

# HACIA LA FORMULACIÓN DE UN CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PARA LA EDUCACIÓN

FERNANDO CHUECAS M.

Este artículo trata, a través del análisis de aspectos históricos, lógicos y semánticos, de precisar el significado del concepto de administración, distinguiéndolo del de ciencia administrativa.

Tal vez uno de los problemas más serios que enfrenta la Pedagogía, o como quiera que se llame a aquel saber o disciplina que tiene como objeto propio a la Educación, es la falta de un vocabulario adecuado; de una terminología si no exclusiva, propia y específica que ayude a comprender y describir con precisión y rigurosidad los problemas que la afectan.

Consideremos, por ejemplo, el término "currículo" o "curriculum", a propósito del cual Siegel (1973) muestra más de veinte acepciones distintas.

Con tanta variedad de significados para un solo término será muy difícil llegar a comprender cabalmente lo que pueda decirse acerca de él y, lo que es peor, será muy difícil llegar a comprender exactamente lo que es curriculum.

No es éste el momento de estudiar exhaustivamente el problema de curriculum, ya que el objeto de este trabajo es otro. Sin embargo, para fundar este aserto recomendamos la revisión del artículo de Moulin (1977) precisamente sobre "Concepto de curriculum".

Esto mismo suele ocurrir con otros términos en la literatura pedagógica, como por ejemplo: "aprendiza - je", "conducta", "administración", etc., que también presentan gran variedad de significados.

Sin embargo, no es sólo esta suerte de anarquía semántica la que ha provocado este carácter difuso de la terminología pedagógica, sino también ha contribuido a ello la incorporación de términos tomados de otras disciplinas sin la adecuación y precisión correspondientes. Por ejemplo, "input", "sistema", "retroalimentación", "insumos", etc., se usan sobre todo hoy, con frecuencia, y no siempre con significado unívoco; ni siquiera se usan en el sentido original del término, ni se hacen las necesarias adecuaciones al aplicarlos a una realidad distinta como es la educación.

Especialmente esclarecedor es el artículo de Fierro (1977) "El Lenguaje de la Educación y sus Implicaciones en la Formación y el Perfeccionamiento de Docentes", cuya lectura recomendamos y del cual sólo se extrae ahora el siguiente párrafo:

"A los especialistas que intervienen directa

mente en la formación de profesores, a los encargados de la planificación y desarrollo de programas de perfeccionamiento de éstos, les cabe tomar y hacer conciencia de la necesidad de concretar el lenguaje pedagógico con el fin de eliminar la ambigüedad, de depurar lo, de rescatar su sentido allí donde se ha desgastado. En el fondo, más que un problema de formas lingüísticas, parece ser de clarificación de las ideas que subyacen en dichas formas". (p.13)

En consecuencia, se trata de aproximarse, de alguna manera, al significado de diversos términos como una forma de contribuir a la formación de un léxico especializado que ayude a comprender, cada vez mejor, a la Pedagogía.

Empresa nada fácil, por cierto, ésta que se trata de incoar. Sin embargo, y tal vez si por esto mismo, atrayente.

El presente artículo tendría por objeto intentar hacer algunas aportaciones en torno al concepto administración y su relación con la educación.

Por problema de espacio, sólo se podrá en esta oportunidad desarrollar algunas reflexiones sobre la administración en general, dejando para el próximo número de esta revista lo referente al establecimiento de las relaciones entre administración y educación.

De las lecturas sobre administración, uno de los problemas principales que se desprende es la poca pre

cisión, justamente, del término "administración", que es aplicado indistintamente a realidades diferentes.

Miner (1978) pone el énfasis en *lo que se administra*, la organización, y su conocimiento es condición necesaria para comprender el proceso administración:

"Administrar implica la existencia de algo que ha de ser administrado. Este "algo" es una organización; en el mundo de los negocios una corporación o posiblemente una sociedad". (p.22)

Ahora bien, cuando este autor define las organizaciones les atribuye, en realidad, tres características:

- a) propósitos comunes u objetivos organizacionales
- b) división del trabajo
- c) uno o más centros de poder

Miner confunde o, al menos, no distingue con claridad entre lo que es una organización propiamente tal y la administración de esa organización; si bien sugiere esta distinción cuando señala:

"Desde este punto de vista, administrar se vuelve un *proceso de guiar un sistema organizacional* complejo, formado por partes y fuerzas interactuantes a través de un ambiente que provee recursos, ayuda y restricciones, hacia un conjunto de objetivos que puede en

ocasiones ser muy difícil de reconciliar".  
(Lo escrito en letra cursiva ha sido destacado por el autor de este artículo).

Así, el concepto de organización es aplicado a algo más estático que la administración: es decir, allí donde encontramos objetivos comunes, división del trabajo y centros de poder, estamos frente a una organización. Pero, el *cómo* de estas características: es decir cómo formular los objetivos, cómo hacer funcionar una división específica del trabajo y cómo ejercer el poder en la dirección del trabajo es administrar.

Koontz y O'Donell, por su parte, (1964) utilizan el término administración para referirse al

"... cumplimiento de objetivos deseados mediante el establecimiento de un medio ambiente favorable a la ejecución por personas que operan en grupos organizados". (p.15) Esto no presenta una diferencia esencial con lo planteado por Miner. El énfasis, sin embargo, en el caso de Koontz y O'Donell está puesto en la *acción administrativa* que tiende al "establecimiento de un medio ambiente favorable".

Un tercer sentido para el término administración lo encontramos en Baraona (1971) cuando cita a W. Jiménez, anotando que administración

"... es *ciencia social* compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación

a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr". (p.2)

En esta definición se encuentran, igualmente, dos aspectos diferentes que llaman a confusión: uno, la administración en cuanto *ciencia*. Desde este punto de vista, la administración es concebida como una actividad que permite llegar a conocer un fenómeno; es decir, se trata de describir, explicar e, incluso, predecir. En segundo lugar, la administración como "técnica", como "práctica" y "aplicación". En este último sentido, la administración será, necesariamente, normativa.

En síntesis, en el uso del término administración se puede distinguir, cuando menos, dos sentidos distintos: por una parte, aplicado a una acción, a un proceso de dirección o manejo de una actividad cooperativa; por otra parte, aplicado a una actividad cualitativamente distinta: la de conocer este proceso. En el primer caso, se está frente a la administración como una práctica o *técnica*. En el segundo, nos referimos a la administración como *ciencia*.

Desde un punto de vista histórico, también es posible encontrar esta dualidad de sentidos para el término administración.

En efecto, citando siempre a Jiménez, Baraona (op

cit) hace una revisión histórica en la cual es posible descubrir esta dualidad.

Cuando se refiere a la Epoca Antigua, el término es referido, básicamente, a una "acción cooperativa" elemental, de "supervivencia" del hombre primitivo.

A propósito de los egipcios, señalará que hacia el año 1300 A.C. "existen manifestaciones de sistemas administrativos" (...) (p.6); con respecto a la Administración China, se resalta su carácter *normativo* (ídem ant.)

Sin embargo, resultan realmente esclarecedoras a propósito de los dos sentidos del término administración, las anotaciones de Baraona con respecto a la "Evolución del pensamiento administrativo (Edad Moderna y Contemporánea)". (p.8)

En la Edad Moderna y Contemporánea, la Administración presentará dos evoluciones diversas entre sí: una, lo que ocurre con la administración en Europa; la otra, lo que ocurre en Estados Unidos.

La administración en Europa está representada por la "cameralista" y la "legalista".

De la primera de ellas, Baraona dice que "Nació con la Monarquía absoluta y tuvo por finalidad proporcionar a los funcionarios las *técnicas y prácticas* necesarias para administrar lo más eficazmente el patri

monio real". (Lo escrito en letra cursiva ha sido destacado por el autor de este artículo).

En el contexto "legalista", por su parte (p.8)

"La Administración viene considerada como simple *instrumento ejecutor* de leyes, directrices y programas del Gobierno y la formación se hace exclusivamente sobre conocimientos jurídicos". (Lo escrito en letra cursiva ha sido destacado por el autor de este artículo).

De lo hasta aquí expuesto desde el punto de vista histórico podemos concluir, justamente, que el término administración ha sido usado para referirse a una actividad, a una práctica, en definitiva, a una técnica.

Pero, cuando se refiere a la "evolución americana", el autor citado debe decir que

"La historia de la Ciencia de la Administración es esencialmente distinta. Nace con la formación del Estado Federal y como una rama de la Ciencia política, con cuya ayuda se hace autónoma". (p.10)

Es evidente que en este último caso nos estamos refiriendo a algo distinto. Ahora, la Administración aparece como una ciencia, es decir, es cuantitativamente distinta a las "técnicas y "prácticas" de la administración cameralística y al valor "instrumental" que

tiene en la legalista.

Sostenemos que uno de los problemas que debemos enfrentar primero se origina en el hecho de tener *un solo término y dos cosas* a las que aludir: la dirección de una acción cooperativa, por una parte; y, por otra, la ciencia que tiene por objeto de estudio esa dirección.

Si no se tiene presente esta distinción, se corre permanentemente el riesgo de aplicar a una los criterios de la otra en la definición, y vice versa, lo que, obviamente, lleva a confusión.

De esta manera, en este artículo, cuando se use el término 'administración' estará referido al ejercicio de la dirección de una actividad cooperativa ordenada a un objetivo u objetivos.

Por otra parte, aquella actividad orientada a conocer, describir, explicar e, incluso a predecir en el marco de este fenómeno se la llamará ciencia administrativa o, más propiamente, ciencia de la administración.

De modo que la pregunta ¿Qué es la Administración? debe ser resuelta precisando, antes, a qué cosa nos estamos refiriendo.

## I. TERMINO, COSA, CONCEPTO

Definir la "Administración" exige centrar la atención en estos tres elementos: término, cosa y concepto, siendo este último, en rigor, la definición de ella.

Se postula que en el término (o nombre) se podrán encontrar algunos elementos que ayudarán al efecto. También se sostiene que en la "cosa" y "objeto" que se quiere definir se encontrarán otros elementos que prestarán gran ayuda.

No se dispone de los antecedentes necesarios que pudieran permitirnos conocer el origen histórico del término. Una aproximación válida, sin embargo, es la etimológica.

En el trabajo de Baraona, ya citado, se encuentra la siguiente etimología: la palabra 'administración' viene del latín, del término 'administratio' que significa acción de administrar. Y 'administrar' está compuesto por "ad" y "ministrare", que significa "servir".

Esta etimología parece insuficiente. Nuestra búsqueda nos lleva a concluir que ADMINISTRACION procede del latín "administratio, -onis", que significa "administración", "distribución", "dirección", "ejercicio", "servicio".

Sin embargo, esta sola etimología, tampoco nos en trega, ciertamente, todos los elementos necesarios pa ra precisar lo que podemos entender por administra - ción. No obstante, en lo que respecta al término y pa ra nuestro propósito, es suficiente.

Se trata ahora de establecer, de precisar a qué se le aplica el nombre de *administración* o a qué se le ha aplicado. ¿Cuáles son las características esenciales de aquello a lo cual se aplica el término?

En este sentido, y siempre sobre la base del análisis introductorio, se podría afirmar que se trata de una *actividad humana*, no individual sino grupal, *coo*- *perativa*. En esto pareciera no haber discusión. Ade - más esta "acción cooperativa" está orientada a un *ob*- *jetivo* ... o a varios. En resumen, podemos afirmar que se aplica el nombre de 'administración' a una activi - dad humana orientada hacia un objetivo.

Pero, ... ¿es a la actividad *en sí* a la que con - viene el nombre?

La respuesta a la pregunta anterior es no. En ri - gor, se aplica el nombre de administración cuando se *ejerce* o *ejercita* la *dirección* de una actividad huma - na *distribuyendo* el esfuerzo cooperativo para alcan - zar (*servir*) un objetivo.

## II. LA ADMINISTRACION Y LOS OBJETIVOS

Se ha venido señalando que la administración es una actividad humana, cuestión sobre la cual no parece haber discusión.

Al mismo tiempo, se ha señalado que esta actividad humana, cooperativa, está orientada a la consecución de fines.

En estas dos afirmaciones (actividad humana-fines) hay una redundancia sobre la cual conviene detenerse un momento.

El hombre es el único ser de la Creación capaz de concebir una finalidad para sus acciones. Es el único capaz de darle *sentido* a lo que hace. De modo que al hablar de "humano", implicamos finalidad.

Hasta en sus más cotidianas y elementales o simples actividades humanas encontramos presente el para qué de ellas: salir al campo, cantar, comer, estudiar, amar, etc., tienen una finalidad y, lo más importante, el hombre tiene la capacidad de llegarla a conocer. Del mismo modo, la administración tiene un objetivo, una finalidad.

No se administra porque sí. Como se ha dicho, es precisamente, el que esté orientada a un objetivo lo que le da el sentido humano a la administración. En ri

gor, resulta irracional actuar porque sí.

Conviene recordar, también, que la causa final (el o los objetivos), la "causa causarum" del doctor Angélico, es la primera en el orden de la causación. Esto significa, en síntesis, que la causa final es la primera en concebirse aunque la última en conseguirse. Es, en definitiva, el motor que mueve a la acción.

La administración, en cuanto actividad, se mueve hacia finalidad y por una finalidad.

Ahora bien, es necesario distinguir en este punto, por una parte, la finalidad de la obra y, por otra, la finalidad del que obra. De este modo, evitaremos asignar a la administración el objetivo de la empresa que se administra, como cuando se habla de producción, rentabilidad, etc., como objetivo de la administración.

Estos objetivos no constituyen, a nuestro juicio, los objetivos de la administración, por cuanto quedarían fuera de ella las organizaciones o corporaciones "no productivas" como las que dan servicio, por ejemplo, y que también requieren de la administración.

Cuando hablamos de la finalidad de la obra queremos referirnos a la finalidad de la administración. En este sentido, la administración no tiene finalidad en sí misma o por sí misma, sino que se presenta como un medio, como un instrumento que apunta a un objetivo que la trasciende. De esta manera, es posible afirmar

que la administración ayuda a cumplir mejor la función de una organización o sistema.

Así, una empresa productiva bien administrada rendirá mejores frutos; un hospital bien administrado prestará un mejor servicio, etc.

Insistimos, pues, en que la administración no tiene una finalidad en sí misma; es, más bien, un instrumento que permitirá a un sistema u organización lograr sus objetivos. En este caso, debemos decir que la administración sirve al o a los objetivos del que obra (la empresa o las personas).

De manera que, nos parece, no es responsabilidad de la administración diseñar los objetivos, sino, que le corresponde el cómo lograrlos de la mejor manera posible. Esto, teniendo presente el concepto de administración como técnica.

A este respecto, vale la pena destacar que, al decir que la administración no tiene finalidad en sí misma, no queremos afirmar que no tenga finalidad en absoluto. Por el contrario, se postula que su finalidad es la de servir los objetivos de organizaciones, empresas, sistemas u otros. Dicho de otro modo, la administración es necesaria para el logro de la eficiencia de cualesquiera actividades cooperativas.

Ahora bien, si la eficiencia de un sistema se mi-

de en base al logro de sus objetivos, y si la administración tiene, como finalidad el contribuir a la eficiencia de un sistema, se puede concluir que la administración tiene como finalidad mediata el logro de los objetivos del sistema en el cual se aplica.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BARAONA, A. *Apuntes del Curso de Nociones de Teoría y Técnicas de la Administración.* (mimeo) Escuela Nacional de Adiestramiento, Santiago, 1971.
- FIERRO, F. *El Lenguaje de la Educación y sus Implicaciones en la Formación y el Perfeccionamiento Docentes.* En *Curriculum*. O.E.A., Año 2, N<sup>o</sup> 3, Venezuela, Junio, 1977.
- KOONTZ, H. y O'DONELL, C. *Curso de Administración Moderna.* 3a. Edición, Editorial Mc Graw - Hill, México, 1980.
- MINER, J.B. *El Proceso Administrativo.* Compañía Editorial Continental S.A., México, 1978.
- MOULIN, N. *Concepto de Curriculum.* (mimeo) Departamento de Educación, P. Universidad Católica de Chile, Sede Regional Temuco, 1977.
- SIEGEL, P. *Reflexiones acerca de la Evaluación del Currículo.* En *Boletín de Educación*, Unesco. Publicación semestral de la Oficina Regional de Educación, N<sup>o</sup> 14, julio - diciembre, Santiago, 1977.