

# Administración Comparada de la Educación: un nuevo reto a las puertas del siglo XXI

Angel González Hernández  
Amalia Ayala de la Peña  
*Universidad de Murcia*

**RESUMEN:** El objetivo del presente artículo es analizar el papel fundamental de la Administración Comparada de la Educación en el contexto del declive del actual modelo de organización sociopolítica, el Estado-Nación. No es ésta una tarea fácil dada la compleja diversidad estructural que manifiestan los distintos Sistemas Educativos. En definitiva, se trata de reflejar dos problemas fundamentales en esta cuestión: la tendencia a la internacionalización y la tendencia a la regionalización.

**ABSTRACT:** The aim of the present article is to analyze the fundamental role of the Comparative Administration of the Education in the context of the State-Nation declivity. The complex structural diversity in each country does not make this task easy. In the whole, two fundamental problems in this question: internationalism and regionalism are reflected.

**PALABRAS CLAVE:** Educación Comparada (Comparative Education), Administración Educativa (Educative Administration), Internacionalización (Internationalism), Regionalización (Regionalism).

## 1. UN LARGO TRAYECTO: DE LA ADMINISTRACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

El término Administración posee un valor polisémico que aparece ya en la misma definición que nos ofrece el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española. De este modo, encontramos que su más genuína acepción se refiere a la acción y el efec-

to de un amplio elenco de infinitivos: gobernar, ejercer la autoridad, ordenar, disponer, organizar, suministrar, proporcionar, distribuir, graduar o dosificar.

La Administración, por lo tanto y en consecuencia, implica el *ejercicio de un poder* -más o menos legítimo-, la existencia de *un determinado orden* inherente a cualquier acto de organización y la presencia de *unos criterios o valores* en base a los cuales se materializa uno u otro tipo de distribución, graduación o dosificación.

Pero, si bien el acto y efecto de administrar es inherente al desenvolvimiento de cualquier ser vivo en su propio equilibrio y, también, al de cualquier grupo, la Administración, tal y como la conocemos en la actualidad, se nutre de los inicios del desarrollo del modelo de Estado como forma de organización sociopolítica. Y así, aún partiendo de los antecedentes medievales reconocidos por la corriente ortodoxa de juristas y politicólogos, va a ser el Siglo XVI y la época del Renacimiento, con su peculiar fe en la razón y su emergente humanismo, el caldo de cultivo óptimo para el paulatino ascenso de una creciente burguesía que experimentará la necesidad de sufragar los gastos de guerras y contiendas, en el marco del imparable aumento de un sistema económico monetario que va a ser el que provoque la creación de todo un aparato administrativo encargado de asegurar la eficacia de la, por entonces, acción centralista. Y este aparato administrativo supone también un proceso imparable de *institucionalización, burocratización y jerarquización* cuya primera consecuencia observable es la relativa **disociación**, por mediación, entre el poder político y las personas que lo ejercen.

Es en esta línea en la que se dibuja toda la evolución teórica de una serie de aportaciones propias de los siglos XVII y XVIII en los que la historia deja claras huellas del interés de los grandes pensadores por la filosofía política y las cuestiones suscitadas en torno a la estructura del poder político y a la peculiar relación entre gobernantes y gobernados (Fernández Galiano, 1989). El empirista inglés Hobbes con su *homo homini lupus est* en el que el Estado nace con el necesario pacto entre hombres o *Leviatán*; el también empirista inglés Locke, con su inicio de la doctrina de separación de poderes, elaborada más tarde por Montesquieu; y, ya en pleno siglo XVIII, nuestro pedagogo por excelencia, Rousseau, y su *Contrato Social*, forman, indudablemente, parte sustancial de esta evolución teórica señalada.

Sin querer sustraernos, aún, a las, siempre interesantes, aportaciones procedentes del vasto e inabarcable campo de la Teoría del Estado, a partir de este momento de “surgimiento” del aparato administrativo -insistimos, tal y como lo conocemos en la actualidad-, el modelo estatal y la administración evolucionan paralelamente, de forma que los distintos tipos de Estado se dotan de su peculiar y propio aparato administrativo, es decir que, pese a que resulta clara esta real disociación señalada -que es, precisamente, la que nos permite otorgarle el valor que merece a la Administración como tal-, la íntima relación entre Política y Administración resulta, del mismo modo, incuestionable.

Y así, avanzando a grandes pasos por el tiempo -pues así lo requieren los límites de esta aportación-, la esperanza de la consagrada Revolución Francesa dibuja el cruce de frontera que supone la superación ideológica del modelo absoluto de Estado hacia el decimonónico Estado liberal, caracterizado, entre otras muchas cosas, por sus dos elementos más emblemáticos: las Constituciones y las declaraciones de derechos. Y es precisamente en este marco estatal liberal en el que tiene cabida la Administración educativa como sector, no siempre prioritario, en los dos elementos señalados (Constituciones y Declaraciones de Derechos)-, de la más amplia Administración pública o “Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y a resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado” (Diccionario de la Lengua Española, 1994: 44).

Ya a fines del XIX y principios del XX la universalización del derecho a sufragio transforma este Estado liberal en nuestro actual Estado democrático, en el que la Administración educativa encara, élla también, el reto de ser garante de los principios democráticos del Estado social de derecho.

Y estamos, pues, ante la Administración Educativa, elemento mediador entre el gobierno y el gobernado, organizadora y dosificadora en materia educativa y portadora, cómo no, del poder de actuación y decisión, de la capacidad de establecimiento de un orden y de la determinación de los criterios a utilizar en su función dosificadora.

## **2. LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA: ENTRE LA POLÍTICA EDUCATIVA Y LA ORGANIZACIÓN ESCOLAR**

La Administración educativa, elemento a caballo entre la Política Educativa que la precede e inspira y la organización escolar que la concreta en un medio, adquiere, de forma paulatina, los tintes que caracterizan -en la terminología de Morin (1993)-el gran bucle educativo y social en el que se encuentra inserta.

La Política educativa, concreción a su vez de las políticas sociales más amplias, materializa su función inspirando los modelos educativos que de élla se desprenden, dotando a esta materia de la cobertura legal precisa para su funcionamiento legítimo en un Estado de Derecho y, sin duda, generando todo un aparato administrativo encargado de garantizar los objetivos que le son propios o bien modificando el aparato preexistente de acuerdo a los fines que se pretende alcanzar.

Pero, lo que parece claro cuando nos referimos a la Administración educativa es que, en su seno, se pueden distinguir varios papeles que le son propios. *Ente abstracto y órgano público concreto*, en su dualidad, conjuga, al menos, cuatro grandes funciones: una *función subsidiaria* al ser la encargada de aplicar las leyes procedentes de las instancias políticas que la enmarcan; una *función reglamentaria*, en su capacidad de dictar

disposiciones relativas a materia educativa, convirtiéndose en responsable última en la resolución de una serie de cuestiones para las que está dotada de capacidad ejecutoria (resoluciones, prescripciones, homologaciones,...); una *función jurisdiccional*, en su también autonomía de resolución de reclamaciones (UNED, 1977); y, desde luego, una *función intermediaria-informativa* en su necesaria relación con los niveles de la organización escolar.

De este modo, los elementos con los que hemos intentado caracterizar a la Administración de la Educación se encuentran presentes en estas funciones señaladas. Así, el **ejercicio del poder de actuación y decisión**, se concentra, de forma prioritaria, en sus funciones reglamentaria y jurisdiccional, aunque el cómo se materialice su función subsidiaria y su función intermediaria-informativa también reviste una importante parcela de poder. El **elemento organizador o de orden** se encuentra presente en todas sus funciones, de forma que, mientras que en las actuaciones subsidiaria y jurisdiccional el respeto a unos criterios jurídicos preestablecidos es más evidente, en su actuación reglamentaria e intermediaria la carga organizadora es, por decirlo de algún modo, más fuerte, pues es ésta materia de su responsabilidad exclusiva y es la propia Administración la que establece los plazos, criterios y condiciones de ejecución. Por último, toda la función administrativa se encuentra impregnada de una y no de otra **selección de criterios**, en función de unos objetivos, que subyacen o que se especifican, y que determinan, en alto grado, uno u otro tipo de distribución u organización resultante.

En este marco, creemos que queda fuera de toda duda la importancia real de la Administración de la Educación en tanto que su actuación puede, y de hecho lo hace, determinar la *activación, aceleración, retención o paralización de medidas* teóricamente asumidas por su precedente política. La Administración, en este sentido, no es neutra en su responsabilidad en el largo proceso educativo pero, también es justo señalarlo, carga en numerosas ocasiones con la responsabilidad del “no cumplimiento” de determinadas políticas y, sin embargo, es considerada, –cuando los objetivos determinados llegan a cumplirse–, como *mera intermediaria auxiliar* en una función que la excede por sus dos límites señalados, la *responsable política* y la *técnica* organización escolar.

A la dualidad de *ente abstracto* y *órgano público* ya mencionada, se une, pues, esta *dualidad valorativa* que la convierte, a veces, en responsable de todos los males que enfrenta la educación y, otras veces, en simple eslabón de un sistema más amplio y complejo; lo que sí nos resulta incuestionable es su utilidad y la profunda y afianzada justificación de su presencia en el actual y extendido modelo educativo occidental.

La *relativa autonomía* y la *relativa independencia* de este órgano aconseja, en su siempre heterogénea composición humana, la *interdisciplinariedad* como garante del orden que se le supone inherente y posibilitadora a un tiempo de la ejecución de las funciones que le son propias.

Un último apunte de este apartado para señalar la necesidad de no olvidar que las nuevas tendencias y crisis que afectan de forma general a la educación no son ajenas a esta parcela de la misma, la Administración, y que no siempre se la dota de la oportunidad de participar activamente en la reflexión y discusión que sí se permite a otros implicados en el proceso educativo ante la irrupción de un cambio o una reforma que afecta a sus prácticas diarias.

### 3. UN PASO MÁS: LA ADMINISTRACIÓN COMPARADA DE LA EDUCACIÓN

Como hemos señalado en el apartado anterior, la Administración educativa no se sustrae a las tendencias que, de forma general, afectan al fenómeno educativo. Tal es nuestro punto de partida para referirnos al campo de la Administración Comparada de la Educación y no porque este campo no tenga su propia trayectoria histórica la cual se funde con las primeras aportaciones del campo de conocimiento que es la Educación Comparada, sino porque nuestro objetivo en este apartado no es otro que el de resaltar, en el marco de una tendencia comúnmente señalada por numerosos autores -la de superación del modelo estatal-, los límites y también las posibilidades de una administración educativa comparada.

Pero empecemos por el principio y señalemos, aunque sea someramente, el lento y paulatino declive que el Estado, como forma predominante de organización sociopolítica, comienza a experimentar. En sustitución, si tal término es posible en Ciencias Sociales escapando a la lógica identitaria, y de forma cada vez más palpable en todos los ámbitos, se erige una tendencia a la internacionalización o a la mundialización en un mundo en el que el flujo de una información sin fronteras, como posibilidad, ha dejado de ser la utopía de unos pocos soñadores o adivinos para convertirse en plausible. Cada vez más cerca, más peligrosa o esperanzadoramente cerca, de la aldea global a la que se refiriera McLuhan (1993: 57).

Paralelamente, los crecientes fenómenos de regionalización y la, ya afianzada, conciencia del respeto y la defensa de la propia identidad cultural introducen al modelo estatal en una difícil situación o, como bien señala Tedesco, el Estado-Nación “no puede ser mantenido en su forma tradicional, pero tampoco puede ser olvidado rápida y fácilmente. Desde una perspectiva educativa, el problema consiste en cómo promover una identidad nacional que se articule en forma coherente con la apertura y el respeto hacia los otros, hacia los diferentes” (Tedesco, 1995: 107).

En este contexto, las potencialidades de la administración educativa comparada no se limitan a una contribución al conocimiento de otras realidades educativas, ni siquiera a su posibilidad de vislumbrar nuevas y originales opciones de respuesta ante determinadas situaciones sin que esto suponga, de ningún modo, caer en el que ha sido frecuente

error de traslado o asunción de prácticas exógenas que no responden a la propia realidad.

Y es que, las limitaciones a las potencialidades de la administración educativa comparada ante esta nueva situación, vienen dadas, en gran parte, por la herencia de lo que han sido límites propios de la comparación aplicada a las Ciencias Sociales y, más concretamente, a la Educación.

Distinguimos así, entre otros, dos grandes sesgos que acechan y que, de hecho, ya están afectando a la Administración Comparada de la Educación y que provienen, desde nuestro punto de vista, de una limitada forma de entender la comparación aplicada a la educación:

1. La conversión de la Administración educativa comparada en mera descripción de las administraciones educativas de los distintos sistemas educativos, lo que, lejos de ser comparación, no es más que constatación o descripción, primer paso necesario, pero no único, de cualquier proceso comparativo.

2. Como consecuencia de esta limitada forma de ver y entender la comparación, la práctica extendida, y no por ello legítima, de establecer falsos cuadros de equivalencias que obvian las diferencias reales, positivas y enriquecedoras, entre realidades nacionales.

Es, en definitiva, una traducción que traiciona las realidades nacionales forjadas en base a una identidad cultural, en pro de una “unidad”, por decirlo de algún modo, externa y coyunturalmente creada en base a criterios de un corte eminentemente geográfico o económico.

Y, quede claro, estas matizaciones no suponen la negación de contribuir a una tendencia cuyas posibilidades, aún no completamente discernidas, se nos dibujan prometedoras, sino que pretenden señalar los peligros procedentes de la práctica sin reflexión de unos modelos heredados y también cuestionados de comparación, incapaces de afrontar el análisis de la realidad social y, por ende, educativa.

Lo que sí parece claro es que el apoyo y la contribución al afianzamiento de esta tendencia de mundialización -en la que sin duda ya se encuentra inmersa la Europa sin fronteras- requiere una importante implicación por parte de la administración educativa. Implicación que vendrá dada, fundamentalmente, por su ya destacada función subsidiaria que, obviamente deberá obedecer nuevas normativas tendentes a garantizar esta mundialización y, también y de forma más que señalada, por su función reglamentaria que, previsiblemente, deberá ceder parte de su autonomía en pro de la homogeneización necesaria y subyacente a cualquier proceso de internacionalización estructural. Una correcta orientación facilitará, sin duda, la efectiva unión, el movimiento e intercambio, respetando, al mismo tiempo, los principios y peculiaridades regionales o de identidad.

#### 4. A LAS PUERTAS DEL SIGLO XXI: LA ALDEA GLOBAL Y EL RESPETO A LA PROPIA IDENTIDAD

La importancia y el papel fundamental de la administración comparada de la educación parece fuera de toda duda cuando la tendencia a la mundialización se va forjando en una paulatina superación del modelo estatal como sistema prioritario de organización sociopolítica. Y es que, esta tendencia a la mundialización pasa, inexorablemente, por una circulación educativa sin fronteras que requiere, para su materialización, de la existencia de una serie de medidas que posibiliten, también a nivel formal, la pretendida unión.

Va a ser de nuevo Tedesco (1995: 13) el que ilustre la dualidad de esta nueva situación cuando apunta: “La escuela afronta, ahora, una doble tensión. Por un lado, la tensión entre el autoritarismo de las demandas identitarias y la liberación de las propuestas universales. Por el otro, la tensión entre la uniformización de las propuestas universales y el respeto a las diferencias”.

Así, puede resultar claro que, ante los cambios culturales que proceden de los crecientes procesos de modernización, un reduccionismo al que ha sido hegemónico concepto nacional puede resultar del todo limitativo y empobrecedor en materia educativa; en este sentido, la apertura que supone la circulación educativa supranacional puede hacernos coincidir con Tedesco en su consideración de liberalidad de las propuestas universales. Pero, como este mismo autor señala, la universalización pasa también por un proceso de uniformización que compatibilice las estructuras que habrán de garantizar esa movilidad.

Entendemos nosotros que la homogeneización -más que la uniformización a la que se refiere Tedesco- puede ser necesaria, al menos a nivel estructural y, desde luego, administrativo. Esta homogeneización entraña, sin duda alguna y en pro de ese proceso de universalización que se persigue, *cesiones y adquisiciones* por parte de la comunidad internacional implicada.

Sin embargo, ésta no es, desde nuestro punto de vista, la cuestión prioritaria. Sí lo es, sin embargo, *el proceso de discusión que determine estas cesiones y adquisiciones* y es que, al problema destacado por Tedesco de tensión entre uniformización y respeto a las diferencias, se une una tendencia, no siempre declarada, que puede amenazar la *aldea global*, convirtiéndola en la *aldea parcial* de aquellos países capaces, por su peculiar supremacía en los foros políticos o económicos, de imponer sus propias estructuras educativas, acordes a su peculiar realidad e identidad y, por lo mismo, favorecedoras de la perpetuación de dicha supremacía, a través, entre otros medios, de esa supuesta “administración educativa común”.

Esta es, desde nuestro punto de vista, la verdadera amenaza a este nuevo modelo

de pretendida *aldea global*, cuyas consecuencias pueden imaginarse si tenemos en cuenta un referente comparativo histórico, tal cual es, por ejemplo, el escaso arraigo de las prácticas educativas formalmente asumidas por determinados países y que responden - más que a un verdadero proceso de maduración- a una exigencia presente en las condiciones internacionales requeridas para la prestación de determinadas ayudas económicas. Más valiera, entonces, no intentar llamar progreso y mundialización a lo que entendemos no es sino una *hegemónica recolonización*.

El respeto a la propia identidad no puede, pues, quedar reducido, una vez más, a una *concesión* en unas parcelas, llamémoslas, de grandes ideales. Es y debe ser un *logro propio* a riesgo de, en caso contrario, correr la suerte de una estructura mundial, esa sí real y no de grandes principios ideales, carente de sentido para los más y plena de interés para los menos. En éste, y no en otro sentido, la soñada *aldea global* será, también para nosotros, un reto a las puertas de este siglo XXI.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- ALONI, N. (1997). "A redefinition of liberal and humanistic education", en *International Review of Education*, Vol. 43, nº 1. Netherland, Kluwer Academic Publishers (pp. 87-107).
- CUEVA, M. DE LA (1994). *La idea del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica.
- DELORS, J. (COORD).(1996). *Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI: La educación encierra un tesoro*. Madrid, Santillana-Ediciones UNESCO.
- FERNÁNDEZ-GALIANO, A. (1989). *Derecho Natural. Introducción Filosófica al Derecho*. Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, A. (1991). *Lecturas de Educación Comparada*. Barcelona, PPU.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, A. et alii (1996). *Lecturas socio-políticas de la educación y Compendio de legislación escolar*. Barcelona, PPU.
- McLUHAN, M. (1993). *La Galaxia Gutenberg*. Barcelona, Círculo de Lectores.
- MORIN, E. (1993). *El método II. La vida de la vida*. Madrid, Cátedra. (Versión original en francés, *Le Méthode II. La vie de la vie*. Seuil, Editions du Seuil, 1980).
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (1994). *Diccionario de la Lengua Española (XXIª edic.)*. Madrid, Espasa Calpe.
- TEDESCO, J.C. (1995). *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid, Anaya.
- UNED (1977). *Política y Legislación Educativa*. Madrid, MEC.