba problemas en este sentido. Bastaba habilitar un amplio salón para albergar el mayor número de niños.

La escuela exaltada como centro del saber y palacio de la cultura ofrece ya unos edificios suntuosos pretendidamente adecuados para el cumplimiento digno del principio democrático de educación para todos.

Previa una etapa a la 1ª guerra mundial, y en razón a que se retoma la idea rousseauiana de que la mejor escuela es la sombra de un árbol,

se generalizan las escuelas bosques, las escuelas colonias y los sanatorios infantiles, la escuela del mar y de montaña, el escultismo, etc.

En nuestra época, la condición arquitectónica del edificio escolar tiene una valoración especial, a la luz de los conocimientos psicológicos sobre la enseñanza y aprendizaje de los menores y por las condiciones que se estiman indispensables para que la obra educativa, en un concepto paidocéntrico, se realice con confort y eficacia.

En lo referente a las instalaciones y servicios, materia más propia de la Higiene escolar que de la Organización educativa, nos limitaremos a una simple enumeración de las instalaciones necesarias para el cumplimiento de la función educativa de toda la escuela:

—*De orden pedagógico*

- a) *Aulas*, espacio físico para la relación directa maestro/alumnos.
- b) *Talleres*, ámbito para las diversas actividades de desarrollo de las capacidades manuales.
- c) *Laboratorios*, lugar para realizar el aprendizaje de la química, física y biología, con todo lo necesario para despertar en los alumnos el hábito de observación y la aplicación a sencillos experimentos.
- d) *Observatorios*, sitio para el control de las observaciones sobre los fenómenos naturales (meteorológicos y astronómicos).
- e) *Biblioteca*, espacio con secciones infantil, pedagógica, popular, etc., y de doble carácter: fijo y circulante.
- f) *Campos y granjas escolares*, espacios físicos con el objetivo de acostumar al niño a vivir en contacto con el medio natural, practicar el cuidado de la naturaleza y observar el proceso de desarrollo vegetal y animal.
- g) *Museo y archivo*, ámbitos físicos para exposiciones de los trabajos pedagógicos y para la colección de los más interesantes.

—*De orden sanitario e higiénicos*

- a) *Campos de juego y deporte*, adaptados a las necesidades y características de las diversas edades y grados de los escolares.
- b) *Lavabos y baños*, para los hábitos higiénicos y del cuidado cultural físico-corporal (limpieza corpórea).
- c) *Sanitarios*, suficientes, limpios e higiénicos y con separaciones naturales debido al sexo de los educandos.
- d) *Bebederos*, recomendables los surtidores para evitar que el niño succione cañerías o salidas de aguas.

- e) *Guardarropas*, limpios y aireados para evitar la promiscuidad de las prendas de vestir.
 f) *Servicios médicos*, con una pequeña enfermería y botiquín con lo necesario para atenciones de urgencia.

—*De orden social*

- a) *Auditorio o sala de reuniones*, de necesidad mayor cada día por el carácter social que tiene la obra de la escuela.
 b) *Sala de proyecciones*, lugar específico para el desarrollo, atención y uso de la técnica audiovisual moderna.
 c) *Comedor y cocina*, necesario como servicio en todas las escuelas puesto que representa un rincón del hogar en el edificio escolar.
 d) *Cooperativa escolar*, para la formación del hábito productivo de las relaciones sociales entre escolares.

—*De orden auxiliar*

- a) *Despachos*, para el director, personal administrativo, asociaciones de alumnos y padres, y sala de profesores.
 b) *Bodega almacén*, para guardar material y los útiles de la escuela.
 c) *Viviendas*, como parte del edificio escolar, ya para el director como para el cuidador o personal de vigilancia, si no es posible para cualquier profesor.
 d) *Galerías* o espacios techados para el resguardo de los escolares en tiempo desapacible.

El mobiliario de la escuela

Todo mobiliario escolar —todo— hay que considerarlo desde tres perspectivas:

- el estético;
- el higiénico;
- el pedagógico.

Especialmente, el mobiliario dedicado a los niños tiene que ajustarse lo más posible a lo apuntado. Ello por el impacto y relación directa que tiene para con la formación integral del escolar.

A este respecto, Dewey, Montessori, Decroly, Cousinet y otros han

dado importancia relevante y dedicaron serios estudios y experiencias, para significar la importancia del mobiliario escolar en la formación del niño¹⁵.

Capítulo aparte lo constituye, en este orden de importancia, lo referido a la decoración de la escuela. Esta condición estética se puede establecer como esencial para la buena organización del trabajo gratificante y motivador de alumnos y maestros.

La belleza, en cualquiera de sus manifestaciones, se impone y conquista el deleite de quien la disfruta. Es erróneo, por lo mismo, el intento de muchas escuelas de llenar paredes con dibujos infantiles, con grabados o mapas y otros materiales, sin tener en cuenta la finalidad docente de estos «adornos estéticos», cual es cumplir un papel de complementariedad cuando así una lección lo requiera.

Lo estético de las clases obedece a su capacidad, iluminación y aspecto atractivo, a la buena distribución del mobiliario, a la integridad y buena conservación del edificio, etc.

Otros elementos de la dinámica institucional¹⁶

Completando resumidamente esta parte del artículo, indicamos puntualmente y en forma esquemática algunos temas que se relacionan directamente con la vida activa y vivencial de la escuela como institución escolar. Obedece esta indicación puntual a la necesidad de establecer campos de interés y estudio ligados al tema central: la organización y administración educativas.

a) *La vida disciplinaria de la escuela.* Donde adquiere importancia el propio concepto de disciplina y sobre el cual pueden establecerse tres tipos:

- la disciplina heterómana;
- la disciplina libertaria;
- la disciplina funcional.

b) *Los premios y castigos.* Elementos considerados como sinónimos, por algunos, con el de disciplina, existiendo teorías educativas que han postulado la disciplina escolar en función del premio y del castigo.

Tanto el castigo como los premios tienen su crítica en las concepciones modernas de la educación, estableciéndose un orden sugestivo de análisis frente a ellos, lo que ha posibilitado que unos y otros estén indicados como aspectos a excluir de la vida escolar en los reglamentos esco-

¹⁵ *Ibid.*, p. 269.

¹⁶ *Ibid.*, p. 289.

lares, estableciéndose, a su vez, un estudio sobre los medios para aplicar en la escuela una disciplina funcional.

c) *La organización de los alumnos*. Tema que contiene como principal material de estudio lo referido a las matrículas y clasificaciones de todo tipo de factores que se relacionan con la vida escolar.

En este sentido, el tema compromete no solo a la misión social de la escuela, sino que muy principalmente al orden, previsión y disciplina de la labor docente.

d) *La coeducación*. Tema sin mayor vitalidad en los tiempos modernos, pero que está ahí, pronto a saltar como respuesta simple y dogmática a la crisis de crecimiento que se vive en toda comunidad escolar, como consecuencia de aplicarse esta a unos mayores grados de participación, responsabilidad y nuevas concepciones de relaciones juveniles.

El perfeccionamiento de la coeducación a todos los niveles importa mucho tenerlo presente en el campo heterogéneo y dinámico de las relaciones de personas de diversos sexos en la vida escolar.

e) *La orientación educativa*. Si bien por sí sola la orientación educativa constituye un campo de estudio, dentro de cualquier clasificación de las Ciencias de la Educación aplicativas¹⁷, en este caso es indicada por su función psicopedagógica en la moderna concepción de la organización y dirección educativa. Interesa, por tanto, su misión, sus métodos, sus directrices, tratamientos y procedimientos.

f) *La actividad escolar*. Además de la importancia explícita que tiene desde una visión de la tecnología educativa, para con la Didáctica, este tema de la actividad escolar, interesa a la visión organizada de la vida escolar. Conocer su necesidad de preparación para la acción educativa, su ambiente educador y todo el conjunto de elementos con que se configura en el llamado Programa escolar, interesa al directivo y a la organización/administración de la vida escolar.

En este sentido, su importancia temática se relaciona con otro tema de igual vinculación a la visión indicada, esto es, con el de la realización y comprobación del trabajo escolar (Supervisión y/o Inspección). Así, la realización de la vida escolar y la comprobación del trabajo y promoción de los alumnos se establecen como elementos importantes a tener en cuenta en la organización y dirección educativa.

g) *La función social de la escuela*. Como así el de las instituciones encargadas de realizar esta función social, constituye dos temas vinculados al factor exógeno que implica a toda organización y dirección educativa. La escuela y la educación social, el carácter social de toda actividad edu-

¹⁷ FERRÁNDEZ, SARRAMONA, *La educación: constantes y problemática actual*, Ceac, Barcelona 1976.

cativa, las instituciones educativas y su carácter social, de protección social-escolar y educativa familiar, etc. son contenidos de interés para la eficiencia y eficacia de la conducción escolar.

LA FUNCIÓN DIRECTIVA DE LA ESCUELA

En el estudio de la organización educativa, además de un tema importantísimo —como es aquel referido al maestro, su preparación, selección y nombramiento, etc.—, también exige un interés lo tocante al problema vital de la dirección educativa. Con un examen esquemático de sus variados fundamentos y aspectos, concluye nuestro trabajo transcurre bajo el título genérico de «Aspectos de la planificación en la administración educativa».

El rol directivo

Un primer interrogante lo constituye la pregunta a este respecto, ¿es de verdad indispensable la existencia de un director, jefe de la institución educativa?...

No hay respuestas unánimes a esta cuestión y en diversos países el tema es tratado desde distintos enfoques.

Partidarios de la autonomía escolar y de que la escuela sea regida por un comité de maestros designados por los propios profesores de cada escuela es una alternativa que se da muy frecuentemente en varios sitios.

En idéntica propuesta, solo que estableciéndose turnos rigurosos al principio alternativo del comité (rotatividad de diversos comités de maestros), o designación de un profesor por grados, etc., viene a ser otra de las variables directivas que se consume de ordinario para el ejercicio de la dirección de una escuela.

Designar a un director con funciones dirigentes para un conjunto de escuelas se registra como un ensayo que ha probado la dispersión de la acción directiva.

Grupos de maestros se han planteado la supresión pura y simple de toda dirección, realizando cada maestro su labor, independientemente de los demás, aunque sí se establece, en este caso, la presencia de una junta técnica que cumple el rol de coordinar las actividades escolares y administrativas de la escuela¹⁸.

¹⁸ COLECTIVO DE MAESTROS, *La escuela en lucha*, Colectivo Escuelas «La Sagrera», Barcelona 1980.

Pero el caso más corriente que se da en referencia a la dirección de una escuela es que en la mayoría de las escuelas, estas son dirigidas con carácter estable y con plena autoridad por un maestro designado por las autoridades educativas correspondientes, de acuerdo a unas normas pre-establecidas.

Es una solución aceptable, pensando que la escuela es una comunidad educativa, donde intervienen muchos y diversos elementos que implican aspectos de atención social, pedagógicos, administrativos, económicos, etc., que precisan una coordinación, una dirección unificada en razón de evitarse situaciones anárquicas, de abandono o de desajustes que impidan la unidad de todas las voluntades para el objetivo de que la institución educativa cumpla su función fundamental, cual es la educación del pueblo.

El ideal directivo

Toda escuela precisa de una fisonomía propia, tanto material como por su forma de organizarse en el trabajo escolar. Esta fisonomía se traduce en la capacidad institucional de crear auténticos discípulos que se inspiren en el concepto de vida que su escuela realiza.

Al ser diversos los maestros que influyen en los escolares para el logro de aquella inspiración, se hace necesario la existencia de un pensamiento uniforme que, respetando la diversidad de criterios e iniciativas de los grupos de educadores, sea capaz de conseguir la unidad dentro de la misma y necesaria diversidad, ya para la elaboración de planes de trabajo colectivo, o bien, para la eficacia de las actividades de la escuela.

Dirigir, en este sentido, es estimular, corregir, mejorar, hacer progresar a cada grupo, a cada maestro; en una palabra, a toda la escuela en su conjunto.

El ideal directivo se expresa en que el director tiene que ser el maestro de máxima responsabilidad, de entrega total y exclusiva por el trabajo, el primero en cumplir y el último en permitirse distensiones en el cumplimiento del deber, atento a todo tipo de problemas y con la suficiente tranquilidad personal para buscar las soluciones requeridas más convenientes. En una palabra, identificado como un medio esencial para el bien hacer y éxito diario de la institución que dirige.

Funciones del director

a) Ante todo debe ser *director* y atender las dos funciones básicas de su rol:

- el de representante, ante sus profesores, de la autoridad técnica y administrativa superior;
- el de representante, ante la autoridad superior del servicio, de sus profesores y de la institución que dirige.

b) La relación con el medio social es otra misión del director, muy especialmente con los padres de familia, buscando en esta relación la colaboración de estos para con las actividades de la institución escolar.

c) La relación con el cuerpo de profesores es una de las tareas importantes del director. Por ella, se asegura un cumplimiento eficaz de la dirección y se establece la necesaria colaboración para la solución de los problemas particulares, ya sea de los grupos, y generales de la escuela. También se asegura el aspecto de la coordinación eficiente del rol directivo, progresando en el ejercicio de la misma a través de mejorar esta función o corregir su dinámica.

d) La relación con el alumnado no deja de ser, también, muy importante; misión que determina, en todo caso, el perfil-tipo de un director. Velar por ellos, por su higiene, disciplina, limpieza, moralidad y prestarles la debida atención a nivel personal, de sus trabajos, del aprovechamiento escolar, de sus necesidades e intereses, etc.

Y, en fin, es el director quien cuida de las condiciones higiénicas y pedagógicas del edificio escolar, de la organización y buen funcionamiento de los diversos servicios, de las instituciones *circum* y postescolares, etc., y, sobre todo, es él quien debe preocuparse del mejoramiento constante del trabajo de la escuela, de su progreso y de la reforma de su organización y de las técnicas utilizadas por los maestros¹⁹.

El Consejo técnico

La función directiva, personalizada en el director, precisa la colaboración de un Consejo técnico. Este Consejo es integrado por representantes de los maestros, si cabe. Su objetivo, en el principio de colaborar con la acción directiva de la escuela, es el de tratar los problemas técnicos interiores de la institución.

El Consejo es un procedimiento de organización cooperante para con el director, que en ningún caso disminuye su función específica, sino que, por el contrario, refuerza el reconocimiento a su autoridad en la solución de los problemas propios de la competencia dirigente. Comparte la responsabilidad directiva cuando se de el caso de cuestiones que reclamen la aportación colectiva. Presidente nato de estos Consejos es el

¹⁹ BALLESTEROS, U. A., *op. cit.*, p. 305.

director, así como de cuantos Servicios se creen en la escuela para intervenir en el gobierno de la misma.

Condiciones del director

Establecido el principio de que el director debe ser el maestro más destacado y consciente, las condiciones del mismo se pueden sintetizar en las tres siguientes:

a) Poseedor de una *experiencia* que le habilite a cumplir eficazmente su papel directivo, (recordando aquí que la experiencia no es lo que a uno le sucede, sino lo que uno hace con lo que le sucede).

b) Poseedor de una *personalidad definida*, que no dé cábalas a estereotipos conductuales en su desempeño directivo.

c) Poseedor de una *cultura amplia*, generalista en las cosas de la vida y no unidimensionalizado solo en las tareas de su despacho.

En razón a estas condiciones puede establecerse un criterio de selección. Por lo general, en este sentido, se aplican los siguientes procedimientos:

a) *Por libre elección*. Designación entre los maestros de cada localidad a aquellos que se consideran más aptos por parte de las autoridades educativas locales, estatales o federales.

b) *Por concurso*. Licitación de aspirantes —maestros en ejercicio— a las vacantes ofertadas, estableciéndose la designación en función de los mejores servicios (antecedentes curriculares), puesto en el escalafón, producción pedagógica y promoción cultural personal del elegido.

c) *Por oposición*. Designación por medio de un jurado de prestigio formado por profesionales distinguidos. Generalmente los aspirantes deben hacer ejercicios o pruebas que demuestren:

- una cultura general;
- una cultura pedagógica;
- vocación y aptitudes profesionales;
- condiciones para la docencia;
- dominio de la práctica de la enseñanza;
- capacidad para la administración;
- capacidad profesional.

En muchos lugares se emplean coordinados estos sistemas, registrándose como el más generalizado el procedimiento por concurso.

Tal vez, el más recomendable parece ser el del procedimiento por oposición, que es el que pone más en evidencia los méritos del aspirante y se presta menos a la influencia de factores ajenos al valor auténtico y a la capacidad del concursante u oponente.

No obstante, como aporte marginal y en razón al interés específico que este tema personalmente me ha suscitado, he llegado a la conclusión que este procedimiento termina casi siempre en establecer situaciones de intereses corporativos (lo que no rechazo como principio, sino como «medio» único).

En el tiempo, por este procedimiento, se van estableciendo «grupos de intereses o capillitas de poder» que se regeneran en sí mismos y que llegan al acto electivo con compromisos previos, como resultado de unas personalísimas visiones que se estereotipan equivocadamente en una subjetiva defensa de cuidar lo trascendente e importante de la tarea directiva.

La formación académica específica y de especialización para la función directiva es el procedimiento más efectivo que existe para asegurar la buena y diligente tarea directiva de las escuelas. A estos ámbitos de formación se llega con un único antecedente: la dedicación al estudio, investigación y desarrollo científico de lo que es la función docente en la educación, pensando a esta desde su desarrollo institucional escolar.

