

LA FUNCION PLANIFICADORA DEL DIRIGENTE ESCOLAR

Por P. MUNICIO y S. GIJÓN

«Comenzar por definir los términos es siempre una forma poco agradable de entrar en la materia; pero, en este caso, no veo el modo de soslayarla. La planificación de la educación se encuentra todavía en un estado amorfo, sin límites claramente aceptados por todos. Cada uno llega por un camino diferente, y sin duda el que nosotros hemos seguido influye en la manera de ver las cosas. Recurrir al diccionario para buscar una definición sería poco útil. Durante los diez últimos años, esta planificación ha tomado nuevas dimensiones, y, no pudiendo describirla sólo teóricamente, debemos señalar los límites que podemos ver en la práctica antes de poder reunir toda su complejidad en una fórmula aceptable para la mayoría»¹.

Si este párrafo de Beeby es necesario para introducirnos en su planificación de la educación, aquí resulta algo menos que imprescindible no sólo para la comprensión de los resultados, sino también como disculpa de tantos y tantos detalles que pueden enlazarse con la teoría y que por su novedad, el constante cambio a que se ven sometidos o la dificultad de reseñarlos, no hemos mencionado.

Posiblemente, uno de los primeros límites que debemos acla-

¹ C. E. BEEBY: *L'administrateur de l'éducation face à la planification*. Institut International de Planification de l'Education. U. N. E. S. C. O. París, 1967; pág. 9.

rar, por la novedad del tratamiento sistemático, es el de la extensión del objeto al que pretendemos aplicar la planificación². Esto resulta obvio si queremos utilizar supuestos científicos que nos lleven a la formulación de modelos de aplicación universal. Bajo esta idea se han movido cuantos hasta el momento han buscado la elaboración de teorías para aclarar las funciones de los dirigentes escolares; aunque, en razón de su propia especialización, se han polarizado en dos campos, según estén centrados en el estudio de los problemas escolares a escala regional o en el de los que se plantean a nivel de clase. En el primer grupo se centran los esfuerzos de los técnicos de los organismos internacionales, y la bibliografía es copiosa y completa³. En el segundo trabajan especialmente cuantos de una u otra forma están interesados en el mejoramiento didáctico de nuestra docencia⁴.

Pero del examen de los sistemas docentes extraemos un tercer campo de actividad que se desarrolla con gran celeridad y que alcanzará en un futuro próximo rápidamente su perfeccionamiento técnico. Nos referimos a las instituciones escolares como unidades que sirven de agrupación a maestros y alumnos para facilitar la tarea de la enseñanza y que actúan de nexo entre las autoridades que marcan la política escolar y el maestro que la cumple⁵.

² Planear es prever para proveer; es decir, conocer antes de actuar los elementos de que disponemos y con ellos realizar un proyecto de acción para lograr unos objetivos. La planificación tiene por objeto «la actividad humana» de aquellos que con su acción o trabajo han de hacer reales los objetivos previstos y deseados. En este sentido, todo dirigente que planifica da cauce y ritmo a la actividad de determinados hombres.

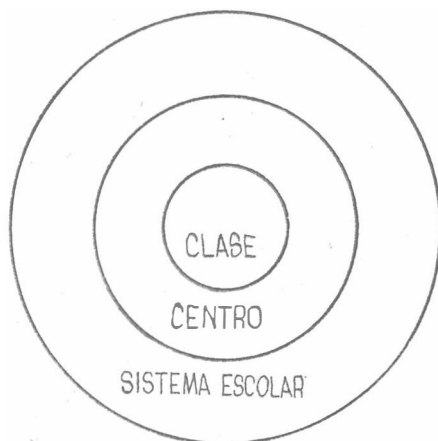
³ *Le rôle de l'OCDE dans la planification et le développement de l'enseignement*. «L'observateur de l'OCDE», núm. 27, págs. 13-40; abril 1967.—International Institute for Educational Planning: *Educational Planning: a Bibliography Unesco* (París, 1964).—O. E. A. o U. N. E. S. C. O.: *Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación. Significado y alcance del planeamiento*, 122 págs; Washington D. C., 1959.

Ministerio de Educación y Ciencia-O. C. D. E.: *Las necesidades de educación y el desarrollo económico-social de España* (Madrid, 1963).

⁴ LUIZ ALVES DE MATTOS: «Planejamento do Ensino». *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 27, núm. 66.

ALBERTO PEREIRA RICO: «Planificación de la materia, de la unidad didáctica y del trabajo diario». *Vida Escolar*, núms. 84.88 y 92, año IX.

⁵ La clase es una parte del centro escolar, y el centro, una parte del sistema escolar. La actividad de la clase repercute en el centro, como la vida del centro repercute en el sistema escolar. Inversamente, las directrices escolares por las que se guía un sistema escolar repercuten directamente sobre los centros de enseñanza, y éstos, sobre el maestro.



Podemos hablar de tres niveles: El sistema escolar (primer nivel) supone la existencia de un área con una cierta unidad económica, geográfica, lingüística y cultural, y la planificación está a cargo de las autoridades en materia de educación ⁶. Las instituciones escolares (segundo nivel) pueden alcanzar una mayor o menor complejidad, y están al cargo de un director escolar ⁷. La clase, tal como se concibe tradicionalmente, está al cargo de un maestro y supone una situación de relación directa con los alumnos en los que ha de actuar ⁸. Es decir, llegamos por este medio a la aclaración de tres límites concéntricos que fijan determinadas áreas de acción para el investigador y permiten al dirigente escolar que más directamente está enfrentado al problema educativo—es decir, al director—enfocar su actividad como verdadero ejecutivo responsable del cumplimiento de unos objetivos fijados en la política escolar.

Partiendo de un esquema general, podemos estudiar las relaciones de la escuela con los otros niveles escolares y con la em-

⁶ El caso más frecuente de planificación de un sistema escolar se realiza en el plan nacional. La mayor parte de los países tratan de unificar el nivel cultural de sus regiones tratando de acelerar el desarrollo de las zonas más retrasadas.

⁷ La complejidad puede consistir, por ejemplo, en tratarse de una agrupación escolar con clases diseminadas por todo el casco de la población, o en contar con diferentes tipos de enseñanza (primaria, media, profesional) que tienen su propia dirección.

⁸ Otro caso ocurre en la enseñanza en equipo (*team teaching*) que desborda totalmente la relación maestro único-grupo concreto de alumnos. Véase *La Escuela en Acción*, vol. V, núm. 9663; febrero 1967.

presa mercantil en general. En este esquema que hemos elaborado pueden apreciarse las líneas de actuación con problemas y soluciones comunes y descubrir cómo está engarzada la escuela en el proceso educativo, y, al mismo tiempo, puede aprovechar las soluciones que le brindan las empresas productoras de bienes y servicios empeñadas por razón de la competencia en conocer científicamente cómo lograr una producción mejor y mayor con medios limitados.

	ACTIVIDAD EDUCATIVA	CUALQUIER OTRA ACTIVIDAD	Equivalencia de objetivos, elementos y proceso.	
Primer nivel (político)	Conjunto de escuelas en un sistema escolar.	Conjunto de empresas de actuación coordinada.		→
Segundo nivel (ejecutivo)	Escuela.	Empresa.		→
Tercer nivel (realizado)	Clase o grupo de clases de un mismo nivel.	Sección de la empresa.		→

↓ ↓

Igualdad de objetivos, elementos y proceso

Eje vertical.

Si seguimos la línea vertical de la actividad educativa, estamos analizando la comunidad de objetivos, elementos y proceso entre todos los niveles. No requiere demostración alguna que los objetivos que persigue un director general de Enseñanza deben ser los mismos que los de los centros dependientes de él y los de cada maestro en su clase; y lo mismo podemos decir de una asociación de padres de familia que tenga sus propios centros escolares, o de la empresa que cuenta con un centro para la formación profesional de sus empleados. Resulta evidente que la igualdad de objetivos es en aquellos generales marcados por el organismo superior, porque la institución tendrá los suyos propios particulares, correspondientes a programas de trabajo específicos o a situaciones propias de la zona en que esté enclavada. Y, de la misma forma, el maestro persigue en cada clase un objetivo concreto,

que puede o no estar incluido en el general, pero que, en cualquier caso, no estará en contradicción con él.

Por otro lado, los elementos de trabajo son comunes, aunque la dimensión para su tratamiento sea distinta. El maestro prepara su trabajo en relación con el número y las características de su grupo de alumnos; el director, en función de los alumnos que asisten o pueden asistir al centro, y el inspector o la autoridad competente, sobre la población total en edad escolar de la zona sobre la que tienen jurisdicción. De la misma forma se podrían comparar el resto de los elementos que tienen en cada nivel su propia proyección, pero que obligan a una estrecha coordinación entre sí, de forma que el esfuerzo de uno exija para ser eficaz el esfuerzo de los otros dos niveles.

En otras palabras: la escuela se ve obligada por su función a transmitir la normativa educativa desde los órganos rectores de la educación al escalón operativo del maestro, y, en sentido inverso, reflejar la realidad educativa de la clase ante la autoridad competente. Estos son los dos extremos de un mismo eje que han de sopesarse al efectuar la planificación de la escuela.

Eje horizontal.

Comparemos, por ejemplo, la empresa de artes gráficas que ha realizado este número de la «R. E. P.», con una escuela. ¿Qué tienen en común?

En primer lugar, el eje vertical de actividad nos permite situar la empresa, en el orden funcional de que estamos hablando, entre un consejo de administración que dicta la política a seguir y cada una de las secciones por las que ha de pasar el original que han entregado los autores hasta verse convertido en el ejemplar que usted lee en este momento.

Situada la empresa en el nivel ejecutivo en que está la escuela, fácilmente podemos apreciar la semejanza del proceso educativo con el de fabricación de un libro o con cualquier otro de producción, transformación y comercialización. Frente a la planificación, la escuela y la empresa tienen los mismos obstáculos.

El alumno llega a la escuela para ser formado (educado, instruido, transformado), así como el original se presenta en la imprenta para ser transformado en libro. La escuela pretende, por delegación de la familia, hacer del niño un hombre más útil (moral, social, cultural o profesionalmente); y, como la imprenta pone

el original por encargo del autor en condiciones de ser más útil al permitir su difusión, la escuela ha de prever los elementos necesarios para realizar la formación que le está encomendada (libros, materiales, mobiliario, profesores), y la imprenta necesita de la misma forma contar con papel, tintas, máquinas y operarios. La escuela, como la imprenta, cuenta con una programación, unos escalones de actividad, un tiempo de realización; es decir, con un proceso que depende no de la especialidad, sino de cada niño y de cada libro⁹.

El dirigente, podemos resumir, ante la educación del niño o la impresión de un libro, se enfrenta con la necesidad de realizar una obra, y parte de una equivalencia de objetivos, elementos y proceso de acción.

Comparación de objetivos.

¿Debe establecerse una verdadera selección de objetivos en la escuela? ¿Se debe determinar su extensión de una forma concreta? ¿En qué medida, si las respuestas son afirmativas, es posible utilizar los sistemas selectivos de las empresas con fines lucrativos?

No existe un criterio claro sobre si los objetivos forman parte de la planificación o son anteriores a ella misma; pero, en cualquier caso, es preciso contar con ellos, pues sin ellos no hay plan, y sin plan no es posible hablar de empresa¹⁰.

Son posiblemente los militares los que dan el ejemplo más claro de la importancia de los objetivos y de la claridad y coordinación con que deben ser formulados. Nunca en el ejército se ha creado una unidad sin un objetivo claro, y la primera norma que debe tener presente el mando en cualquier circunstancia y nivel es dar misiones definidas y concretas en las que no sea posible la vacilación o la duda¹¹.

Hay un grupo de objetivos que podemos denominar institucio-

⁹ JESSE B. SEARS: *The nature of the administrative process*. McGraw-Hill. Nueva York, 1950.

La equivalencia no sólo termina aquí, sino que el dirigente se ve obligado por sus funciones a actuar en el mismo sentido con respecto a la organización, coordinación, dirección y control de la formación del niño o la impresión del libro.

¹⁰ WILLIAM H. NEWMAN: *Programación, Organización y Control*. Ediciones Deusto. Bilbao, 1964; pág. 22.

¹¹ L. GULICK: *Administrative Reflections from War II*. University of Alabama Press, 1948; págs. 77-78.

nales y que son previos a cualquier otro objetivo. Se nos presentan, por ejemplo, al decidir entre educación o institución, servir a la comunidad u obtener beneficios, coeducación o separación de sexos, un solo nivel de enseñanza o varios niveles, etc.

Pensando en otros objetivos más concretos, no es posible hablar de prever clases para todos los niños del pueblo, sino 12 clases de 35 alumnos para los 420 niños del pueblo, y dos clases más de 30 alumnos para el próximo curso, que según las estadísticas de población entrarán en el período escolar. Si no están claros estos objetivos, puede ocurrir que el planificador piense en clases de 40 alumnos, y no tenga presente el aumento del próximo año. Incluso una decisión como ésta lleva aparejado el haber determinado previamente el sistema de enseñanza, puesto que el arquitecto escolar proyectará obras muy distintas si se va a realizar enseñanza en equipo, se van a utilizar medios audiovisuales con sentido prioritario o se ha de seguir una enseñanza tradicional. Y, de la misma forma, cambiará el mobiliario, la distribución de las clases, el profesorado, el personal auxiliar, el presupuesto.

Y si el objetivo debe ser claro y concreto, no es menos necesario determinar la extensión de los objetivos en los siguientes aspectos:

1) Qué personas y en qué forma se verán afectadas según su nivel administrativo. La mejora, por ejemplo, en la organización de la enseñanza de iniciación profesional, afectaría a los maestros de los cursos séptimo y octavo, que podrían verse obligados a realizar cursillos de perfeccionamiento, a establecer una enseñanza departamentalizada, a cambiar el horario de trabajo, etc.¹².

2) Qué personas, organismos y empresas del exterior pueden verse afectadas. Sería inútil, por ejemplo, fijar objetivos contrarios a los intereses de los padres, de las autoridades o de la población general, así como es imprescindible que las clases de formación profesional estén subordinadas a las necesidades de las empresas en las que los alumnos entrarán a formar parte al dejar la escuela.

3) En qué medida el objetivo fijado influye sobre otros objetivos ya establecidos, o sobre los objetivos menores de cada departamento o clase. La determinación de establecer como día de vacaciones la tarde del miércoles en la Enseñanza Media, ha traído como consecuencia un cambio de horarios que afecta a la progra-

¹² H. A. SIMON: *Administrative Behavior*, 2.^a ed. The McMillan Company. Nueva York, 1957.

mación tradicional de algunas materias, que será preciso modificar.

4) Debe establecerse una jerarquía de objetivos cuando puedan coexistir varios que representen en el desarrollo del plan dificultades de realización conjunta. En algún caso, el establecimiento de dos objetivos generales puede no tener ningún punto en común, y no será preciso plantearse cuál de los dos tiene prioridad (reorganización de los archivos generales y entrevistas de cada profesor con los padres de los alumnos con problema escolar). Sin embargo, durante el desarrollo del plan pueden surgir dificultades que será preciso allanar; por ejemplo, si el maestro X precisa informes del alumno. Y justo en el momento en que ese tipo de expedientes está siendo ordenado y clasificado en el archivo general. Por ello, será preciso prever con anterioridad que una de las fases se adelante o se retrase.

5) La propuesta del plan viene condicionada por los *standards* operativos, que a nivel de objetivos quiere decir las cantidades de personal, dinero, materiales, conocimientos, producción y beneficios con que se ha de actuar¹³.

El dirigente debe conocer la proporción entre gastos y beneficios, el nivel de producción en un período y las personas, técnicas y máquinas de que dispone, puesto que con estos datos debe señalar:

- La cantidad X que va a producir (objetivo inmediato).
- Con un número de personas A (profesores, auxiliares, etc.).
- Con un material B (material).
- Con un gasto total C (salarios, atenciones, etc.).
- En un tiempo D (trimestre, año, etc.).
- Contando con un nivel técnico E (formación de los profesores).
- Y una colaboración externa F (ayuda de ayuntamiento, inspectores, etc.).

La extensión de los objetivos en este aspecto puede variar desde la no limitación de facilidades para el establecimiento de un plan con entera libertad hasta verse condicionado por unas disponibilidades económicas, técnicas o personales.

¹³ W. PUCKEY: *Wat is Management*. Chapman and Hall, 1944; página 241.

Elementos.

La constante comparación de situaciones parece suficiente para demostrar la equivalencia entre los elementos de una empresa educativa y los de cualquier otra empresa de carácter netamente económico. Ambas utilizan edificios, materiales, propaganda, técnicas, personal, etc. Bien es verdad que la materia que transforman es distinta, porque el hombre no puede compararse con el hierro de una fundición, el papel de una imprenta o el dinero de un banco; pero, en esencia, esto no es lo importante ni lo que comparamos, sino la acción que sobre él se efectúa. Lo verdaderamente comparable es la dirección de la transformación del niño en hombre formado, del mineral en metal puro, de metal en lavadora o en máquina de escribir.

El proceso de acción.

¿Podemos también hablar de equivalencia en el proceso de planificación de una empresa educativa con respecto a cualquiera otra empresa? Ciertamente que cada empresa tiene sus propios problemas y exige unos tiempos de actuación distintos, pero tanto el momento y la duración del programa como los pasos lógicos para llegar a la puesta en marcha de un plan pueden ser considerados equivalentes.

La planificación en la escuela, como en otro tipo de empresa, puede iniciarse:

a) Cuando se desea comenzar una actividad.

b) En cualquier momento en que una determinada situación exija modificaciones sustanciales.

En el primer caso, por ejemplo, actúa la escuela que decide ampliar sus actividades creando estudios nocturnos o la empresa automovilística que decide lanzar un nuevo modelo al mercado.

En el segundo caso se encuentra la escuela que descubre la deficiente preparación de su profesorado para utilizar con aprovechamiento los medios audiovisuales de que disponen, o la empresa constructora que descubre la poca solidez de las casas que construye como consecuencia de la mala preparación de la argamasa.

La actividad planificadora comienza por cualquiera de estos

dos casos y entra en un proceso de acción dividido en cuatro fases¹⁴:

Primera fase.—Reconocimiento de la necesidad de actuación.

He aquí un cuadro comparativo con ejemplos de situaciones que exigen actuación inmediata:

EN LA ESCUELA	EN CUALQUIER EMPRESA	SITUACION COMUN
Deficiente nivel ortográfico general.	Las ventas disminuyen frente a una situación de expansión general.	Escasez de personal.
Falta de profesorado por traslados o enfermedad.	Escasez de personal calificado.	Escasez de personal.
Llegada de nuevo material audiovisual.	Cambio de maquinaria habitual por otra más moderna.	Necesidad de formación del personal.
Matriculación masiva de alumnos al ser inaugurado un polígono nuevo de viviendas.	Exceso de pedidos sobre la producción normal.	Necesidad de aumentar la producción.

Segunda fase.—Investigación y análisis de los datos.

Observemos un cuadro comparativo con ejemplos de una escuela que desea crear nuevas clases de iniciación profesional y una empresa agrícola que busca un aprovechamiento más completo de su tierra por medio de la mecanización y racionalización de sus cultivos:

¹⁴ W. H. NEWMAN: *Op. cit.*, pág. 17.

EN LA ESCUELA	EN LA EMPRESA AGRÍCOLA	DATOS
Maestro de taller, profesores, auxiliares.	Técnicas, capataces, obreros especialistas.	Personal disponible y necesario.
Máquinas, herramientas y locales.	Máquina y herramientas.	Máquinas necesarias.
Financiación estatal y privada.	Disponibilidad en caja o préstamos bancarios.	Financiación.

Tercera fase.—Propuesta del plan o programa.

Del conocimiento de las necesidades y de los elementos de que es posible disponer se establece un plan cuya elaboración depende de la doctrina en que se inspire y de las características personales del planificador. Esta propuesta no es más que la delimitación de los caminos a seguir.

Cuarta fase.—Elección del plan o programa.

El plan así concebido puede pasar a la aprobación de un órgano o puesto superior; pero en cualquier caso, realizados los retoques que sean necesarios, se puede considerar terminado el proceso por esta decisión final.