

RETOS Y PERSPECTIVAS EN ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN*

Joaquín Gairín

La Administración y gestión de la educación nos ubica en el contexto que trata las formas como se institucionaliza, y, por tanto, se ordena, la educación, refiriéndose habitualmente a las preocupaciones que acompaña la ordenación general del sistema educativo y la de los centros docentes. La consideración de estos últimos debe verse, cada vez más, desde una perspectiva amplia que trata de superar la visión restrictiva que los identifica como la única estructura operativa de gestión de la educación y del sistema formativo; restricción impropia si pensamos, como ejemplo, en la naturaleza de las instituciones de formación ocupacional, de las escuelas de idiomas o de los talleres propios de los centros cívicos u otras situaciones o bien si consideramos inviable y sin sentido el separar la educación formal y no formal.

No parece necesario, por obvio y seguramente reiterativo, el justificar la necesidad de que las respuestas educativas respondan a las demandas sociales; tampoco, la necesidad de adaptar la educación y su organización a los cambios permanentes que la dinámica social genera.

Nos planteamos, desde este enfoque, los retos y perspectivas que debe considerar la administración y gestión de la educación en relación al servicio social que deben y prestan las instituciones formativas, sin que ello quiera obviar, aunque se haga en esta ocasión por razón de contexto, la existencia de otros procesos y realidades de gran interés para analizar. La cuestión es de interés pero resulta problemática si consideramos que, al depender de una evolución social y científica que no conocemos, nos situamos en el campo de las probabilidades que explican la existencia de diversas, variadas y a veces contradictorias aproximaciones.

Sin embargo, creemos que podemos localizar, dentro de la diversidad de planteamientos, puntos de encuentro entre los diferentes análisis que se hacen. A ellos nos referiremos, partiendo de aportaciones anteriores (Gairín, 2003a, 2004), señalando de antemano que no necesariamente las coincidencias significan o pueden identificar certidumbres.

1.- El sentido de las organizaciones educativas

La concepción instrumental de las organizaciones sigue siendo válida actualmente; sin embargo, cada vez más se matiza más su función promotora del cambio interno e impulsora de la transformación social.

* Congreso Internacional **Pedagogía y Educación en el siglo XXI**, Madrid, 2004. Ponencia Sección A, sesión 5ª: Gestión y administración escolar.

1.1. Las organizaciones educativas en un contexto sistémico

Las organizaciones son instituciones de y para la sociedad, creadas para satisfacer sus necesidades, lo que justifica la vinculación sociedad-organización y caracteriza su rol como organizaciones, actúan en la práctica como estructuras de apoyo y realización de las aspiraciones de la sociedad. Así, no podemos pensar en sociedades avanzadas sin organizaciones desarrolladas, ni en mejorar la sociedad sin mejorar sus organizaciones pudiendo defender, en este sentido, que mejorar las organizaciones es mejorar la sociedad.

Se podría plantear, desde este punto de vista, la identificación entre los modelos de sociedad, de educación, de centro educativo y de organización y gestión. No obstante, resulta discutible la plena identificación por su irrealismo e inconveniencia. Por una parte, no parece posible lograr una total identificación, si consideramos que cada realidad (social, educativa, organizativa,..) tiene algunos condicionantes distintos que modifican sus características y sistemas de evolución; por otra parte, la total identificación disminuye las posibilidades de influencia mutua y de cambio permanente.

La realidad más bien denota la existencia de dinámicas diferenciadas y de pequeños puntos de coherencia. ¿Qué significan si no las acusaciones que identifican las escuelas como anacrónicas, burocráticas o poco útiles o la aparición constante de instituciones formativas paralelas?. Cabe plantearse, en todo caso, si el modelo social es el referente para la educación, las escuelas y los sistemas de organización, no consiguiendo por ello la existencia de planteamientos próximos o la actuación bajo patrones de conducta similares.

Seguramente, otros análisis más centrados en las dinámicas sociales actuales, respetuosas con la diversidad de contextos, nos permitirían plantear como referencia un modelo de relaciones donde se conjuga lo general y lo próximo y donde lo organizativo aparece, al ser una dimensión más aplicativa, como centro de confluencia de diferentes intereses (gráfica 1)

Gráfica 1: Los marcos de referencia para el análisis organizativo.

Hay, por tanto, una vinculación estrecha pero no perfecta entre las diferentes realidades. Las dinámicas internas de las organizaciones les llevan a veces a ser endogámicas; a veces, a ser anacrónicas o confusas; en definitiva, a imperfecciones que se traducen en disfunciones respecto a la evolución de lo que quiere y desea la sociedad (que, por otra parte, es variado y no siempre unidireccional).

Es esta relación entre lo real y lo deseable lo que genera una dialéctica constante donde se sitúa el marco que permite evolucionar las cosas. Y en esa relación nos movemos tratando de ubicar tendencias que iluminen posibles propuestas de/para la intervención. Coherentes con la temática que abordamos, resulta pertinente, en este caso, considerar la organización como el centro de análisis en el que confluyen las diferentes dinámicas socio-culturales, profesionales y personales.

La gráfica 2 esquematiza la situación de la que hablamos en la práctica. Los modelos de sociedad, de educación, de centro y organizativo se relacionan internamente y entre sí de acuerdo a la dialéctica realidad-deseo/aspiración. Adquieren así sentido los centros educativos como espacios de síntesis, de compromiso y de realización personal y social.

Paralelamente, se aspira a que haya una clara relación y coherencia entre los diferentes modelos de referencia, aspirando cada uno de ellos a dar las respuestas más pertinentes que la realidad exige. Podemos así hablar de ideas fuerza que identifican las distintas aspiraciones y que hacen referencia al compromiso con el desarrollo de la ciudadanía, la renovación de la educación, la reestructuración de los centros educativos y la promoción de nuevos modelos organizativos (gráfica 3).

Gráfica 2: La dialéctica entre la realidad y los deseos.

Gráfica 3: La coherencia entre la realidad y los modos de intervención educativa.

1.2. Los centros educativos como estructuras de síntesis

Los centros educativos se identifican, a menudo, como sistemas abiertos que mantienen relaciones con el entorno a dos niveles: el sistema escolar y el sistema socio-cultural próximo.

Las relaciones del sistema escuela con el sistema escolar son estrechas y normalmente quedan definidas mediante los procesos legislativos. El Estado, como estructura de la que se dota una sociedad para la consecución de sus fines, actúa a nivel educativo fundamentalmente a través del sistema escolar y por medio de disposiciones de obligado cumplimiento. Desde esta perspectiva se establece una relación de dependencia inversa entre los procesos de normativa (leyes, decretos, reglamentos, etc.) y autonomía existentes.

Hablaremos de poca autonomía escolar cuando la presión normativa es alta. La uniformidad escolar es, en estos casos, lo abundante y los fracasos de la escuela se convierten en fracasos del sistema escolar (bajo el supuesto de un alto cumplimiento de las normas). Si, por el contrario, la normativa es escasa la autonomía será amplia y los centros escolares tendrán un margen para establecer sus estrategias de acción pasando a ser, consecuentemente, más responsables en cuanto a los resultados. Pero las relaciones comentadas también pueden venir viciadas por la actuación de los propios centros. Así, puede ocurrir que, en una escuela con alto nivel de autonomía externa, los condicionamientos internos hayan impuesto una normativa excesivamente presionante dando como resultado práctico un nivel reducido de autonomía para órganos y personas.

Las relaciones con el entorno próximo se pueden calificar inicialmente de dinámico-equilibradas al permitir compensar o contraargumentar las presiones homogeneizantes ejercidas por el entorno más general. Identificamos una tensión dinámica, no exenta de conflictos, entre escuela-entorno, que se manifiesta en múltiples realidades. Una de las más evidentes es, quizá, la separación que hay entre escuela y no-escuela, dentro y fuera.

Potenciar los centros escolares como instancias de participación es una consecuencia lógica y una exigencia de la innegable relación existente entre escuela-entorno. Pero, también, puede ser un factor importante en la racionalización de la vida de los centros escolares por lo que puede significar de clarificación de metas y contenidos de acción. La potenciación de Proyectos de centro en el marco de la autonomía institucional tiene claramente este doble

sentido, además de servir para configurar instituciones con personalidad propia y cultura común.

Hacerlo posible exige otorgar amplias competencias a las instituciones educativas con el fin de que puedan, respetando los fines de la educación y las exigencias que con carácter general establezca la Administración Educativa, considerar adecuadamente las características de los discentes y del entorno en el que viven. Sistema educativo, sistema escolar y escuela son realidades plasmáticas que modifican su *status* relativo fácilmente y ocasionan variadas respuestas.

Podemos así considerar las organizaciones como un cruce de caminos donde confluyen multitud de intereses y respuestas internas y externas: aspiraciones del Estado y/ o del contexto próximo, tensiones entre la escuela-no escuela, dentro-fuera, derecho a la participación como concreción del derecho a la educación, etc.. El currículo que en ellos se desarrolla resulta ser la síntesis práctica de aspiraciones de diversa naturaleza y contenido.

1.3. Los centros educativos como estructuras de progreso

El funcionamiento de las organizaciones educativas no siempre está al servicio de la sociedad que justifica su existencia. Muchas de ellas, centradas en los intereses de algún estamento dominante en la toma de decisiones o en un funcionamiento basado en procesos repetitivos, resultado de formas burocráticas de organización, se convierten así en anacrónicas e incluso involucionistas en relación al cambio social o cultural existente o pretendido.

1.3.1. La construcción de la ciudadanía como objetivo básico de la educación

La organización y funcionamiento de las sociedades ha estado marcada históricamente por determinadas estructuras de poder o formas de dominio que han delimitado sus formas de funcionar y las posibilidades de desarrollo personal y social. Así, el poder de influencia y decisión de lo religioso y militar en los países más desarrollados fue substituido en el siglo pasado por la ideología y, posteriormente, por la política y la economía. Hay una pérdida de protagonismo, aunque no necesariamente sea de capacidad de influencia.

Actualmente, el desarrollo y la implantación de procesos participativos y de sociedades democráticas que se ha dado en las últimas décadas permite vislumbrar otra fuente de poder: la ciudadanía o la prevalencia y el poder de la sociedad civil sobre otro tipo de estructuras.

La ciudadanía, como objetivo básico de la educación, cabe entenderla como el conjunto de cualidades que identifican a personas de un cierto lugar. Incluye un conjunto de derechos y deberes y comporta un compromiso con ellos y con los valores que defienden. Comporta o supone, por otra parte, una cierta valoración moral (no es un buen ciudadano el que no respete las normas que hemos establecido) y un contenido afectivo (implicación emotiva con los contextos y personas que comparten los mismos planteamientos).

Se vislumbra en este planteamiento un ideal que hace referencia a una ciudadanía integradora y capaz de vencer la persistente exclusión de muchos en nombre de los intereses de unos pocos. Se diría que, independientemente del origen (social, cultural, geográfico,..), de la ideología (religiosa, política,..) o de las circunstancias personales, todos y todas se comprometen a respetar y desarrollar unos determinados valores que tienen que ver con los derechos individuales (intimidad, libertad,..) y colectivos (autodeterminación, respeto a la

cultura propia,..), al mismo tiempo que con el cultivo de valores colectivos como la colaboración, el compromiso, la cultura del diálogo y la solidaridad.

Subyace en todo ello la idea de la educación como reto de la socialización, que permite, bajo una idea profundamente humanista, la adquisición y el mantenimiento del capital humano necesario para el gobierno de las sociedades. La formación, sea cual sea el contexto al que nos refiramos, ha de garantizar actitudes, comportamientos, competencias y valores cuya correcta adquisición se considera esencial para el advenimiento de patrones más altos de convivencia. Esta formación se hace aún más necesaria en la realidad actual y futura.

La planificación unidireccional de las relaciones con la naturaleza, el mal funcionamiento del relevo generacional, la alteración de la pirámide demográfica y los procesos de marginación que genera el desarrollo socio-económico y la sociedad del conocimiento, son fenómenos actuales que cabe encarar. Si bien la desigualdad y el conflicto son casi identificadores permanentes de nuestra sociedad, no podemos permitir que alimenten fracturas sociales profundas, ni que erosionen la cohesión e igualdad social que poco a poco queremos que constituyan los valores de la ciudadanía ligados a nuestra sociedad.

La educación vuelve a ser una pieza clave y un elemento estratégico en el desarrollo de la sociedad del conocimiento y de la información. El capital humano y la formación serán esenciales si saben aprovechar las capacidades de las personas y hacen de la creación, transmisión y aplicación de los conocimientos la materia primera y el material más preciado.

La sociedad del futuro será una sociedad cognitiva y, en ese contexto, el posicionamiento de cada persona en el espacio del saber y la competencia será decisivo. La facultad de renovación e innovación dependerán de los vínculos entre la producción del saber a través de la investigación y su transmisión a través de la educación y la formación. Habrá que evitar el riesgo real de la división social entre las personas que puedan interpretar la realidad de esa sociedad, las que sólo puedan utilizar algunos de sus elementos o las que queden al margen y tan sólo reciban asistencia.

Entendemos que el futuro no depende sólo de la evolución de los sistemas productivos, también de la vitalidad de los valores y de las actitudes ciudadanas que lo dirigen y alimentan. Aquí es donde la educación adquiere sentido como proyecto colectivo consciente e intencional, como expresión de la utopía que queremos alcanzar y como metodología para lograrla.

1.3.2. Priorizar principios superando las solas preocupaciones técnicas

La prioridad de promover buenos ciudadanos antes que sólo buenos técnicos o excelentes profesionales y la asunción del papel transformador de la educación se menciona a menudo entre los estudiosos, pero no siempre se explicita en el momento de definir las políticas educativas. Esta apreciación puede hacerse después de revisar diferentes propuestas, de las que presentamos a continuación y como ejemplo dos de ellas.

Así, las principales preocupaciones señaladas en el Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas (2001a) en relación con los objetivos precisos de los sistemas educativos hacen referencia a Mejorar la calidad del aprendizaje (calidad), Facilitar y ampliar el acceso al aprendizaje a cualquier edad (acceso), Actualizar la definición de capacidades básicas de acuerdo con la sociedad del conocimiento (contenido), Abrir la educación y la formación al entorno local, a Europa y al mundo (apertura), Mejorar la calidad del

aprendizaje (calidad), Facilitar y ampliar el acceso al aprendizaje a cualquier edad (acceso) y Aprovechar al máximo los recursos (eficacia)

Se situaba también en este contexto “pretendidamente más instrumental” la controvertida y polémica Ley de Calidad cuando planteaba, como respuesta a problemas presentados como reales, temas nuevos que afectaban al desarrollo de los programas (revisión de la promoción automática, incorporación más temprana de los idiomas y la informática, refuerzo de materias instrumentales) y a la organización del sistema y de los centros educativos (atención a los superdotados, escolarización de alumnos extranjeros, referencias a la formación inicial y permanente del profesorado, eliminación de la autorización administrativa de los libros de texto,..).

Frente a estos planteamientos y sin olvidarlos defendemos la propuesta de una escuela sustentada en valores, autónoma y autóctona, abierta y comprometida, actualizada y crítica, participativa y democrática, una escuela para las oportunidades y que se plantea como políticas transversales el fortalecimiento del liderazgo, el desarrollo profesional del profesorado, la implantación de las tecnologías de la información y la comunicación y la mejora permanente (Gairín, 2003b).

Subyace en toda la propuesta la idea de promover una escuela ética y de calidad para todos los ciudadanos. Incluye ello una apuesta por una escuela democrática en sus objetivos, procesos y fines, reflexiva y autocrítica, comprensiva y no elitista, inclusiva y no sólo integradora, equitativa y no igualitaria, atenta a la diversidad, plural y no doctrinaria, competente y no competitiva, dialogante y participativa y comprometida con el entorno y la mejora social, como corresponde a una visión progresista de la educación y de la formación que le acompaña.

Esta visión asume que el pivote fundamental de la educación es la escuela, siempre y cuando intervenga desde una perspectiva abierta y comprometida. Entiende que la educación ha de promover el cambio e impulsar valores democráticos como la solidaridad, cooperación, cohesión e igualdad; asimismo, los centros educativos deben contribuir al fomento de esos valores y al establecimiento de redes sociales democráticas, cohesionadas y solidarias. Conlleva, asimismo, la idea de la escuela como servicio público, al estar abierta a todos los ciudadanos (independientemente de su clase social y de su potencial económico), tener un carácter público (gestión y actividades obedecen a criterios públicos), ser plural ideológica y culturalmente, implicarse en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria y defender y cultivar valores universales como la justicia, la solidaridad, la tolerancia y la equidad.

No obstante, creemos que la realidad está lejos de estos propósitos. Los efectos de las políticas neoliberales en el mundo educativo se han traducido en reformas educativas más orientadas a la calidad que a la democratización y expansión de la educación. Desde este planteamiento se promueven políticas dirigidas a disminuir el gasto público, la descentralización y la privatización de los centros de formación tratando de promover la mejora de la calidad a través de acciones más concretas como puedan ser el aumento de la competitividad de los centros, la elección de los mismos por parte de los usuarios o su evaluación.

Los resultados de estos planteamientos a nivel internacional no parecen haber conseguido hasta el momento lo pretendido y si han mostrado su eficacia negativa en relación a la igualdad de oportunidades para toda la población (Carnoy, 1999). La exclusión social, la

desigualdad entre centros educativos y la concentración de los problemas educativos en determinados contextos son algunos riesgos de esta política educativa.

1.4. Los centros como contextos de gestión y de realización personal

Regidas por valores y conectadas a demandas internas y externas, las organizaciones debe revisar si sus formas de funcionamiento son las más adecuadas a los propósitos establecidos.

1.4.1. Las organizaciones en la línea de la modernización de la Administración

Los cambios sociales, culturales y económicos, a los que no es ajena la sociedad del conocimiento actual, exige un cambio de paradigma en los procesos de gestión. Si las actuaciones se basaban antes en la fidelidad a la norma y en el control de su cumplimiento, ahora se toma también en consideración la capacidad de dar respuestas creativas a situaciones nuevas o situaciones existentes que se han de interpretar desde las nuevas perspectivas.

Se considera el cambio y la adaptación permanente como factores estratégicos que pueden diferenciar las organizaciones. La capacidad y responsabilidad de conseguir resultados y calidad, para dar satisfacción al usuario de un servicio, se pone delante de la responsabilidad relacionada con el cumplimiento de las normas, que se consideran instrumentales.

Este planteamiento substancial es la base de la construcción de unas organizaciones transparentes y receptoras, base del proceso de modernización que fuerza el cambio de las instituciones y de sus miembros para adaptarse a los nuevos requerimientos de la sociedad y de sus ciudadanos.

La lógica de la modernización de las administraciones apunta, según Croizier (1996:30-32) a cuatro elementos esenciales:

- La capacidad de innovar pasa a ser la principal cualidad por encima de la capacidad de racionalizar. Ya no se trata de ordenar de la manera más racional los recursos como de preguntarse si la lógica utilizada produce los resultados que esperan los usuarios.
- Inversión de la relación calidad-cantidad. No importa tanto la cantidad de esfuerzos o de factores implicados como la conexión entre ellos, el bajo nivel de disfunciones y la utilización de sinergias mutuas.
- El recurso humano resulta substancial, siempre y cuando sea capaz de actuar colectivamente y en función de un proyecto.
- La capacidad de innovar, de desarrollar nuevos servicios y de conseguir una calidad más grande cada vez depende cada día más de la calidad y de la pertinencia de la inversión inmateral (participación e identificación con una cultura organizativa fuerte).

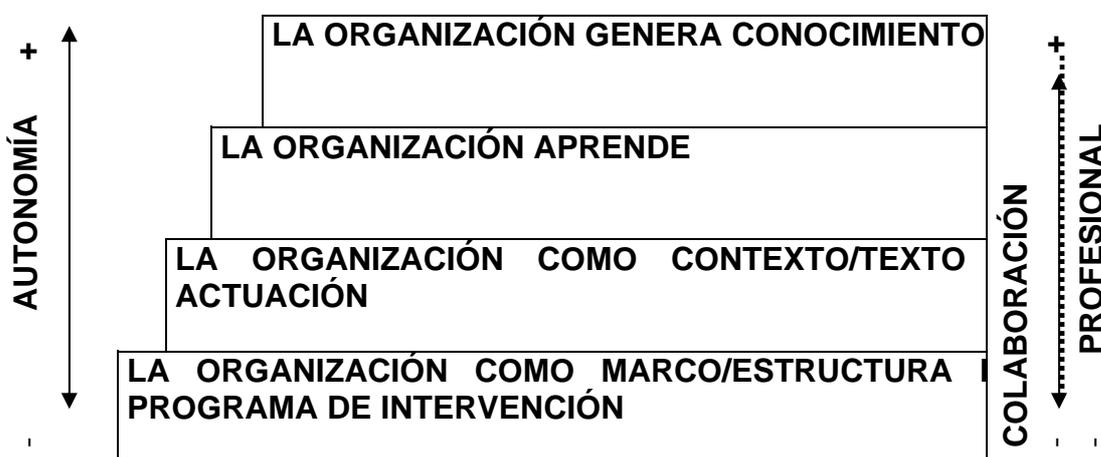
Todo ello trata de garantizar la creación de una administración receptiva, participativa y emprendedora, capaz de gestionar la prestación de servicios con criterios de calidad y de proximidad al ciudadano.

Avanzar en esta idea no es fácil ni generalizable. Se exige de estructuras poco verticales, donde el trabajo por equipos y proyectos se impone a la mera actividad organizativa y estructurada de arriba abajo, de la transversalidad de actuaciones, de la polivalencia del personal y de la flexibilidad en la prestación de los servicios asignados.

Todo el funcionamiento está impregnado de nuevos valores y de una nueva cultura que orienta la organización hacia la gestión de calidad y la excelencia en función de las necesidades personales de los ciudadanos y sociales del territorio. Se apoya en personal preparado, especialmente a nivel de directivos, con capacidad para liderar la innovación y el proceso de modernización. Personas con conocimientos para gestionar requerimientos, retos y exigencias derivadas de cambios tecnológicos y de procedimientos de funcionamiento que comportan las nuevas formas de gestionar los asuntos públicos.

1.4.2. Los nuevos roles de la organización

La situación de las organizaciones suele ser diferente aunque nos movamos en un mismo contexto socio-cultural. No obstante, desde una perspectiva analítica, podríamos considerar que las organizaciones presentan diferentes **estadios de desarrollo** (gráfica 4).



Gráfica 1: Estadios relativos al papel de las organizaciones. (Gairín, 1999)

El **primer estadio** se identifica con la situación que asigna un papel secundario a la organización. Lo importante es el Programa de intervención y la organización resulta ser el continente, que, según como se adecue, podrá facilitar o no el desarrollo del Programa. El papel asignado a la organización resulta ser así subsidiario y fácilmente sustituible; de hecho, el Programa podría darse en otro marco de actuación, si así se decidiera, y la formación pretendida no tendría necesariamente porque resentirse.

El **segundo estadio** implica una posición activa por parte de las organizaciones. Existen explicitados planteamientos institucionales, llámense Proyecto Institucional, Proyecto Educativo, Proyecto Socioeducativo, Programa de intervención u otros, que definen las metas de la organización que se tratan de conseguir. Este compromiso exige una toma de conciencia colectiva que obliga a reflejar compromisos más allá del espacio educativo o de la acción individual del educador.

Pero más allá de la existencia y realización de proyectos, podemos entender como un compromiso de las organizaciones el institucionalizar los cambios que progresivamente se vayan planteando. La existencia de mecanismos de autoevaluación institucional y de un claro

compromiso político con el cambio son ahora imprescindibles. La organización autocualificante, o la también llamada organización que aprende, se sitúa en un **tercer estadio** que pocas instituciones alcanzan y es que instaurar, aplicar y utilizar mecanismos de evaluación en la perspectiva del cambio exige de actitudes personales y de procesos de seguimiento y evaluación que chocan con nuestra tradición y forma de hacer en las organizaciones.

Si consideramos a la organización que aprende como aquella que facilita el aprendizaje de todos sus miembros y continuamente se transforma a sí misma, estamos resaltando el valor del aprendizaje como la base fundamental de la organización. El desarrollo de la organización se basa en el desarrollo de las personas y en su capacidad para incorporar nuevas formas de hacer a la institución en las que trabajan.

La consideración de las organizaciones como creaciones sociales exige tener una fuerte relación con el entorno, que se puede materializar de muy diversas formas: intercambios mutuos, apertura a nuevas actividades, préstamo de bienes, etc. Lo significativo, aún siendo importante, no es sólo el intercambio de experiencias sino la capacidad de influencia que tiene el conocimiento subyacente. El **cuarto estadio** representa el compromiso institucional con la transmisión a otras organizaciones del conocimiento aprendido, entendiendo por tal más la filosofía y esquemas de referencia que la mera información sobre las actividades realizadas.

Mejorar una institución en las perspectivas comentadas no es una tarea fácil, pues, aparte de los problemas estructurales existentes y relacionados con la autonomía real de las instituciones, nos movemos en inercias personales e institucionales que dificultan el compromiso colectivo, el trabajo cooperativo, la autoevaluación y la difusión y contrastación de lo aprendido como requisitos necesarios para la mejora.

2.- La práctica organizativa

No siempre los principios y las inquietudes se pueden traducir en prácticas coherentes, lo que justifica el que abordemos algunas cuestiones operativas. Más concretamente, nos centramos, como ejemplo, en analizar el estado de la cuestión en relación a cuatro temáticas vinculadas entre sí y relacionadas con la ordenación que se hace del sistema y centros educativos.

2.1. El sistema educativo como referencia

Los problemas que debe atender un sistema educativo son innumerables pero, desde el punto de vista estructural, pueden relacionarse y subordinarse entre sí reduciéndose a unos pocos. Retomamos aquí por su significación los que hacen referencia a la desconcentración y participación en el poder de decisión.

2.1.1 - Descentralización y autonomía institucional

La autonomía de los centros educativos entendida como la facultad de tomar decisiones propias sobre la organización y desarrollo de la actividad educativa ha sido una constante

más o menos explícita pero presente en el debate pedagógico de las últimas décadas. Ha recogido esperanzas, canalizado ilusiones y vehiculizado esfuerzos pero también ha sido un marco en el que se han acumulado frustraciones, desencantos y decepciones.

El nacimiento y desarrollo de los sistemas educativos iniciado en el siglo XIX ha sido desigual en los diferentes países pero, en cualquier caso, se da en todos ellos y a partir de la Segunda Guerra Mundial una cierta tendencia a la nacionalización (de hecho, se referencia a *sistemas nacionales de educación*), a la burocratización y a la uniformidad. De hecho, los sistemas escolares refuerzan el Estado nación, como una estructura política que necesita una realidad configurada por el progreso industrial, el apogeo del mercado y el crecimiento de los núcleos industriales y las ciudades.

La democratización de las sociedades, la necesidad de respetar las particularidades sociales y culturales próximas y el principio de equidad (distribución no igualitaria y en función de las necesidades existentes) dan soporte a un cambio de tendencia que se concreta en procesos de descentralización y desconcentración y en un aumento de la autonomía institucional. Se trata de adecuarse a otro tipo de sociedad (postindustrial, de “tercera ola”, o a la denominada sociedad del conocimiento), caracterizada por el dinamismo socio-cultural y económico, la convivencia de diferentes valores y la necesidad de alta formación para los ciudadanos.

Los argumentos a favor o en contra que soportan el proceso de centralización-descentralización y la autonomía institucional son diversos. No obstante, hablar de ventajas e inconvenientes, razones de eficiencia o racionalidad no dejan de ser proposiciones utilizadas oportunamente por distintas orientaciones políticas. El debate es eminentemente político-económico y enlaza con circunstancias socio-culturales-históricas que obligan a considerarlo como algo dinámico, sujeto a cambio. Pese a ello la **autonomía como aspiración** ha sido percibida.

Cabe señalar, no obstante, que se da una disfunción importante. Y es que la autonomía continúa siendo más un discurso que una práctica potenciada y con apoyo. Ha habido avances en la autonomía curricular (aunque se haya visto muchas veces ahogada y anulada por comportamientos administrativistas y organizativos de tendencia uniformadora), pero han sido pocos y testimoniales en la perspectiva organizativa, económica y de representación.

La asunción de competencias por parte de la Generalitat de Catalunya había de permitir, por ejemplo y como referencia de lo que ha pasado en otras comunidades autónomas, el estructurar un sistema educativo propio y diferenciado; sin embargo, el carácter restrictivo de las leyes de carácter estatal y la poca iniciativa de nuestras autoridades educativas han generado tan sólo avances significativos en los procesos de normalización lingüística y participación y grandes estancamientos en temas centrales como son los de investigación educativa e innovación escolar.

La autonomía escolar, concreción de la escuela de la comunidad “*versus*” la escuela del estado, ha sufrido en tales circunstancias efectos colaterales, como los derivados de un proceso lento de concreción y desarrollo y de los cambios de orientación. Las diferentes propuestas en relación con la estructura del sistema, el contenido de los programas de enseñanza, la dirección escolar, la asignación de los profesores a los centros u otras son la constatación de un proyecto poco sedimentado.

Las esperanzas que hacían suponer que un nuevo marco de trabajo podría incidir en temas como el desarrollo profesional, la contextualización del curriculum, la potenciación de la

innovación o una mayor y mejor respuesta a las necesidades educativas de los alumnos, se sienten defraudadas cuando se comprueba lo poco que se ha avanzado en temas relacionados con el agrupamiento de alumnos, la flexibilización de horarios, la presencia de metodologías activas o la generalización de equipos de profesores que trabajan de manera colegiada. En este análisis tiene sentido hablar de la **autonomía como frustración**

La Memoria de la Sección primera de la Conferencia Nacional de Educación realizada en Cataluña durante el período 2001-2002, y dedicada a la descentralización y autonomía de los centros, no asume una situación tan pesimista (cuadro 1).

	Autonomía académica	Autonomía financiera	Autonomía administrativa
Alto nivel de desarrollo. Presencia generalizada. Valoración positiva.	Selección y elaboración de materiales de uso didáctico. Atención a la diversidad del alumnado. Procedimientos y decisiones relativas a los sistemas, métodos y criterios de evaluación y de promoción del alumnado. Elaboración de propuestas de contenidos y metodológicas en relación con los créditos variables a la ESO y a las materias optativas al bachillerato.	Gestión del presupuesto propio de una manera más flexible. Agilización de los procesos de justificación de los gastos. Insuficiencia de las asignaciones económicas. Implicación de las AMPAs en el desarrollo de proyectos	Experiencia positiva de la asignación de profesorado a las Escuelas Anexas. Utilidad posible de los planes estratégicos para aumentar esta autonomía.
Bajo nivel de desarrollo Presencia poco generalizada. Valoración negativa.	Sistemas propios de tutoría y orientación escolar, personal y/o profesional. Ligeras modificaciones de la estructura organizativa de los centros. Experiencias de colaboración interinstitucional Capacidad para establecer el horario semanal	Inadecuación al gasto real (centros privados concertados).	El concurso de traslado en los centros públicos. Posibilidad de incidir en la selección de profesorado Evaluación y control del profesorado.
Otros aspectos a considerar	El desarrollo de la autonomía está fuertemente vinculada a las posibilidades de poder gestionar la plantilla docente. Peso de los libros de texto en la construcción de propuestas curriculares estandarizadas. Prácticas inadecuadas en la utilización de las comisiones de servicios como mecanismos de adscripción de docentes a puestos de trabajo. Necesidad de revisar el modelo de dirección y gestión de los centros públicos. Las entidades locales han colaborado en la dinamización de la educación escolar. Destaca su labor en Programas de Garantía Social, prevención y control del absentismo escolar, coordinación de programas en los centros y constitución de convenios Más que descentralización ha habido desconcentración en algunos aspectos.		

Cuadro 1: Conclusiones significativas respecto a la autonomía institucional, aportadas por la Conferencia Nacional de Educación, 2002 (cuadro de confección propia))

Algo hemos avanzado, pero, ¿es significativo para asumir y declarar un aumento de la autonomía institucional?. La respuesta es claramente negativa si tenemos en cuenta, sobre todo en la escuela pública, las dificultades existentes para establecer y mantener proyectos pedagógicos propios, contextualizados e innovadores. La imposibilidad de incidir en la selección o cambio del profesorado, la consideración de los proyectos pedagógicos sólo como una exigencia administrativa, la tendencia uniformadora de la administración en el reparto de recursos, su excesiva preocupación normativa u otras actuaciones son la prueba de lo mucho que falta para avanzar.

El problema de fondo es la falta de delimitación de la autonomía que deseamos y queremos, tal y como manifiesta el diagnóstico mencionado:

Se expresa reiteradamente, especialmente por parte de los docentes y otros profesionales de la educación, que cabe decidir entre todas las instancias, estamentos, centros educativos, Administración y entidades locales, que autonomía se desea y también analizar si en cada una de estas partes existe la capacidad y la voluntad de proporcionarla y aceptarla. Se señala, también, que es necesario definir en común el papel de cada instancia, de acordar los límites y de aumentar la confianza recíproca. (Conferencia Nacional de Educación. Sección primera)

La falta de un proyecto explícito sobre la autonomía escolar no parece que se pudiera resolver con la Ley de calidad. Si bien se dedican varios artículos a la autonomía de los centros, no se asumen más compromisos que los actualmente existentes en la realidad actual: existencia de proyectos institucionales, reconocimiento de la programación anual como expresión de la autonomía organizativa y asunción de la autonomía de gestión económica reconocida por las leyes, aunque el desarrollo normativo posterior pueda ampliar (actuación no previsible) los marcos de libertad de acción en los centros educativos.

De hecho, el refuerzo que se hace de la dirección escolar en la LOCE (mayores competencias) y su forma de elección (con intervención directa de las Administraciones educativas) más bien señalan la tendencia a mermar la autonomía institucional y a aumentar el control por parte de autoridades externas. También se pueden situar en esta línea la tendencia a uniformar los PCCs de centro o el establecimiento de la reválida. Se habla así de la autonomía como **¿una ilusión perdida?**

La batalla de la autonomía no está perdida si la voluntad política existiera. Los nuevos responsables de la Administración educativa tienen un gran reto al respecto. Aunque sea de una manera lenta, pero firme, resulta imprescindible avanzar en temas como la selección y control del profesorado por centros o zonas, una mayor intervención de los centros en la adquisición de material no fungible, mayor agilidad en los procesos burocráticos, potenciación y apoyo a iniciativas de innovación u otros. En definitiva, generar y ampliar los espacios de acción, de reflexión, de debate y de intercambio de experiencias, al mismo tiempo que una extensión de los procesos de evaluación, ajuste y compensación de las desigualdades que permita respetar el principio de equidad como colateral al de autonomía.

Hemos de recordar que la autonomía se considera un elemento de calidad educativa. El mismo Informe Delors especifica la necesidad de una descentralización de los sistemas educativos, que supone, como mínimo, la autonomía de los centros docentes, la participación de los agentes locales de la sociedad civil en los temas educativos, un mayor protagonismo de los gobiernos locales y una efectiva dirección global del sistema educativo por parte de las autoridades centrales. También hacen referencia informes recientes:

La autonomía es un elemento indispensable para orientar la actividad de los centros, permite una relación más flexible con el entorno y facilita la generación de respuestas educativas más adaptadas a sus necesidades específicas. Constituye una de las condiciones básicas para conseguir una gestión eficiente de la calidad educativa (Consell Escolar de Catalunya, 2003a)

*¿La distribución de responsabilidades sobre la toma de decisiones afecta al rendimiento escolar?. En algunos países, especialmente en Australia, Austria, Canadá, Irlanda, España y Suiza, la relación entre autonomía escolar y rendimiento del alumnado es estrecha y significativa, incluso cuando las demás características se mantienen constantes. (Schleicher, 2003:32, en referencia al Informe PISA 2000)**

* Cabe señalar que estas afirmaciones se basan sólo en la opinión de los directores escolares consultados en el estudio PISA, lo que no implican por sí mismas certeza o fundamentación. En opinión de Ferrán Ferrer en relación a estos datos, no se puede deducir del primer párrafo que estos países tengan similar grado de autonomía, ni que la relación sea totalmente cierta (los directores de Portugal piensan lo

El alumnado también obtiene mejores resultados cuando los directores destacan un clima positivo, un alto grado de moral del profesorado y un mayor grado de autonomía escolar (Schleicher, 2003:29, en referencia al Informe PISA 2000).*

La autonomía, por último, no se puede separar del concepto de participación, ni del de la evaluación y el control social sobre el funcionamiento de los centros educativos. Comporta pues una delimitación de competencias y la consecuente articulación de responsabilidades.

2.1.2.- La participación en la gestión

La educación y la escuela se consideran elementos vertebradores de una sociedad democrática, al considerarse imprescindibles para la formación de una ciudadanía responsable, solidaria, crítica y participativa. Educar para la democracia en vivir la democracia y, en este sentido, es necesario articular los centros educativos como estructuras de participación democrática, fomentando experiencias positivas.

La creación y desarrollo de los consejos escolares, a pesar de los problemas que les acompañan, se consideran aportaciones válidas que, además de canalizar inquietudes y propuestas, han servido para potenciar una cultura de corresponsabilidad e interrelación.

Esta implicación de los diversos sectores ha dinamizado y fortalecido el conjunto del sistema educativo y ha comportado la no desvinculación de la realidad social de la comunidad donde se inserta. Los consejos escolares han sido elementos determinantes para mantener la escuela flexible y receptiva a los importantes cambios sociales que se han producido y que continúa produciéndose. (Consell Escolar de Catalunya, 2002:2)

No obstante, resulta preocupante la poca participación que se da^{*}. Es verdad que ha habido un cambio de mentalidad desde su creación, pasando del comunitarismo de los años 80 a las nuevas formas de gestión más profesionalizadora. Sin embargo, la participación sigue siendo necesaria en momentos como los actuales donde se revitaliza el valor de la formación y donde existe el peligro de aumentar los modelos de socialización divergentes.

Mucha de la participación que existe en los Consejos es sólo formal. Las razones pueden ser muchas, apuntando:

- Algunos sectores, padres y alumnos principalmente, no están suficientemente formados para la participación. La alta presencia del profesorado hace que impere la “cultura profesional” en las dinámicas internas.
- Los sectores están mal representados en el Consejo. Así, nadie representa a la titularidad, de tal forma que pudieran defenderse los intereses generales de la ciudadanía, más allá de los intereses particulares. (Carnicero, 2001: 553)

Si entendemos que en la práctica el Consejo se dedica básicamente a formalizar y legitimar decisiones o acciones basadas en la normativa, su funcionamiento más o menos participativo dependerá y mucho del equipo directivo y de las dinámicas que imponga. De hecho,

contrario); por otra parte, y en relación a la segunda afirmación, el impacto de la variable mencionada es menor, y en todo caso similar a la que tiene la variables “talla del centro escolar”.

* La participación de las familias se situaba en el curso escolar 1998-99 en el 18% en primaria y el 4,1% en secundaria; el profesorado en el 94,5% y en el 86,8% y el alumnado de secundaria en el 60,1% (Consell Superior d’Avaluació del Sistema Educatiu, 2000:61)

podríamos decir que los logros de participación dependen de cada centro y no del sistema establecido para la participación, reconociendo el carácter posibilitador o limitador de la normativa externa.

La participación de la comunidad educativa a través del Consejo Escolar de los centros podemos decir que está en crisis, interna y externamente. Crisis externa, porque los índices de participación del bloque No Profesional (especialmente de los padres y de los alumnos) en las diversas convocatorias electorales para la renovación de los Consejos Escolares siguen una trayectoria que se manifiesta nítidamente como decreciente, cuyo efecto es la “desligitización” en buena medida a los elegidos, minando su representatividad y, consecuentemente, su capacidad de maniobra en el propio Consejo, a diferencia de lo que ocurre con el bloque Profesional

Crisis interna de la participación, porque el predominio del bloque profesional en las dinámicas del Consejo es abrumador y, ante ello, los consejeros No Profesionales “dimiten o abdican” del ejercicio de las funciones propias, en el caso de que conozcan con profundidad cuál es el papel y los cometidos a realizar.

La participación ,para que pueda calificarse de democrática, debe producirse “sin dominación” de un bloque sobre el otro. Y esto es difícil, por no decir imposible, de conseguir en los actuales Consejos.(Carnicero, 2001:544)

El debate promovido por la Subcomisión de la Conferencia Nacional de Educación promovida por el Consell Escolar de Catalunya señalaba en el Ámbito de Participación y consejos escolares, por último, algunas ideas a considerar:

- La participación, más allá de su valor democrático, también aporta un enriquecimiento personal, no solamente en el ámbito escolar específicamente, sino de una manera más general. La vitalidad de una sociedad se manifiesta sobre todo en la capacidad de estar asociado y de participar, sea en el ámbito que sea.
- Conseguir convencer la colectividad para que participe de una manera madura es un reto difícil, pero vale la pena intentarlo.
- La participación en los centros educativos se relaciona directamente con la calidad.
- Hay un aspecto que se tiene en cuenta particularmente: la participación de los alumnos. Si no se consigue ligarlos a la participación, será más difícil integrarlos después en la vida comunitaria.
- Se ha producido un cambio de valores en los veinte años de existencia de los consejos escolares y, por tanto, corresponde a este Consejo proponer una llamada para ver si realmente los mecanismos son los que han de ser, si corresponden con la situación de nuestra sociedad y si el modelo ha de ser el mismo que el que se pensó. En definitiva, Le corresponde al Consejo expresar su capacidad de reacción en relación con la nueva situación.
- -Las estructuras, los mecanismos de lo organización que existen para hacer posible la participación son un gran patrimonio que no se ha de desmontar-
- -La participación es un hecho cultural y un hecho pedagógico; pero es muy lento, tiene muchas dificultades y es un proceso que se puede interrumpir.
- Cabría revisar que los consejos escolares municipales tengan como función destacada la de tomar iniciativas y elaborar informes.

Muchas de estas reflexiones y propósitos quedaron en entredicho con la Ley de Calidad que identifica al Consejo escolar y el Claustro como órganos de participación y control. Hay un cambio en el tratamiento de los derechos y deberes reconocidos a los padres y alumnos. Si se dice de los alumnos que deben participar en el funcionamiento del centro, de los padres se señala el que participen en el control y gestión del centro. La separación que se hace entre órganos de participación en el control y gestión (Consejo Escolar y Claustro) y los órganos de Gobierno (Director, Jefe de estudios y otros) es muy significativa y va en la línea de reforzar la autoridad de la dirección. El hecho de que la dirección elabore ahora la Programación General del Centro, Intervenga de manera activa en temas de disciplina y Promueva los planes de mejora confirmaría esta hipótesis.

2.2. Los centros educativos como organizaciones de gestión

Quizá los referentes más significativos en el funcionamiento de los centros educativos sea la presencia en ellos de un proyecto institucional y la manera como la dirección lo promueve y realiza. Por ello, revisamos estos dos aspectos a continuación.

2.2.1.- El Proyecto Educativo de Centro

Los proyectos educativos de centro son la explicitación que hacen las instituciones en el marco de una cierta autonomía. A través de ellos se evidencia el conjunto de fundamentos epistemológicos, psicológicos, sociológicos y pedagógico-didácticos que subyacen en la acción educativa, a la vez que manifiestan formas particulares de priorización, organización y ejecución práctica del proceso de enseñanza- aprendizaje. Por una parte, el Proyecto Educativo de Centro aparece como una opción a asumir a nivel del sistema educativo, de los centros y de los profesores. La determinación del nivel de autonomía que han de tener las instituciones, la delimitación de las funciones que ha de cumplir cada centro educativo y la clarificación del papel que ha de desempeñar el profesor son concreciones necesarias para la construcción curricular descentralizada.

El Proyecto Educativo de Centro supone, por otra parte, un compromiso institucional por el cual se explicitan los compromisos que las diferentes personas asumen de una manera consensuada y coordinada. Se actúa así democráticamente al hacer público el conjunto de intenciones que subyacen en la actividad de los centros, al mismo tiempo que se facilita el proceso de participación de los responsables y ejecutores de la actividad educativa. Finalmente, el Proyecto de Centro aparece como una construcción que cabe planificar, desarrollar y evaluar en el contexto de la búsqueda de una mejora de la calidad educativa.

La realidad de los proyectos se liga a la autonomía posible de los centros educativos y a la implicación de directivos y profesionales. Elementos fundamentales como destacados para nosotros han de ser el posicionamiento del centro en el campo de los valores ciudadanos y las medidas que se adoptan en relación a la diversidad.

La educación a desarrollar debe ser comprometida e impulsar la reflexión y el compromiso con la realidad. Asumiendo gran parte de los valores que tradicionalmente se consideran (vinculación con el entorno, gestión participativa, promoción de metodologías activas, incorporación de las TIC,...) no podemos decir que su trabajo sistemático, si lo ha habido, ha

generado los resultados esperados. Una clara señal es la insistencia que realizan algunas instancias sobre la necesidad de promover una educación social y política que se sedimente sobre dos bases:

- Cultura de los derechos humanos y respeto a la dignidad de las personas, condiciones imprescindibles para el funcionamiento democrático de la sociedad y para una política de servicio a los ciudadanos.
- Desarrollo de la conciencia del bien común, tanto material como inmaterial (Consell Escolar de Catalunya, 2003c:1)

Trabajar en esta dirección supone garantizar la presencia de temas sociales y políticos en los currículos y entrar de lleno en los procesos vinculados a la convivencia en los centros educativos.

La realidad en el campo de la diversidad tampoco es aún la deseable, se mire por donde se mire. Si consideramos una de sus perspectivas, como pueda ser la referida al proceso de “integración escolar”, ratificamos la situación. Los datos aportados por Jimenez (1999) referidos a Comunidades Autónomas señalan lo que falta por recorrer al respecto. Los porcentajes de población escolar con necesidades educativas especiales que se mantienen en centros específicos son del 38,9% en Madrid, del 41% en Cataluña, del 29,1% en Galicia y del 26,8% en Canarias, por citar comunidades autónomas con mayores índices de escolarización en este tipo de centros.

Los datos del curso 2000-2001 no sólo mantienen el desequilibrio de la red pública y privada en relación a la presencia de alumnos extranjeros, sino que la proporción de inmigrantes en la red pública aumenta hasta el 77,68 %, cuando le correspondería porcentualmente el 67,48% (CCOO, 2002:37)

Además, el fracaso masivo de muchos alumnos no se distribuye “democráticamente”, afectando sobremanera, pues, a minorías culturales y población urbana y rural económicamente desfavorecida. Un ejemplo es el hecho de que durante el curso 1998/99 los centros públicos gestionados por el Ministerio de Educación y Ciencia escolarizaron al 89,9% de los alumnos gitanos con necesidades de educación compensatoria y el 85,1% del alumnado inmigrante, mientras que en los centros concertados se movieron en el 10 y el 14,8%, respectivamente (Escuela Española, nº 3468, octubre 2000, pág 5).

A nivel concreto, el análisis de la práctica educativa tampoco es tan optimista como los ideales pedagógicos que marcan algunas declaraciones. Para no entrar en el subjetivismo personal sirva al respecto la opinión de Echeita cuando se le pregunta sobre la vivencia en los centros de secundaria respecto a la atención a la diversidad.

“Lamentablemente creo que en una gran mayoría de los casos, la atención a la diversidad se percibe solamente como la cuestión relativa al alumnado especial, desmotivado, difícil, etc., y centrada en el qué se puede hacer con ellos en el contexto de una enseñanza obligatoria que se ha extendido hasta los 16 años. Creo que se está perdiendo, ¡si no se ha perdido ya!, la oportunidad de haber hecho girar esta cuestión principalmente sobre el objetivo de promover una “cultura de la diversidad” en los centros escolares y la de haber reforzado con ello el conjunto de valores al que ya me ha referido varias veces. (Echeita, 1999:35)

Responder a cuestiones como las planteadas exige una revisión de los proyectos de centro desde nuevas perspectivas. Así, parece importante explorar, potenciar y apoyar alternativas valiosas a la tendencia a la estandarización que se extiende, como puedan ser las escuelas

inclusivas, las escuelas aceleradoras, las comunidades de aprendizaje u otras. Se abre con ellas un horizonte de esperanza en relación a los procesos de escolarización, al constituir proyectos que pretenden construir una escuela para todos en función de las posibilidades de cada uno.

De una u otra manera se reivindica la educación como servicio público (que no puede funcionar bajo los parámetros del libre mercado), un currículo comprensivo, una evaluación transparente y al servicio del control público de la enseñanza, un profesorado formado en propuestas teórico-prácticas y una escuela que permita la participación de todos los implicados en el hecho educativo.

Esperemos que los próximos años nos permitan avanzar en estos temas, si bien las perspectivas que plantea la Ley de Calidad no eran un buen antecedente

Las medidas de mejoras propuestas son básicamente fórmulas organizativas que tienden a excluir al alumnado con dificultades y responden a modelos educativos de tiempos pasados, cuando la Educación Secundaria no era obligatoria, y no tienen en cuenta que las necesidades sociales de hoy y del futuro son diferentes. Las medidas anunciadas, por una parte, configuran un modelo dirigido preferentemente a la selección de los futuros universitarios y no a la mejora del conjunto de la sociedad. (Consell Escolar de Catalunya, 2003a: 25)

2.2.2.- La Dirección

Justificar la importancia de los directivos en procesos de cambio, la complejidad de su trabajo y las dificultades que conlleva su actuación ha sido ampliamente analizado en la literatura y su revisión pone asimismo en evidencia:

- a) La necesidad de utilizar conceptos de dirección actualizados, que enlazan con una mayor importancia del contexto y con una mayor definición de las áreas prioritarias de trabajo.
- b) La transformación de exigencias que acompañan a los procesos de descentralización educativa y de autonomía institucional.

Lo anterior supone un nuevo perfil de los directivos y la necesidad de mejorar las técnicas que permitan trabajar dentro de cualquier modo operativo. Asimismo, el reconocimiento de que líderes sobresalientes son capaces de transmitir e implicar en una visión del centro educativo y de impulsar políticas, prioridades, planes y procedimientos coherentes con esa perspectiva. Se habla al respecto del liderazgo transformacional, al que se le asocia con una mayor satisfacción del profesorado y una mayor eficacia en el trabajo.

Si bien el liderazgo abarca para algunos autores facetas tan diversas como la técnica (capacidad para planificar, organizar, coordinar y programar), la humana (creación y mantenimiento de la moral del grupo, fomento del crecimiento y la creatividad, implicación del personal en la tarea), la educativa (capacidad de trabajo en colaboración para detectar necesidades y proporcionar supervisión) la simbólica o la cultural, lo cierto es que se hace difícil poder desarrollar todas las fuerzas implicadas y hacerlo en todos los ámbitos de la escuela. De hecho, la complejidad de los centros educativos exige, a menudo, el reparto de tareas y de ámbitos de actuación, dando así sentido a la potenciación de equipos directivos.

El liderazgo pedagógico aparece, asimismo, como una orientación deseable. Implica, además de participar en actividades de planificación, asesoramiento, apoyo y supervisión, compartir

una visión de la calidad, estar comprometidos con ella, saber comprometer a otros y poseer conocimientos y experiencias necesarios para convertir esa visión en realidad.

Sabemos lo que deseamos pero, desgraciadamente, no siempre trabajamos en la misma dirección. Los programas de desarrollo conectados con la dirección no siempre existen ni se consideran necesarios, abonando la existencia de tópicos, muchas veces falsos, que refuerzan una imagen como mínimo deteriorada de la dirección. Revisamos algunos a continuación:

Se dice en sentido peyorativo que *los directivos mandan*, ¿pero quien no manda?. Si entendemos que el mando se relaciona con la actividad de orientación, coordinación y control, deberemos asumir que el profesor manda en el aula, el director en el centro y el supervisor en su territorio. El problema no es el mando, que es necesario, sino la forma de ejercerlo (más o menos autocráticamente, más o menos autoritariamente)

El ejercicio de la dirección recae en *personas del género masculino*, como una expresión más de una sociedad machista. Este hecho, que cada vez es menos válido*, habría de relacionarse con el porcentaje de profesionales por género que hay en el sistema educativo y con el porcentaje de personas que por género quieren acceder a la dirección. La mera experiencia constata que las profesoras pueden estar preparadas para el ejercicio de la función directiva pero no se presentan por cuestiones sociales y laborales. En estas circunstancias, el género masculino hace un servicio a la escuela, sin que sea justo incriminarle su acceso al cargo por su condición de género y no por su valía.

Las personas que acceden a la dirección no siempre tienen *experiencia en la docencia* (van los últimos, los que no quieren,...). Los datos del INCE identifican que más el 50% de los directores de institutos llevan más de 20 años de docentes y el 48% adicional más de 11 años; estos datos son del 81% y del 18 % para primaria y del 67% y del 25 para los centros concertados. Podemos hablar así de personas que conocen y han vivido la docencia directa.

Los cambios legislativos han incidido en la *inestabilidad de la dirección*. Siendo esto verdad (el 42% en primaria, el 59% en secundaria y el 44 en la concertada, llevan menos de 4 años), hay porcentajes significativos de directivos que prevalecen. Así, se identifica que 33% en primaria, el 7% en secundaria y el 37% en la concertada llevan más de 9 años como directivos).

Si que es verdad que el *sistema de acceso* establecido no resulta especialmente atractivo. De hecho, hay alrededor de un 40% de directivos que son nombrados por la Administración en el caso de la escuela pública y un 11% de la concertada entre la terna designada por el titular**.

Es preocupante que en el actual sistema, el 61% de los directivos obtuvieron la *acreditación por la experiencia directiva*, sin que mediara ninguna valoración. Este sistema, que seguramente se justifica desde perspectivas sindicales y de derechos adquiridos, no tiene substantivamente sentido. Asumir que una persona ha de tener la condición de director por el mero ejercicio nos llevaría a pensar que uno puede ser profesor por el mero hecho de haber dado clases. Entendemos que la experiencia es un valor a considerar pero no puede ser un

* El puesto de director es ocupado por hombre en el 69% de los colegios, el 78 % de los institutos y el 50% de los centros concertados (INCE: 2001:1)

** El Consejo Escolar de Estado señalaba que *ve con preocupación que se mantiene el dato de elección de los Directores de los Centros Públicos por las Administraciones educativas en mayor número que por los Consejos Escolares* (Consejo Escolar de Estado, 2003)

valor absoluto; hacerlo de manera extensiva puede reforzar un modelo de dirección centrada en la continuidad y el sentido común, obviando lo que puede aportar una buena preparación profesional.

Algunos de estos tópicos justifican el cambio de modelo que pretendía la Ley de Calidad, pasando de una propuesta orientada a procesos de autogestión de los propios centros a una alternativa de semi-profesionalización. Así, la profesionalización de la función directiva se incentiva desde la económico (artículos 94.1 y 94.3), lo profesional (adicionales 8.3, 11ª y artículo 94.2), la representatividad (adicional 16 y reducción lectiva), la posibilidad de permitir la presencia de candidaturas externas, la selección combinada de méritos y experiencia, la formación de los candidatos, la evaluación de la dirección y su estabilidad, entre otras

El planteamiento de una dirección profesionalizadora se traduce también en un reforzamiento de la autoridad del director en temas de convivencia (como si fuera el responsable), obviando otros temas ligados a la autonomía escolar. Este discurso choca frontalmente con la preocupación por implicar a las personas a través de la participación, el favorecer el trabajo en equipo, la potenciación de proyectos colectivos ligados al entorno o la existencia de modelos colegiados de gestión.

3.- Algunos retos para el sistema educativo

Las reflexiones anteriores nos permiten describir de manera concreta lo que se podrían ser las bases fundamentales de un proceso de cambio. De hecho, podríamos hablar de un programa político, con actuaciones a corto, medio y largo plazo; también de generar propuestas de evaluación e innovación y promover su incorporación a las diferentes propuestas políticas que se hagan.

Las propuestas aportadas se centran, sobre todo, en el contexto organizativo y a nivel del sistema y de los centros educativos. Su consideración debe tener en cuenta su íntima relación con las propuestas didácticas y de orientación y otras que se puedan adoptar a nivel del sistema social y del aula. Muchas de ellas deben encuadrarse también en el contexto de los recursos que se tienen y que se dedican a la enseñanza, que como ya se sabe son inferiores a la media europea (Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu, 2000:35)

La reconstrucción de los centros educativos a partir de los planteamientos y propuestas que se asuman exige una revisión a fondo de las leyes y normativas existentes, proponiendo nuevas miradas y asumiendo compromisos concretos. Particularmente, se considera sensible la atención que merece el derecho a la educación (replanteando los procesos actuales de admisión de alumnos en los centros o el impulso de acciones vinculadas a la escuela inclusiva, por ejemplo) o el impulso a la gestión participativa y democrática (con referencia a la revitalización de los consejos escolares de centros y territorio o a una mejor delimitación del papel de las AMPAs y de otras asociaciones).

No podemos obviar, por último, la referencia al aprendizaje que tenemos acumulado sobre las innovaciones que se han ido promoviendo y que hablan de la necesidad de respetar la contextualización de las acciones, el tener siempre como referente al alumno, la importancia

del profesor/a como profesional y miembro de un equipo, la necesidad de dotarse de un método de trabajo y el mantenimiento de la perspectiva social (Gairín y Darder, 2001); también de que el éxito es el resultado de compromisos externos e internos.

3.1. Sobre el modelo de escuela

Una parte importante de los debates que se suscitan en educación provienen, como ya hemos mencionado, de la falta de acuerdo sobre el modelo de escuela que se desea. Al respecto, recordamos que la OCDE (2000) describió en un documento interno seis escenarios en los que puede desembocar la educación: la continuidad del sistema burocrático, la extensión del modelo de mercado, las escuelas como centros de cohesión social, las escuelas como organizaciones orientadas hacia el aprendizaje, el escenario de la desescolarización y el escenario del abandono de la escuela. Una reinterpretación de los mismos es realizada por Marchesi y Martín y recogida en el cuadro 2.

Variables	Modelo Burocrático-Tradicional	Modelo liberal competitivo	Modelo comunitario
Características básicas	Centralista, normativo, altamente estructurado y centrado en el aula	Dependiente de iniciativas Centrado en la imagen externa	Contextualizado. Considera Comunidades de aprendizaje plurales e interconectadas
Valores de partida	Educación al servicio del Estado El centralismo, el igualitarismo es bueno	Educación al servicio de la persona Libre elección de centros Ley de oferta y demanda. Competencia entre centros Evaluación de rendimientos y vinculación a recursos.	Educación como proceso compartido Colaboración entre centros El énfasis tradicional en los alumnos como destinatarios únicos del proceso e-a se desplaza a los profesores y los padres
Consecuencias curriculares	Currículo común Exigencias académicas escolares La enseñanza se estructura en la relación profesor-alumno y en el contexto aula Métodos expositivos, seguimiento de libros de texto, predominio del aprendizaje de conceptos y evaluaciones periódicas basadas en ejercicios son elementos muy presentes en la práctica educativa	Proceso continuo de adaptación de las enseñanzas La enseñanza se estructura en la relación centro- exigencias del mercado	Se valora el que los alumnos aprendan por sí mismos La evaluación interna y externa se consideran necesarias para conocer el funcionamiento y favorecer la reflexión conjunta La enseñanza se estructura en la relación centro- valores socio comunitarios Enfoques interdisciplinarios, trabajo cooperativo, énfasis en las actividades de búsqueda y estrategias de aprendizaje, cooperación entre profesores, y formas de evaluación del progreso
Consecuencias organizativas	Bajo nivel de cambio, aunque puede haber apertura con las nuevas tecnologías y las relaciones con otras escuelas Las escuelas se consideran autosuficientes en sus recursos y desconfían en su compartir Las condiciones del profesorado suelen ser estables	Autonomía alta , evaluación de los resultados, para informar a la sociedad y a los padres, y facilita la libertad de elección de escuelas. Relación más cuidada con los padres Incorpora técnicas de gestión y de marketing	Mayor autonomía y mayor compromiso activo de la comunidad y de los implicados La autonomía se acompaña de un proceso creciente de descentralización. Aparece la municipalización vinculada a la gestión desde la proximidad Se valoran las aportaciones de la

			comunidad Se promueve el intercambio de experiencias, la cooperación entre escuelas, la innovación y las actividades interdisciplinarias
Innovación	A iniciativa del Estado Es innovación del Centro a la Periferia	Diversidad de Experiencias	Innovación de la Periferia al Centro
Algunas cr problemáticas	Suele obviar la atención a la diversidad, la poca atención a contextos desfavorecidos e incrementa los problemas de disciplina	Incrementa las desigualdades, concentra alumnos con problemas en determinados centros, Falta de atención a centros situados en contextos desfavorecidos, incremento de estrategias selectivas en educación, potenciación de aspecto curriculares más conceptuales, abandono de la escuela pública	Exige altos niveles de corresponsabilidad que a veces no se dan. No siempre se consigue acompañar de procesos compensatorios para contextos desfavorecidos. Si no se acompaña de controles externos, puede caer en la endogamia

Cuadro 2: Notas en relación a modelos de escuela (a partir de Marchesi y Martín, 2002: 349-352)

Más allá de preguntarse cuál es el modelo deseable, el posible o el real, se puede señalar que el modelo Burocrático tradicional es altamente vigente; mientras que en el contexto inglés y a partir de los años 80 aparece el modelo liberal-competitivo. El modelo comunitario no tiene una implantación real y generalizada en ningún contexto, pero se apunta como una clara línea de cambio hacia la mejora educativa. En esta línea se sitúa la acción de ayuntamientos con el Proyecto ciudad, el trabajo en redes y su reflejo en el trabajo en las aulas.

La opción por uno u otro de los modelos incluye formas diferentes de entender el funcionamiento de los centros educativos, el rol de los directivos, el sentido del proyecto educativo o las vinculaciones con el entorno, por ejemplo.

Si asumimos el modelo comunitario como deseable (cuando se comenta sobre la participación, el proyecto educativo, la gestión autónoma, etc., ¿no se está optando por este modelo?), no es extraño que se nos planteen propuestas en la misma orientación. Compartimos, no obstante, la idea de que las opciones coherentes son unas mientras que la realidad, a la que necesariamente nos debemos referir, puede identificar otros mecanismos más necesarios y útiles.

1. Se hace necesario definir cuanto antes y entre todas las instancias (estamentos, centros educativos, Administración y entidades locales) la autonomía que se desea y la capacidad y voluntad de asumirla. Paralelamente se ha de trabajar para mejorar los niveles de confianza mutua.
2. La posibilidad de extender las competencias de los ayuntamientos es una necesidad, que debe acompañarse de la posibilidad de mancomunar servicios cuando hablamos de ayuntamientos pequeños y de establecer distritos si pensamos en grandes poblaciones.
3. El aumento de la autonomía de los centros educativos ha de ir acompañado de un refuerzo positivo de todos los órganos de participación y de una mayor posibilidad de intervención en la definición de criterios y perfiles en la provisión de plazas y en la reestructuración de sus plantillas de acuerdo con las necesidades del mismo centro.
4. El desarrollo y cumplimiento de los proyectos educativos y curriculares ha de contar con la necesaria autonomía en la organización escolar, que permita aplicar lo que propugnan, dentro de la normativa general aplicable y de acuerdo con el Consejo Escolar

5. La autonomía curricular ha de incorporar actuaciones que hagan real la inserción de la institución en el entorno y el aprovechamiento de todos sus recursos sociales, culturales y económicos. También ha de facilitar el desarrollo de acciones de innovación y el estímulo de la investigación educativa, a partir de la propia práctica y de la formación permanente del profesorado vinculada a la propia práctica.
6. Es urgente constituir comisiones permanentes de escolarización por zonas, con la participación de las administraciones locales encargadas de gestionar a lo largo del curso el proceso de admisión, matriculación e incorporación de alumnos nuevos en todos los centros del territorio.
7. Establecer medidas de discriminación positiva (ratios más bajos, más recursos humanos, materiales, formativos, más flexibilidad organizativa,..) dirigidas a los centros educativos que, por razones de tipo cultural o social, acogen un porcentaje elevado de usuarios con dificultades para aprender o con necesidades educativas especiales.
8. Revisar la noción, identidad y funciones de los servicios educativos de apoyo a los centros con la finalidad de actualizarlas y adecuarlas a los nuevos marcos escolares y sociales y a los nuevos requerimientos de los centros educativos.
9. Desarrollar y apoyar proyectos específicos con recursos específicos, que podrían incluir adscripciones del profesorado. La adscripción a los centros, con el compromiso de asumir el proyecto institucional, sería después del establecimiento de un concurso y la selección con intervención de personas de la administración y de los centros.
10. Reforzar la implantación de itinerarios educativos entre primaria y secundaria, evitando nuevos procesos de matriculación cuando el alumno se cambie de centro.

Cuadro 3: Medidas del sistema educativo sobre el modelo de escuela (Gairín, 2004)

3.2.- Sobre los procesos de territorialización

El modelo de escuela comunitaria aboga por la pertinencia y utilidad de considerar el territorio (distrito, zona escolar, municipio,..) como unidad de análisis y de intervención para hacer posibles políticas y prácticas educativas capaces de proporcionar respuestas adecuadas a las necesidades y problemas que plantea el desarrollo escolar y más real el principio de equidad.

Se trata de derivar el poder de decisión de órganos y estructuras centrales a estructuras más próximas al ciudadano y usuario de los servicios educativos. El proceso incluye la descentralización de los órganos de decisión y la desconcentración de funciones en los territorios y un aumento de la autonomía institucional para los centros de formación.

Desde esta perspectiva, tiene sentido plantearse el que los municipios pasen de ser un soporte educativo a un agente educativo, una fuente de aprendizaje y de convivencia, repensando los marcos de referencia desde unos parámetros que permitan aumentar su proximidad a los ciudadanos. Esta tendencia es actualmente incontestable y se basa en justificaciones diversas (filosóficas, políticas, económicas, psicopedagógicas,..) y en razones de tipo operativo y de oportunidad política.

La tarea no es fácil si consideramos que los entornos próximos, las ciudades y municipios, también acusan, como referentes en la historia de la civilización, la crisis de valores existente. De hecho, sintetizan en su quehacer diario el conjunto de contradicciones que afectan a las sociedades modernas. La tendencia a lo global y a la pérdida de las referencias inmediatas, el modelo uniformador frente a la expansión de la multiculturalidad, la extensión

de la democracia combinada con el dialogo necesario con las minorías, el aumento de la calidad de vida y el mantenimiento de las numerosas bolsas de pobreza, la desintegración y la coordinación de las instancias tradicionales de socialización, etc. son algunos de los dilemas que se plantean

La educación, en este contexto, además de ser un instrumento de progreso y de desarrollo científico y tecnológico, ha de ser un medio para garantizar la cohesión social y la lucha contra las desigualdades. Asimismo, ha de entenderse como un proceso que dura toda la vida y que tiene multitud de escenarios, lo que justifica el replantearse el papel de los ayuntamientos en materia educativa.

Asumida la conveniencia de la participación e implicación del territorio en educación, la asunción de competencias no puede ni ha de ser en detrimento de valores y compromisos sociales que se habrían de continuar respetando. Así, los municipios han de garantizar, desde una perspectiva de responsabilidad social, el compromiso con los principios de educación para todos, equidad, compensación de desigualdades u otros si no queremos que el proceso de descentralización se convierta en un retroceso social y perjudique la cohesión social. Por ello, es importante reforzar los mecanismos de control que permitan verificar si en la práctica están presentes algunos o todos los principios que deseamos (cuadro 3)

PRINCIPIOS RECTORES	EJEMPLOS DE POSIBLES ACTUACIONES
Igualdad de oportunidades de acceso a las acciones formativas	Subvenciones o ayudas individuales destinadas a familias con un bajo poder adquisitivo (beques de material didáctico, actividades complementarias, servicio de comedor,...).
Discriminación positiva a favor de colectivos especiales	Participación de la Administración local en Comisiones de Matriculación
Complementariedad de las acciones formativas	Oferta municipal de actividades dirigidas al alumnado en horario lectivo en ámbitos relacionados con el conocimiento del medio u otros que complementen el currículo (talleres de música, teatro, artes plásticas, espectáculos,...) Oferta municipal dirigida a alumnado en horario no lectivo: talleres de Artes Plásticas, Escuelas de Música, Deportes,.. La participación de los Servicios de Educación en las posibles comisiones locales existentes en relación a los Planes de Formación. Servicios de información juvenil ofrecidos tanto con actividades externas como internas a los centros educativos.
Coordinación de las acciones formativas en el municipio.	El Consejo Escolar Municipal suele ser el órgano de participación, coordinación y control más presente.
Fomento de la participación de las personas implicadas en las acciones formativas	Un segundo nivel de coordinación depende de las relación de los técnicos municipales de educación con entidades promotoras de actuaciones formativas. Las personas usuarias intervienen, a veces, tanto en la organización de los servicios como en el establecimiento de objetivos para actividades concretas.
Gratuidad en las acciones formativas	Las actividades ofertadas suelen estar subvencionadas al 100% y el Ayuntamiento asume todos los gastos, aunque hay municipios que aún no asumen la gratuidad e introducen criterios de corresponsabilidad.
Calidad del servicio que se presta	Evaluaciones sistemáticas de la oferta realizada por los equipos docentes si son actividades dentro del horario lectivo. Evaluación interna de los Servicios de Educación relacionada con los principios de eficacia, eficiencia y satisfacción de las personas usuarias.
Proximidad en la prestación del servicio de educación	Muchas de las actividades ofertadas son descentralizadas. Hay actividades a la carta y se promueven instituciones en función de déficits concretos (centros de educación especial, escuelas infantiles,...).

Adecuación a las personas usuarias	<p>Servicios de acogida personalizada dirigidos a personas inmigrantes (niños, jóvenes y personas adultas).</p> <p>Oferta de actividades diferenciadas en relación con la Etapa, Ciclo o Nivel de los usuarios y de actividades específicas en el caso de alumnos con necesidades educativas especiales.</p> <p>Oferta de actividades específicas para el colectivos de padres y madres.</p>
------------------------------------	--

Cuadro 3: Plasmación de algunos principios rectores en la actuación educativa de los ayuntamientos (Gairín: 2003a)

Por otra parte, la asunción de un compromiso más grande por parte de los municipios no ha suponer una disminución de la autonomía institucional que disfrutaban los centros educativos; antes bien y al contrario, ha de significar un paso más en su responsabilidad respecto a los resultados educativos finales. No tiene sentido pensar que el proceso de cambio para los centros educativos se reduce a pasar de depender de la administración estatal a la autonómica o municipal.

Es más, la intervención de la administración local es y ha de ser la ocasión para promover un nuevo modelo de gestión. Como mínimo, ha de asumir la conveniencia de maneras de funcionar que permitan respuestas más rápidas a las necesidades sociales y actuaciones integrales. La proximidad a los usuarios y a sus circunstancias posibilita un mejor conocimiento de la realidad, una más grande capacidad de anticipación y una respuesta más rápida, siempre y cuando los mecanismos de funcionamiento se ordenen de acuerdo con prioridades establecidas.

La intervención a realizar ha de tener en cuenta la ordenación de cuatro órdenes de medios, instituciones o situaciones con proyección formativa:

- Una estructura pedagógica estable formada por instituciones educativas (formales y no formales) que aseguren y den consistencia y forma a la trama educativa global.
- Una red de equipamientos, recursos, medios e instituciones también estables que generen intencionalmente educación, aunque esta no sea su función primaria y principal.
- Un conjunto de acontecimientos educativos planteados, aunque sean efímeros o eventuales.
- Una masa difusa pero continua y permanente de espacios, encuentros y vivencias educativas no planteadas pedagógicamente.

Tratar de orientar todos estos recursos en una dirección formativa es una posibilidad factible que puede permitir la integración de los ciudadanos en su contexto, aprovechando las posibilidades que tienen el territorio como recurso didáctico, como objeto de estudio y como contexto educativo. Supone, además, una excusa extraordinaria para potenciar los valores que en esta relación se puedan encontrar.

3.3.- Sobre la promoción de la sociedad del conocimiento

La incorporación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) a las instituciones de formación no es un tema baladí. Se consideran necesarias, pero no siempre

se sabe en qué y para qué utilizarlas, además de enfrentarse a problemas vinculados con las infraestructuras y medios didácticos.

Actualmente, su utilización tiene un sentido global, más allá de su valor como soporte informático. Por una parte, se trata de superar el nivel de acceso a la información y convertirla en conocimiento; por otra, de producir contenidos y fomentar la educación en cooperación, aprovechando el potencial que tienen las nuevas herramientas.

Algunas cuestiones que se consideran importantes en la línea de favorecer el desarrollo de la sociedad del conocimiento quedan recogidas en aportaciones anteriores (Gairín, 2002 y 2003) y hacen referencia a:

- La incorporación de las NTIC al sector formativo debe hacerse desde una perspectiva general y sistemática que integre al conjunto de actores sociales y educativos.
- Es preciso impulsar un marco cooperativo entre el mundo editorial, los departamentos de educación y los centros educativos como proveedores de materiales formativos.
- Cabe enriquecer la prestación de servicios y la generación de contenidos: contenidos educativos digitales de alta calidad, programas didácticos interactivos, servicios (virtuales o reales) a distancia y locales, ayuda, orientación y niveles adecuados de enseñanza y apoyo a la gestión, etc.
- Cabe dotar a los centros educativos de infraestructura adecuada: equipos, instalaciones de banda ancha y mantenimiento general.
- Es preciso impulsar la presencia de las TIC en el currículo.
- Promover la formación de los docentes, tanto para que sean unos buenos usuarios como para que se sientan protagonistas de los procesos de producción y cambio, se hace imprescindible.
- Institucionalizar y extender las experiencias exige crear un espacio, vinculado al territorio, de intercambio de experiencias, de promoción de investigaciones y de gestión de problemas vinculados al desarrollo pedagógico de las nuevas tecnologías. Este espacio debe también considerar las aportaciones de la comunidad educativa y de la comunidad social.

De todas formas, lo importante, insistimos, es entender que el proceso de cambio que suponen las TIC se debe acompañar de una reflexión sobre el papel de las instituciones formativas, sobre el rol que les corresponde en la transmisión de la cultura, que determinará el protagonismo que han de jugar los diferentes agentes educativos y la naturaleza y sentido del equipamiento que se hay de proporcionar. Avanzar en esta línea supone modificar los planteamientos institucionales, adaptar las estructuras organizativas, incidir en el sistema relacional y desarrollar los procesos organizativos más adecuados.

4.- Algunos retos para los centros educativos

Señalamos algunos de los referentes más significativos que afectan a los procesos organizativos de los centros y que pueden servir como perspectivas para guiar su funcionamiento y como retos a conseguir.

4.1.- Mayor apertura

La globalización, la amplitud de los mercados y la exigencia por los usuarios de soluciones completas aconsejan eliminar las barreras que impiden unas relaciones fluidas y eficaces. La política de alianzas y su generación a partir de redes de colaboración son, en este sentido, elementos de referencia obligados.

Las alianzas se constituyen a partir de un entorno dinámico de escenarios, actores, roles y métodos de funcionamiento. Gracias a ellas se puede rentabilizar la inversión en la creación de conocimiento y conseguir una mayor rentabilidad social, al mismo tiempo que se supera el concepto tradicional de competir por el de compartir colaborativamente, creando “redes de valor” que incluyen usuarios, proveedores y competidores.

La apertura de los centros educativos al entorno ha de ser física y mental, permitiendo la colaboración de diferentes agentes y con distinto nivel de implicación. Una mayor apertura temporal de los centros educativos y un mayor acceso a sus instalaciones y servicios se plantea en la línea de constituirse como centros comunitarios y como centros que participan y actúan en relación a los problemas sociales y personales que se plantean.

Esta apertura es externa e interna, compromete a todos los profesionales (docentes, mediadores, asistentes sociales,..) y exige de una mayor flexibilidad en las formas de funcionar y de resolver las problemáticas que se planteen. La orientación hacia el usuario se busca a través de una mayor personalización de los servicios y de un mayor contacto con él, que permite aprovechar la información que tiene y avanzar en lograr su integración al proyecto colectivo.

4.2.- Modificaciones estructurales

Cuando analizamos el nuevo perfil de las organizaciones, lejos de las estructuras burocráticas y estables de antaño, recordamos con Cuesta (s/f) y al respecto algunas de sus características deseables que también tienen sentido en relación con las instituciones educativas.

A.- *Organizaciones abiertas.* La apertura de la que ya hemos hablado es hacia la sociedad e internamente, estableciendo nuevos escenarios y reglas de juego en las relaciones que permitan un mayor equilibrio entre los diferentes intereses y expectativas.

B.- *Organizaciones como proyecto colectivo.* Se enfatiza aquí en la apertura interna, entendida como la necesidad de compartir el futuro entre todos los implicados; esto es, generar entre todos los valores y la cultura de la organización. Supone superar el individualismo profesional y tratar que compaginar los intereses y objetivos personales con el resto del personal de la organización.

Alinearse en una misma dirección supone diálogo, asunción de puntos de vista y responsabilidad en los compromisos; también, transparencia en las decisiones y visualización de los valores de la organización. El planteamiento enlaza así, claramente, con una mayor importancia de la comunicación interna y de la imagen institucional, con directivos más abiertos a la participación y con la modificación de los sistemas de relación con los trabajadores (incentivos colectivos, participación de los resultados y diversas formas de vinculación profesional)

C.- *Organizaciones virtuales*. Las tecnologías de la información y la comunicación posibilitan la realidad de una organización abierta y compartida. Su progresiva implantación incide en dos ejes fundamentales: por una parte, forzando el que las organizaciones se centren en lo esencial o lo que les es propio, subcontratando el resto de actividades; por otra, posibilitando el concepto de apertura a nuevas realidades y organizaciones que se relacionan intensamente través de la creación de redes telemáticas.

D.- *Organizaciones con valores propios*. El escenario de cambio continuo es el real y exige agilidad en la detección de necesidades, rapidez en la generación de respuestas y capacidad para incorporar cambios e institucionalizar mejoras; esto es, ser y actuar desde una visión prospectiva y comprometida con el cambio; el peligro: la resistencia al cambio y el considerar la innovación como la actividad propia de un departamento aislado o de una dirección entusiasta.

La imagen de las organizaciones como estructuras adaptables enlaza con la idea de que cada institución debe buscar su camino y de que, seguramente, no hay dos iguales. No obstante, el reto es el mismo: organización abierta que se transforma en compartida, con la persona en el centro de todo y la tecnología y los sistemas como facilitadores de primer orden o de otra manera: gran flexibilidad, compromiso con el individuo, excelente utilización de los equipos, sólidas competencias esenciales y gusto por la diversidad.

Pero el cambio deseado y el resultado obtenido no son asépticos y están impregnados de valores. Además de las referencias realizadas a la anticipación, la innovación y la flexibilidad, es importante considerar y cada vez más los valores morales y éticos de la organización, como elementos claves en el compromiso social que tienen.

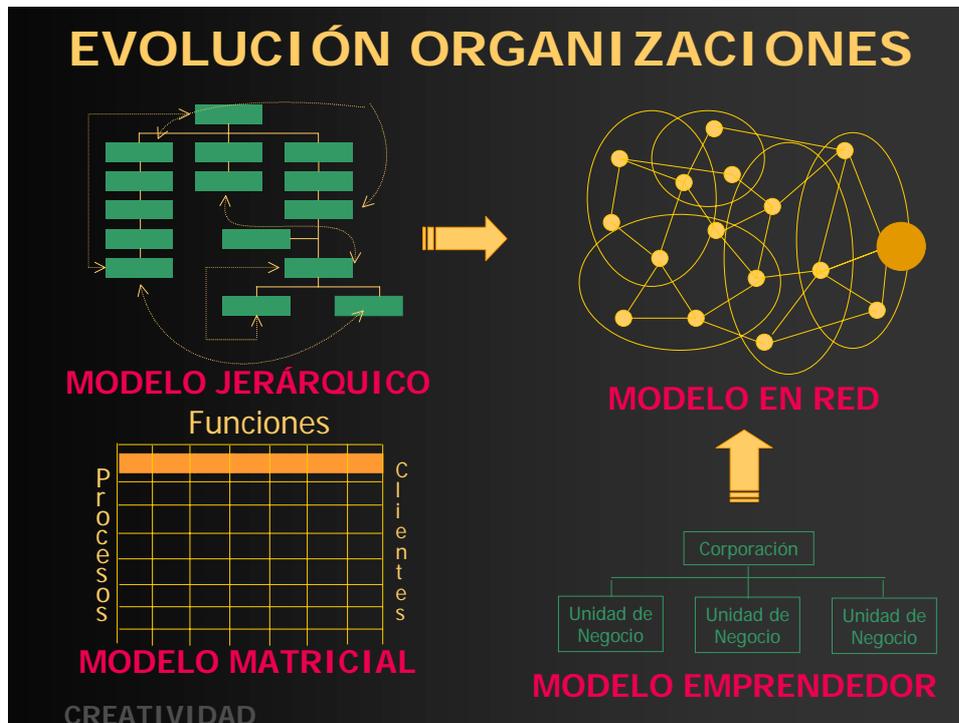
Los aspectos resaltados no son los únicos y el mismo autor habla de otros como:

- *Vitalidad*, como descripción de un estado permanente asociado a conceptos como energía y vivacidad. Ligada a la esencia de la vida, se considera como su savia y se relaciona con “la facultad de aprovechar las oportunidades y el tiempo”.
- *El liderazgo*, como competencia clave en la estructura descentralizada. El hecho de que se aplanen las organizaciones no ha supuesto una eliminación de la necesidad de procesos de organización, integración y coordinación, como tareas tradicionalmente propias de los directivos. En todo caso, se habla más de dirigir que de dirección, constituyendo el liderazgo una competencia clave.
- *El conocimiento*, como recurso estratégico en la gestión. Si en la sociedad agrícola la tierra y el trabajo eran los recursos clave y en la sociedad industrial lo fue el capital, el conocimiento se configura como un recurso estratégico en la sociedad actual. El problema es gestionarlo, al considerarse intangible y difícil de medir.
- *La gestión social de la organización*, por la que se obliga a satisfacer demandas de personal interno y externo, comprometiéndose en programas sociales y culturales del entorno. La generación de recursos de carácter ético-solidario-ecológicos se justifica dentro de esta dinámica.
- *Los profesionales*, el auténtico activo con copyright. La asunción de la importancia del conocimiento relanza el rol protagonista de las personas y la importancia de disponer de un “sistema humano” fuerte y cohesionado. La profesionalización se puede considerar el nuevo motor de las organizaciones, siempre y cuando las

personas trabajen en equipo, con visión estratégica y practiquen una cultura orientada hacia los usuarios y la sociedad.

El panorama presentado es coherente con el análisis de modelos organizativos que realiza Mercé Sala (2003). Entiende que hay un progresivo desplazamiento de los clásicos modelos jerárquicos, a los matriciales, al llamado emprendedor y al modelo en red (gráfica 5). Cada uno de ellos representa una cultura (Funcional, del Proyecto, del Proceso y de Red, respectivamente) y suponen el paso progresivo del control externo y de funciones al autocontrol, o también de la jerarquía a la responsabilidad y vinculación con el entorno.

El trabajo en red, que es presentado como la opción más adecuada a la actual sociedad del conocimiento, conlleva la actuación de equipos autónomos, que se relacionan entre sí y se apoyan de unos a otros, compartiendo valores comunes y rindiendo cuentas a una matriz de líderes que actúan más como tutores que como directores de línea. De esta manera las personas y los equipos dentro de la red obtienen su autoridad no tanto de la jerarquía como de su habilidad y conocimiento.



Gráfica 5: Evolución de los modelos de arquitectura organizativa (Sala, 2003:228)

La actuación de la dirección política y gerencia y la planificación que promueve se mueve en los parámetros anteriores. Su actitud ha de estar impregnada de una manera de hacer técnica y social, que implica una intensificación de las acciones con los usuarios y demandas de la sociedad (detección de necesidades, cuestionarios de expectativas, servicios postformación, atención personalizada,..) y una más grande atención a las dinámicas internas (más participación, horizontalidad en la toma de decisiones, fomento del clima colaborativo,..)

4.3.- Cambios culturales

Conseguir unas organizaciones más abiertas y flexibles exige la instauración y promoción de la colaboración interna y externa sobre el principio de la competencia, que tradicionalmente ha potenciado el aislamiento del profesorado. Supone, al respecto, un cambio cultural importante al asumir, explícita o implícitamente, un conjunto de considerandos que tienen que ver con la concepción que se tenga de como funciona la realidad, con los valores educativos que se asumen y con las prioridades que se establecen (Gairín, 2000).

Por una parte, enlaza con una determinada manera de ver la realidad Un contexto tecnicista como el que existe, donde abunda el individualismo, la fragmentación y la privacidad no puede ser el marco adecuado para desarrollar procesos colaborativos. Tratar de resquebrajar esta “cultura del individualismo”, que imposibilita deshacerse de determinados valores y creencias, no parece una cuestión fácil. Promover la colegialidad y el sentido del trabajo en equipo sería una posibilidad en el marco de un cambio cultural que promueve nuevos valores como solidaridad, coordinación, colaboración, respecto a la autonomía, interdependencia, reflexión, debate y negociación en el contexto de un cambio educativo permanente.

Por otra parte, se entiende la colaboración como valor es coherente con el proceso educativo y supone alinearse con una determinada opción que resalta la importancia del factor humano en las organizaciones. Se identifica también con una exigencia de los procesos de calidad y como una estrategia de desarrollo profesional

La **colaboración interna** ya se asume normalmente (aunque no siempre se practica) entre el profesorado a partir de los compromisos que conlleva el desarrollo de la autonomía curricular. De hecho, de la mera revisión de los múltiples requerimientos normativos que tienen los diferentes órganos del centro educativo se deriva la necesidad del trabajo en equipo. ¿Qué implican si no actividades como las siguientes?: Establecer criterios metodológicos respecto a la materia, Definir objetivos básicos y complementarios de las materias de aprendizaje, Fijar y coordinar criterios sobre la evaluación y recuperación del alumnos, Coordinar las funciones de orientación y tutoría de alumnos, Proponer la organización de los grupos de alumnos, o Promover actividades formativas y extracurriculares.

No obstante, son procesos que normalmente quedan limitados y circunscritos a los profesores, con poca o ninguna participación de padres y alumnos. En este sentido se trataría de Impulsar proyectos comunitarios, Promover aulas colaborativas, que incluyen conocimiento y autoridad compartida entre profesores, estudiantes y alguna participación de los padres, Establecer equipos multidisciplinares de profesores y estudiantes para enseñanzas medias y universitarias u otras

Las posibilidades que tienen las **instituciones de colaborar entre** sí son reales. Si no fuera así, no podríamos recordar experiencias como: La asociación de escuelas bajo un mismo parámetro organizativo, las agrupaciones de centros en zonas rurales, las asociaciones de centros de personas adultas, las redes de centros o las acciones colaborativas promovidas dentro de contextos más amplios como el Proyecto Educativo de Ciudad que promueven algunos grandes municipios.

Sin embargo, podemos decir que estas experiencias colaborativas son poco numerosas, quedan mediatizadas por necesidades concretas y, en muchos casos, relacionadas con contextos deficitarios

Si no hablamos de colaboraciones episódicas sino de contactos libres que incluyen el compromiso mutuo y acciones institucionales para llevarlas a cabo, las posibilidades de colaboración son variadas, tal y como recogemos en el cuadro adjunto. Estas deberían basarse en: Libertad de asociación, Respeto a las decisiones de cada institución, Igualdad de trato o ruptura de los niveles de dependencia, Lealtad y compromiso con los términos de la colaboración, Participación en políticas, procesos y resultados, Respeto a la diferencia o asunción de que pueden existir situaciones específicas que justifican respuestas diferentes a las esperadas y Complementariedad, o concurrencia de actuaciones desde la especialidad de cada uno.

GRADOS	ACTUACIONES POSIBLES
POSIBILITAR, FOMENTAR Y AUMENTAR EL CONOCIMIENTO RECÍPROCO	<ul style="list-style-type: none"> • Intercambiar informaciones en visitas o en actividades coincidentes. • Desarrollar contactos formales e informales aprovechando encuentros. • Cursar invitaciones de visita a otros centros. • Promover e incrementar los contactos motivados por el traspaso de informaciones • Intercambio, esporádica o sistemáticamente, experiencias.
DENUNCIAR SITUACIONES ESCOLARES INJUSTAS Y REIVINDICAR MEJORAS Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES	<ul style="list-style-type: none"> • Respeto a la admisión y matriculación de alumnos nuevos o la contratación de profesorado en colegios privados. • Aplicación contextualizada de programas e evaluación interna y externa. • Delimitación clara de variables de calidad de los centros. • Intervención en casos de desprofesionalización docente. • Evitación de conductas de connivencia en los servicios que se prestan. • Proporcionar recursos para compensar situaciones injustas. • Transparencia de los procesos de gestión y de las situaciones de partida que les acompañan. •
COMPARTIR RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> • Compartir profesorado especialista. • Compartir personal técnico • Intercambiar materiales didácticos. • Compartir espacios y servicios complementarios. • Utilizar los mismos servicios externos de apoyo.
PARTICIPAR EN PROYECTOS COMUNES	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar, ejecutar y evaluar conjuntamente el curriculum. • Constituir Claustro de Zona. • Construcción y desarrollo conjunto de planes no curriculares. • Desarrollo conjunto de acciones formativas • Realizar intercambios entre estudiantes. • Potenciar el asociacionismo de estamentos mediante federaciones o acciones mancomunadas.
ESTABLECER REDES DE CENTROS	<ul style="list-style-type: none"> • Crear asociaciones de centros que atienden a alumnos de la misma etapa. • Establecer redes de centros de distinta etapa educativa. • Establecer convenios con servicios de apoyo.

	<ul style="list-style-type: none"> • Firmar convenios con instituciones universitarias u otras • Participar en redes europeas.
--	--

Cuadro 4: Continua para el análisis y mejora de la colaboración entre centros escolares (a partir de Antúnez, 1998)

Una manera de renovar los modos habituales de hacer de los centros y del profesorado se relaciona con el intercambio y difusión de conocimientos, experiencias y recursos mediante estrategias diversas (Bolívar, 1998). Supone contar con servicios de apoyo flexibles, cercanos a los usuarios y que actúan como mediadores entre el conocimiento educativo y las prácticas docentes y las necesidades de profesores y centros educativos. Su importancia en el proceso de cambio y apoyo a las innovaciones es analizada por Marcelo y López (1998), sea mediatizada o no la colaboración que prestan por la intervención de servicios intermedios como la Inspección, los centros de profesores, los equipos multiprofesionales u otros.

Algunos sistemas escolares están potenciando incluso el uso de equipos dentro de las escuelas como vehículos de cambio, más que confiar en personas innovadoras o en intentos de lograr cambios radicales y rápidos. Las prácticas establecidas desafían generalmente al equipo que debe construirse y cargar con la responsabilidad de traer el cambio para la escuela (Maeroff, 1993a, b)

También constituye un modo prometedor de trabajar las asociaciones entre escuelas secundarias y empresas. El éxito parece válido cuando se da: objetivos compartidos, respeto y confianza mutua, esfuerzo cooperativo, poder compartido, contribución de talentos, perspectivas y recursos variables de cada socio y *accountability* compartida (Karls y otros, 1992). Igualmente, se citan experiencias exitosas de redes de centros y de colaboración interinstitucional en Gairín(2000).

4.4. La escuela como comunidad de aprendizaje

La potenciación de la autonomía institucional, la extensión de la participación en educación y los nuevos modelos de gestión plantean cada vez más, y como una posibilidad, la consideración de las escuelas como comunidades de aprendizaje.

El concepto de comunidad de aprendizaje incluye el sentimiento de pertinencia pero también una determinada orientación: la interacción entre los miembros de la comunidad ha de permitir un avance de todos y cada uno de sus componentes a la vez que el fortalecimiento de una cultura común y la posibilidad de que se haga real el aprendizaje organizacional.

El funcionamiento de una comunidad profesional de aprendizaje es descrito por Sánchez (2004), en referencia al profesorado, cuando señala el interés por reflexionar y compartir elementos y experiencias de la práctica educativa en un marco de decisiones compartidas, respeto y testimonio, diálogo igualitario, sentimiento de trabajo comunitario, asunción de la enseñanza como tarea colectiva y compromiso con la tarea a realizar.

Muchas de las apreciaciones realizadas sirven para identificar lo que podría ser una comunidad educativa constituida como comunidad de aprendizaje. Se trata de una colectividad que analiza y reflexiona sobre los problemas educativos de la práctica diaria, generando propuestas cuya realización propondrá nuevos elementos para la reflexión. La institución y su gobierno serán el ámbito de referencia sobre el que se decantarán y

confrontarán los puntos de vista en un proceso de reconstrucción permanente de las relaciones personales y sociales.

Como señalan R. Flecha e I. Tortajada, las comunidades de aprendizaje así consideradas es una propuesta alternativa que merece la pena explorar. Parten de un concepto de educación integradora, participativa y permanente: integrada al considerar a todos los miembros de la comunidad educativa; participativa, al tratar de conjugar en el proceso de aprendizaje lo que sucede en el aula, en la calle y en el domicilio; permanente, por estar abierta a cualquier edad.

También merece la pena explorar, la creación de *comunidades de aprendizaje virtuales*, resultado natural del trabajo en red, que ha de aprovechar la capacidad emancipadora que pueden tener determinados usos de la tecnología y su capacidad de impacto tanto en los que forman parte de la comunidad de usuarios como en el contexto más amplio en que viven.

Lo que en todos los casos debe quedar explícito es que la comunidad es un nivel superior conceptual y operativamente a los denominados conglomerado, grupo y equipo. Hacemos comunidad cuando pasamos de reconocer al otro a compartir valores con él. Hablamos de comunidad cuando, además de compartir preocupaciones comunes, compartimos valores profesionales y sociales; cuando nuestra aportación no sólo es material sino que trasciende otros ámbitos y llega hasta el compromiso.

Los docentes superan el estadio de trabajar en equipo a comunidad cuando comienzan a formular valores conjuntamente y a trabajar desde un cierto compromiso con ellos. También podemos decir que los alumnos forman una comunidad cuando se reconocen a través de los valores que comparten, son capaces de defenderlos y de practicarlos, independientemente de sus capacidades y éxitos personales.

Avanzar en la idea de comunidad es avanzar en la idea del compromiso y de compartir, lo que exige cambiar actitudes personales y colectivas y modificar formas de funcionar institucionalmente; es crear un estilo propio que permite el crecimiento personal y colectivo y donde los retos surgen de compromisos colectivos.

5.- Últimas consideraciones

Orientar mejor las organizaciones, clarificando sus finalidades y funciones en relación a las demandas sociales y de los usuarios, y dar un nuevo sentido a los procesos organizativos, creemos que son las claves que permiten mejorar su funcionamiento y utilidad, al mismo tiempo que las preparan para prestar un mejor servicio social y ayudar a la mejora de la realidad.

Pensar en la organización y gestión como marco de referencia supone asumir su valor central en los procesos de cambio e innovación. Centrar el cambio en la capacidad innovadora de las personas consideradas individualmente no ha producido resultados en la práctica, pues las innovaciones desaparecen cuando las personas abandonan las instituciones o cuando su esfuerzo es absorbido por una dinámica institucional conservadora. Se hace preciso, por tanto, comprender la organización en la que se quiere innovar para poder entender la misma

innovación, descubriendo el conjunto de factores facilitadores u obstaculizadores del cambio pretendido.

El proceso de cambio pretendido se dará siempre y cuando confluayan factores personales relacionados con la motivación y la actitud (querer), los conocimientos en sentido amplio (saber), las condiciones mínimas (poder) y exista incentivación (estímulos externos e internos relacionados con el reconocimiento de lo realizado). Algunos de ellos son estrictamente personales y otros pueden relacionarse con las actuaciones de las organizaciones (clima de trabajo, apoyo a varias iniciativas) y el apoyo que de el sistema que les ampara (sistema educativo, ayuntamientos) mediante formación, reconocimiento y otros mecanismos.

El análisis de instituciones concretas deberá considerar los principios y valores que orientan a estas organizaciones y su coherencia con las prácticas organizativas imperantes. La consideración de los estadios organizativos puede servir como referencia y a ellos se refiere el repertorio de opciones presentadas (Gairín, 1999b: 90,92):

- Transformación del sentido tradicional que han tenido los componentes organizativos. Así, corresponde a nivel de:
 - Objetivos: apertura a la comunidad (las instituciones como organizaciones de encuentro donde se realizan contrastes y síntesis conceptuales, como centros comunitarios, sin horarios, que realizan programas formales y no formales, de duración estándar o variable); en definitiva polivalencia y plurivalencia.
 - Estructuras: más participación, implicación tecnológica y versatilidad ante el cambio.
 - Sistema de relaciones: primar la horizontalidad en la toma de decisiones y facilitar un clima y una cultura colaborativa.
- Evolución de las dinámicas organizativas, en referencia a:
 - Dirección centrada en el cambio y apoyada por el ejercicio efectivo de un liderazgo transformacional. Debe asumir más funciones relacionadas con el aprendizaje colectivo y con las funciones de formador, uso de técnicas creativas, promoción de la moral de los grupos, gestor de recursos, etc.
 - Funciones organizativas que acojan nuevas asunciones como
 - * planificación contingente y por escenarios, frente a un modelo de planificación lineal y cerrado;
 - * distribución de tareas por problemas y no permanente, frente a la especialización de funciones y la separación de tareas.
 - * alta autonomía en la actuación, frente a la mera ejecución por mandato;
 - * coordinación interna, frente a la coordinación externa impuesta; y
 - * evaluación como autoevaluación, frente al mero control.
- Utilización de estrategias de trabajo y de relación que permitan:
 - * considerar las demandas cambiantes de los usuarios;
 - * gestionar decisiones valorando costes y riesgos; y
 - * enfatizar en perspectivas culturales (expectativas, percepciones y actitudes de los participantes).

- Más presencia de los planteamientos de la organización que aprende

El análisis de experiencias que afectan a varias instituciones debe tomar en consideración los referentes anteriores pero, además, su capacidad para incorporar “un *plus*” de mejora sobre los resultados de las actuaciones individuales. Al respecto y como ejemplo puede servir la actuación de los municipios en los procesos de territorialización y la experiencia del proyecto educativo de ciudad como ejemplo de programa transversal.

La implantación con éxito de las propuestas presentadas no puede ser un proceso improvisado ni el resultado de acciones aisladas. Exige, más bien, actuaciones progresivas y planificadas que, situadas como hipótesis de trabajo, se ajustan progresivamente en función del desarrollo de los acontecimientos.

Por último, la actuación de la dirección política y gerencia y la planificación que promueve tienen este sentido: No obstante, su actitud ha de estar impregnada de una manera de hacer técnica y social, que implica una intensificación de las acciones con los usuarios y demandas de la sociedad (detección de necesidades, cuestionarios de expectativas, servicios postformación, atención personalizada,..) y una más grande atención a las dinámicas internas (más participación, horizontalidad en la toma de decisiones, fomento del clima colaborativo,..)

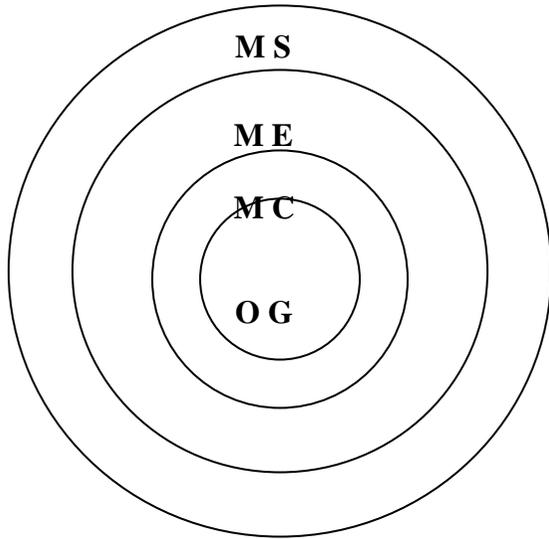
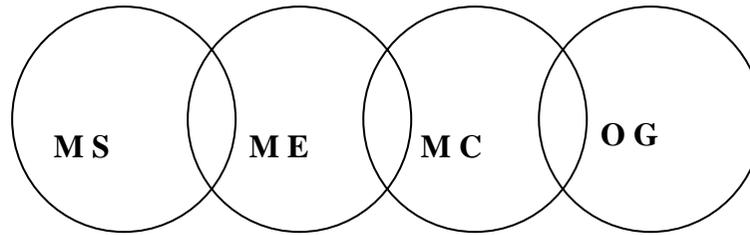
6.- Bibliografía referenciada

- Antúnez, S. (1998). La escuela pública ante la presión por la competitividad: ¿usamos la colaboración como antídoto. *Contextos educativos*, 1, 7-23.
- Bolívar, A. (1998). *¿Cómo mejorar los centros educativos?. Estrategias para su desarrollo e innovación*. Madrid: Síntesis.
- Carnicero, P. (2001). *Gobierno, participación y control de los centros educativos. Evaluación de los Consejos Escolares de Centro*. Departamento de Didáctica y Organización Educativa, Universidad de Barcelona (documento policopiado)
- Carnoy, M (1999) Globalización y reestructuración de la educación. *Revista de Educación*, 318, 145-162
- CCOO (2002). La escolarización de los hijos de inmigrantes en España II: *Cuadernos de información sindical*. Madrid
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001a). *Informe de la Comisión: Futuros objetivos precisos de los sistemas educativos*. Bruselas, 31.01.2001. COM (2001) 59 final.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001b). *Libro Blanco sobre las nuevas formas de gobierno*. Bruselas
- Conferència Nacional d'Educació (2002). *Debat sobre el sistema educatiu català. Conclusions i propostes*. Barcelona: Departament d'Ensenyament.
- Consejo Escolar de Estado (2003). *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*. Madrid. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Consell Escolar de Catalunya (2002). *Participació i consells escolars. Aportació del Consell Escolar de Catalunya a la Conferència Nacional d'Educació*. <http://www6.gencat.es/cec/05-2002.htm>
- Consell Escolar de Catalunya (2003a). *Inmigració i educació. Aportació del CEC a les XIV Jornades de Consells Escolars de Comunitats Autònomes i de l'Estat*. <http://www6.gencat.es/cec/01-2003.htm>
- Consell Escolar de Catalunya (2003b). *Activitats, setembre 2001-agost 2002*. Genralitat de Catalunya

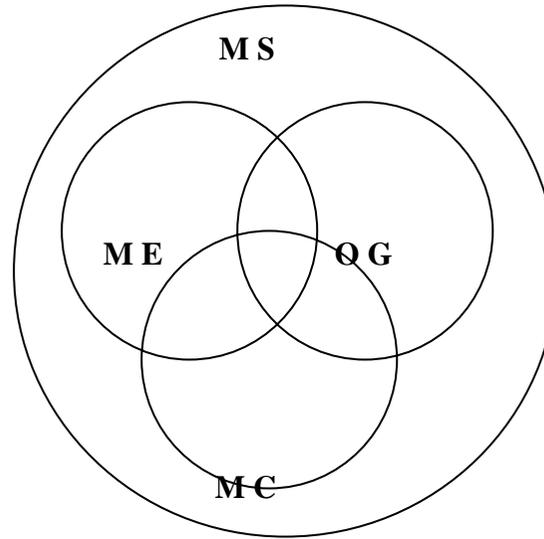
- Consell Escolar de Catalunya (2003c). *Educar en el comprimís social i polític*. <http://www6.gencat.es/cec/05-2003.htm>
- Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu (2000). *Sistema d'Indicadors d'Ensenyament de Catalunya*. Barcelona: Departament d'Ensenyament, Generalitat de Catalunya
- Croizier, M. (1996). La necesidad urgente de una nueva lógica. En Brugué, Q. y Subirats, J., *Lecturas de gestión pública*. Madrid: INAP, 30-32.
- Cuesta, A. (s/f). El centro empresarial en el nuevo milenio. *Cinco Días*. Cuaderno nº 10, producido por Ibermática, Tecnología y Conocimiento.
- Echeita, G. (1999). Reflexiones sobre Atención a la Diversidad. *Acción Educativa*, 102-103, 30-43.
- Gairín, J. (1999a). Estadios de desarrollo organizativo: de la organización como estructura a la organización que aprende. En Delgado, M. y otros (Coord.), *Enfoques comparados en Organización y Dirección de Instituciones Educativas*. Granada: Grupo Editorial Universitario, 47-91.
- Gairín, J. (1999b). La evaluación de instituciones educativas de educación no formal. En Jiménez, B. (coord.), *Evaluación de programas, centros y profesores*. Madrid: Síntesis, 82-134.
- Gairín, J. (2000). La colaboración entre centros educativos. En Gairín, J. y Darder, P. (coord.): *Organización y Gestión de Centros Educativos*. Barcelona: Praxis, 82/177-82/202.
- Gairín, J. (2002). *Impacto de las nuevas tecnologías en la organización de las instituciones de formación*. En III Jornadas de Nuevas Tecnologías aplicadas a la educación. Sevilla, noviembre (documento policopiado).
- Gairín, J. (2003a). *La gestió dels Serveis Educatius Locals*. Sant Cugat: Forum local d'Educació. Diputació de Barcelona, Àrea de Educació, 20 de febrero (documento policopiado)
- Gairín, J. (2003b). *Notas al Grupo de Autonomía y Organización de los centros educativos. Apuntes para una escuela renovada e innovadora*. Madrid: Comité Coordinador Federal de la Organización Sectorial de Educación del PSOE. (Documento inédito)
- Gairín, J. (2003c). Impacto de las nuevas tecnologías en la organización de las instituciones de formación. *Labor docente*, nº 2, 3-20
- Gairín, J. y Darder, P (2001): Epílogo. En Varios: *Pedagogías del siglo XX*. Barcelona: Praxis, 155-159.
- INCE (Instituto Nacional de Calidad y Evaluación) (2001). *Perfil profesional y profesional de los directores. Evaluación de la función directiva*. Resumen informativo 2000, Junio
- Jimenez, J. (1999). Lo común y lo diferente en las CCAA. *Cuadernos de Pedagogía*, 56 – 82.
- Karls, D.K. y Otros (1992). Learning Partnerships: Lessons from Research Literature and Current Practice in Secondary Education. En *New Designs for the Comprehensive High School*. Vol. II Workins Papers.
- Maeroff, G.I. (1993b). *Team Building for School Change: Equipping Teachers for New Roles*. Nueva York: Teachers College Press,.
- Marcelo, C. y López, J. (Coord.) (1977). *Asesoramiento curricular y organizativo en la educación*. Barcelona: Ariel.
- Marchesi, A. y Martín, E. (2002). El futuro de la Secundaria Obligatoria. En Marchesi, A. y Martín, E. (comp.), *Evaluación de la educación secundaria*. Madrid: Fundación Santa María, 341-362
- OCDE (2000). *What future for schooling?*. DEELSA/ED/CERI/CD (2000)12/part5/Rev1
- Sala, M. (2003). El Desarrollo organizacional. En Gairin, J. y Armengol, A. (coord.), *Estrategias de formación para el cambio organizacional*. Barcelona: Praxis, Barcelona, 223-233.

- Sánchez, S. (2004). *La formación permanente del profesorado centrada en la escuela*. Trabajo de investigación del Programa de doctorado en Calidad y Procesos de Innovación educativa. Barcelona: Departamento de Pedagogía Aplicada, Universidad Autónoma de Barcelona (trabajo multicopiado)
- Schleicher, A. (2003): L'avaluació de les competències de l'alumnat. PISA 2000: dades sobre la qualitat i l'equitat del rendiment educatiu. En *Congrés de competències Bàsiques*, Barcelona, CD-Rom.

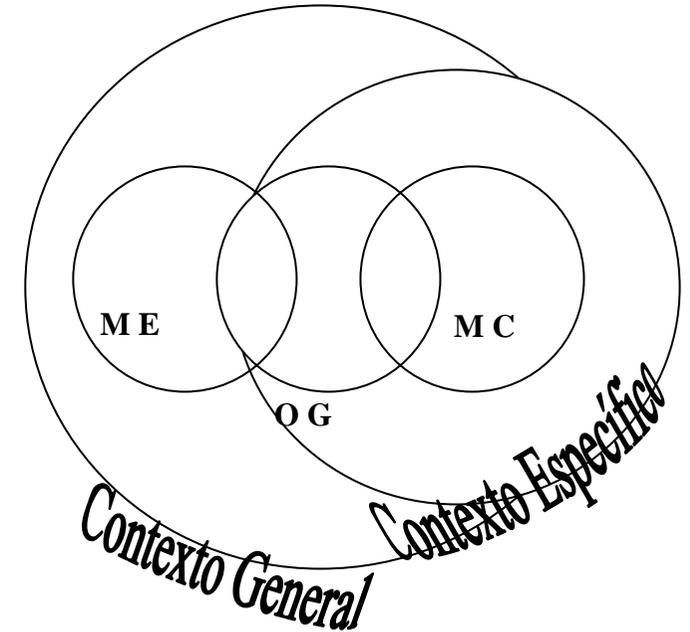
Modelo de Sociedad (MS)
 Modelo de Educación (ME)
 Modelo de Centro Educativo (MC)
 Organización v Gestión (OG)



¿REALIDAD
 DESEABLE?

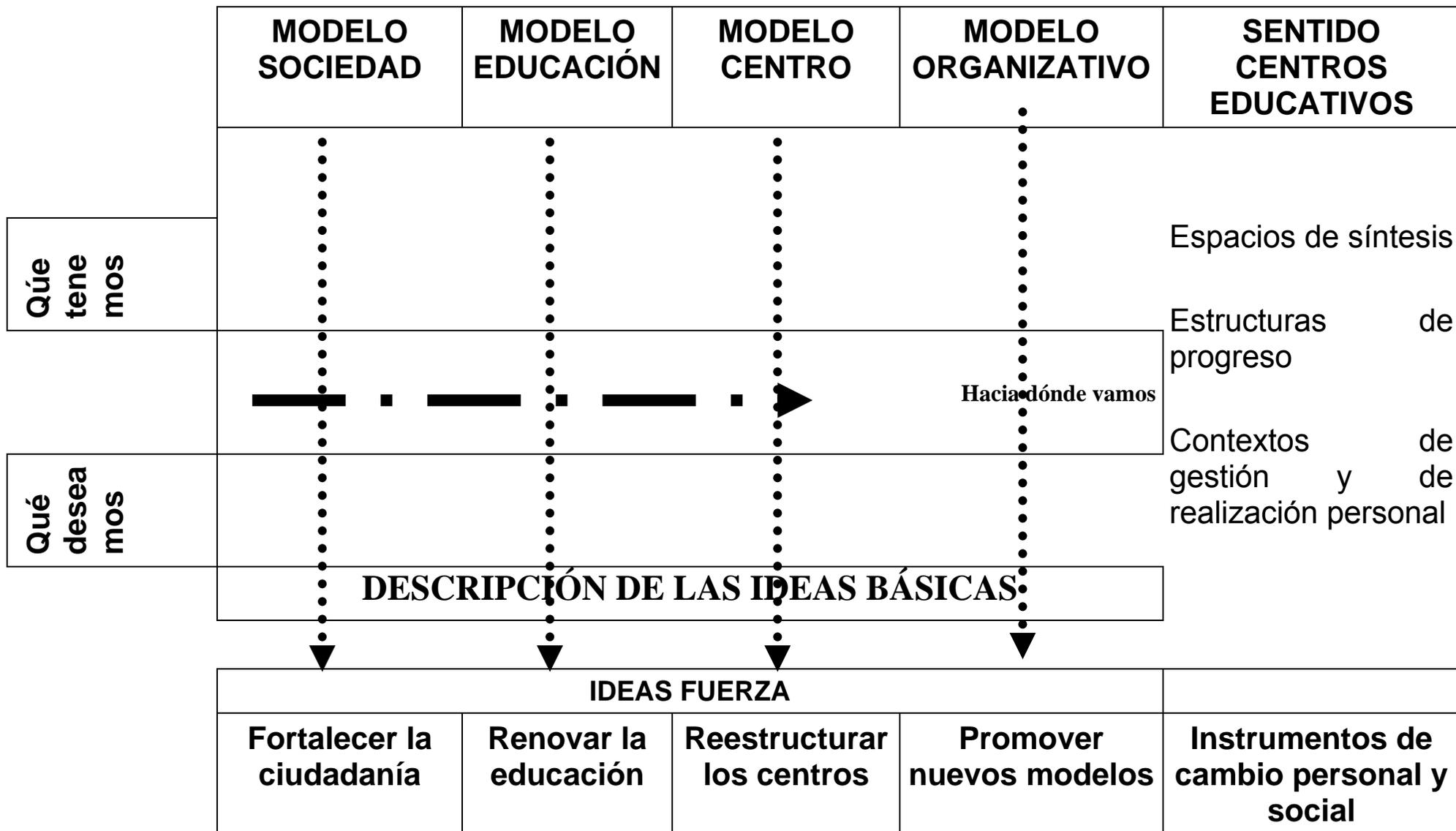


¿REALIDAD
 EXISTENTE



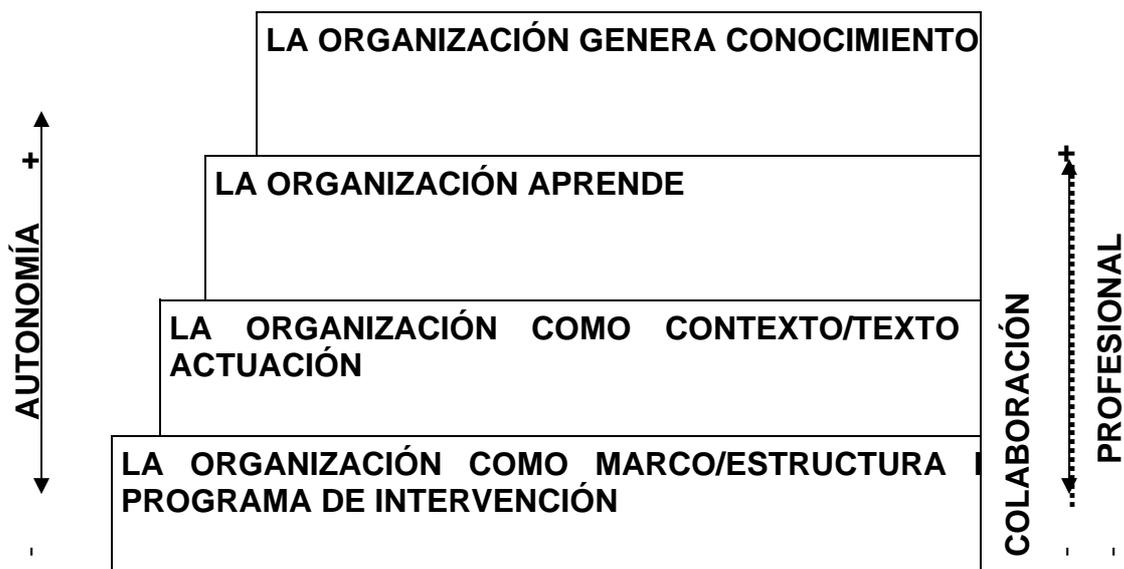
¿POSIBLE
 MODELO?

Gráfica 1: Los marcos de referencia para el análisis organizativo.



MODELO SOCIEDAD	MODELO EDUCACIÓN	MODELO CENTRO	MODELO ORGANIZATIVO
Globalización Multiculturalidad Despersona- lización Tecnología avanzada Cambio permanente Mercantilista	Abierta a otras realidades Defensora de los orígenes Practica la diversidad Compensa desigualdades Desarrolla capacidad crítica. Prepara para la sociedad del conocimiento Educación permanente Promociona valores	Abierto, Comprometido, Autónomo, Autóctono. Actualizado y crítico. <i>E-educa</i> en y con las TIC. Mejora permanente. Escuela de las oportunidades Participativo y democrático Ético.	Innovar sobre racionalizar Calidad sobre cantidad RRHH sobre otros recursos El valor de lo inmaterial Modifica el sentido y rol de la organización Nuevos retos
IDEAS FUERZA			
Fortalecer la ciudadanía	Renovar la educación	Reestructurar los centros	Promover nuevos modelos

Gráfica 3: La coherencia entre la realidad y los modos de intervención educativa.



Gráfica 4: Estadios relativos al papel de las organizaciones. (Gairín, 1999)

	Autonomía académica	Autonomía financiera	Autonomía administrativa
Alto nivel de desarrollo. Presencia generalizada. Valoración positiva.	Selección y elaboración de materiales de uso didáctico. Atención a la diversidad del alumnado. Procedimientos y decisiones relativas a los sistemas, métodos y criterios de evaluación y de promoción del alumnado. Elaboración de propuestas de contenidos y metodológicas en relación con los créditos variables a la ESO y a las materias optativas al bachillerato.	Gestión del presupuesto propio de una manera más flexible. Agilización de los procesos de justificación de los gastos. Insuficiencia de las asignaciones económicas. Implicación de las AMPAs en el desarrollo de proyectos	Experiencia positiva de la asignación de profesorado a las Escuelas Anexas. Utilidad posible de los planes estratégicos para aumentar esta autonomía.
Bajo nivel de desarrollo. Presencia poco generalizada. Valoración poco positiva.	Sistemas propios de tutoría y orientación escolar, personal y/o profesional. Ligeras modificaciones de la estructura organizativa de los centros. Experiencias de colaboración interinstitucional. Capacidad para establecer el horario semanal	Inadecuación al gasto real (centros privados concertados).	El concurso de traslado en los centros públicos. Posibilidad de incidir en la selección de profesorado. Evaluación y control del profesorado.
Otros aspectos a considerar	El desarrollo de la autonomía está fuertemente vinculada a las posibilidades de poder gestionar la plantilla docente. Peso de los libros de texto en la construcción de propuestas curriculares estandarizadas. Prácticas inadecuadas en la utilización de las comisiones de servicios como mecanismos de adscripción de docentes a puestos de trabajo. Necesidad de revisar el modelo de dirección y gestión de los centros públicos. Las entidades locales han colaborado en la dinamización de la educación escolar. Destaca su labor en Programas de Garantía Social, prevención y control del absentismo escolar, coordinación de programas en los centros y constitución de convenios. Más que descentralización ha habido desconcentración en algunos aspectos.		

Cuadro 1: Conclusiones significativas respecto a la autonomía institucional, aportadas por la Conferencia Nacional de Educación, 2002 (cuadro de confección propia)

Variables	Modelo Burocrático-Tradicional	Modelo liberal competitivo	Modelo comunitario
Características básicas	Centralista, normativo, altamente estructurado y centrado en el aula	Dependiente de iniciativas Centrado en la imagen externa	Contextualizado. Considera Comunidades de aprendizaje plurales e interconectadas
Valores de partida	Educación al servicio del Estado El centralismo, el igualitarismo es bueno	Educación al servicio de la persona Libre elección de centros Ley de oferta y demanda. Competencia entre centros Evaluación de rendimientos y vinculación a recursos.	Educación como proceso compartido Colaboración entre centros El énfasis tradicional en los alumnos como destinatarios únicos del proceso e-a se desplaza a los profesores y los padres
Consecuencias curriculares	Currículo común Exigencias académicas escolares La enseñanza se estructura en la relación profesor-alumno y en el contexto aula Métodos expositivos, seguimiento de libros de texto, predominio del aprendizaje de conceptos y evaluaciones periódicas basadas en ejercicios son elementos muy presentes en la práctica educativa	Proceso continuo de adaptación de las enseñanzas La enseñanza se estructura en la relación centro- exigencias del mercado	Se valora el que los alumnos aprendan por sí mismos La evaluación interna y externa se consideran necesarias para conocer el funcionamiento y favorecer la reflexión conjunta La enseñanza se estructura en la relación centro- valores socio comunitarios Enfoques interdisciplinarios, trabajo cooperativo, énfasis en las actividades de búsqueda y estrategias de aprendizaje, cooperación entre profesores, y formas de evaluación del progreso
Consecuencias organizativas	Bajo nivel de cambio, aunque puede haber apertura con las nuevas tecnologías y las relaciones con otras escuelas Las escuelas se consideran autosuficientes en sus recursos y desconfían en su compartir Las condiciones del profesorado suelen ser estables	Autonomía alta , evaluación de los resultados, para informar a la sociedad y a los padres, y facilita la libertad de elección de escuelas. Relación más cuidada con los padres Incorpora técnicas de gestión y de marketing	Mayor autonomía y mayor compromiso activo de la comunidad y de los implicados La autonomía se acompaña de un proceso creciente de descentralización. Aparece la municipalización vinculada a la gestión desde la proximidad Se valoran las aportaciones de la comunidad Se promueve el intercambio de experiencias, la cooperación entre escuelas, la innovación y las actividades interdisciplinarios
Innovación	A iniciativa del Estado Es innovación del Centro a la Periferia	Diversidad de Experiencias	Innovación de la Periferia al Centro
Algunas cr problemáticas	Suele obviar la atención a la diversidad, la poca atención a contextos desfavorecidos e incrementa los problemas de disciplina	Incrementa las desigualdades, concentra alumnos con problemas en determinados centros, Falta de atención a centros situados en contextos desfavorecidos, incremento de estrategias selectivas en educación, potenciación de aspecto curriculares más conceptuales, abandono de la escuela pública	Exige altos niveles de corresponsabilidad que a veces no se dan. No siempre se consigue acompañar de procesos compensatorios para contextos desfavorecidos. Si no se acompaña de controles externos, puede caer en la endogamia

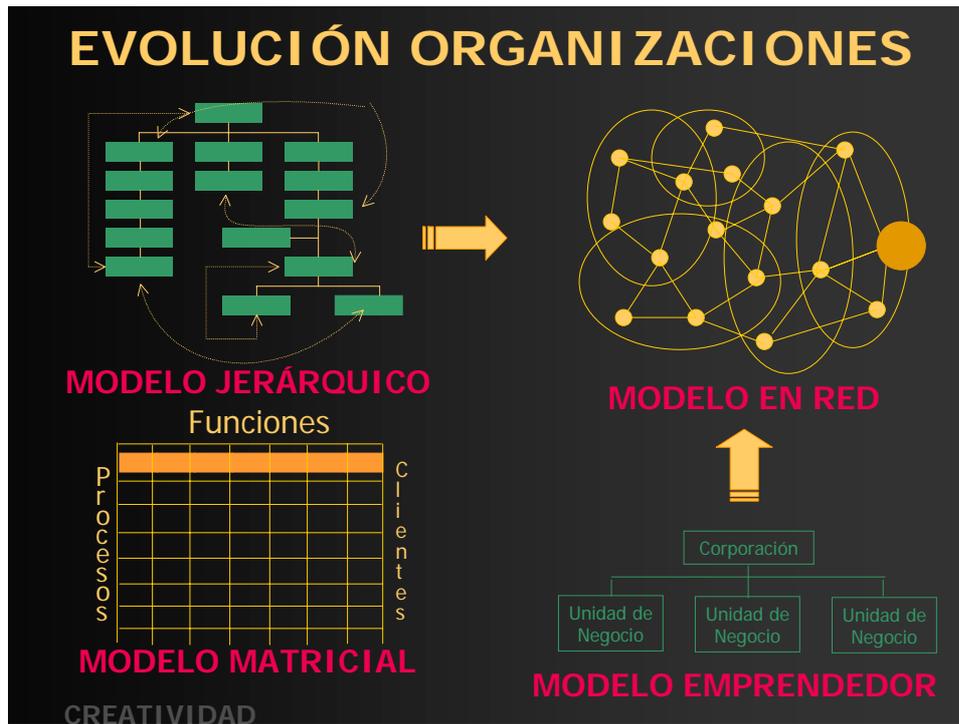
Cuadro 2: Notas en relación a modelos de escuela (a partir de Marchesi y Martín, 2002: 349-352)

11. Se hace necesario definir cuanto antes y entre todas las instancias (estamentos, centros educativos, Administración y entidades locales) la autonomía que se desea y la capacidad y voluntad de asumirla. Paralelamente se ha de trabajar para mejorar los niveles de confianza mutua.
12. La posibilidad de extender las competencias de los ayuntamientos es una necesidad, que debe acompañarse de la posibilidad de mancomunar servicios cuando hablamos de ayuntamientos pequeños y de establecer distritos si pensamos en grandes poblaciones.
13. El aumento de la autonomía de los centros educativos ha de ir acompañado de un refuerzo positivo de todos los órganos de participación y de una mayor posibilidad de intervención en la definición de criterios y perfiles en la provisión de plazas y en la reestructuración de sus plantillas de acuerdo con las necesidades del mismo centro.
14. El desarrollo y cumplimiento de los proyectos educativos y curriculares ha de contar con la necesaria autonomía en la organización escolar, que permita aplicar lo que propugnan, dentro de la normativa general aplicable y de acuerdo con el Consejo Escolar
15. La autonomía curricular ha de incorporar actuaciones que hagan real la inserción de la institución en el entorno y el aprovechamiento de todos sus recursos sociales, culturales y económicos. También ha de facilitar el desarrollo de acciones de innovación y el estímulo de la investigación educativa, a partir de la propia práctica y de la formación permanente del profesorado vinculada a la propia práctica.
16. Es urgente constituir comisiones permanentes de escolarización por zonas, con la participación de las administraciones locales encargadas de gestionar a lo largo del curso el proceso de admisión, matriculación e incorporación de alumnos nuevos en todos los centros del territorio.
17. Establecer medidas de discriminación positiva (ratios más bajos, más recursos humanos, materiales, formativos, más flexibilidad organizativa,..) dirigidas a los centros educativos que, por razones de tipo cultural o social, acogen un porcentaje elevado de usuarios con dificultades para aprender o con necesidades educativas especiales.
18. Revisar la noción, identidad y funciones de los servicios educativos de apoyo a los centros con la finalidad de actualizarlas y adecuarlas a los nuevos marcos escolares y sociales y a los nuevos requerimientos de los centros educativos.
19. Desarrollar y apoyar proyectos específicos con recursos específicos, que podrían incluir adscripciones del profesorado. La adscripción a los centros, con el compromiso de asumir el proyecto institucional, sería después del establecimiento de un concurso y la selección con intervención de personas de la administración y de los centros.
20. Reforzar la implantación de itinerarios educativos entre primaria y secundaria, evitando nuevos procesos de matriculación cuando el alumno se cambie de centro.

Cuadro 3: Medidas del sistema educativo sobre el modelo de escuela (Gairín, 2004)

PRINCIPIOS RECTORES	EJEMPLOS DE POSIBLES ACTUACIONES
Igualdad de oportunidades de acceso a las acciones formativas	Subvenciones o ayudas individuales destinadas a familias con un bajo poder adquisitivo (beques de material didáctico, actividades complementarias, servicio de comedor,...).
Discriminación positiva a favor de colectivos especiales	Participación de la Administración local en Comisiones de Matriculación
Complementariedad de las acciones formativas	Oferta municipal de actividades dirigidas al alumnado en horario lectivo en ámbitos relacionados con el conocimiento del medio u otros que complementen el currículo (talleres de música, teatro, artes plásticas, espectáculos,...) Oferta municipal dirigida a alumnado en horario no lectivo: talleres de Artes Plásticas, Escuelas de Música, Deportes,.. La participación de los Servicios de Educación en las posibles comisiones locales existentes en relación a los Planes de Formación. Servicios de información juvenil ofrecidos tanto con actividades externas como internas a los centros educativos.
Coordinación de las acciones formativas en el municipio.	El Consejo Escolar Municipal suele ser el órgano de participación, coordinación y control más presente.
Fomento de la participación de las personas implicadas en las acciones formativas	Un segundo nivel de coordinación depende de las relación de los técnicos municipales de educación con entidades promotoras de actuaciones formativas. Las personas usuarias intervienen, a veces, tanto en la organización de los servicios como en el establecimiento de objetivos para actividades concretas.
Gratuidad en las acciones formativas	Las actividades ofertadas suelen estar subvencionadas al 100% y el Ayuntamiento asume todos los gastos, aunque hay municipios que aún no asumen la gratuidad e introducen criterios de corresponsabilidad.
Calidad del servicio que se presta	Evaluaciones sistemáticas de la oferta realizada por los equipos docentes si son actividades dentro del horario lectivo. Evaluación interna de los Servicios de Educación relacionada con los principios de eficacia, eficiencia y satisfacción de las personas usuarias.
Proximidad en la prestación del servicio de educación	Muchas de las actividades ofertadas son descentralizadas. Hay actividades a la carta y se promueven instituciones en función de déficits concretos (centros de educación especial, escuelas infantiles,...).
Adecuación a las personas usuarias	Servicios de acogida personalizada dirigidos a personas inmigrantes (niños, jóvenes y personas adultas). Oferta de actividades diferenciadas en relación con la Etapa, Ciclo o Nivel de los usuarios y de actividades específicas en el caso de alumnos con necesidades educativas especiales. Oferta de actividades específicas para el colectivos de padres y madres.

Cuadro 4: Plasmación de algunos principios rectores en la actuación educativa de los ayuntamientos (Gairín: 2003a)



Gráfica 5: Evolución de los modelos de arquitectura organizativa (Sala, 2003:228)

GRADOS	ACTUACIONES POSIBLES
POSIBILITAR, FOMENTAR Y AUMENTAR EL CONOCIMIENTO RECÍPROCO	<ul style="list-style-type: none"> • Intercambiar informaciones en visitas o en actividades coincidentes. • Desarrollar contactos formales e informales aprovechando encuentros. • Cursar invitaciones de visita a otros centros. • Promover incrementar los contactos motivados por el traspaso de informaciones • Intercambio, esporádica o sistemáticamente, experiencias.
DENUNCIAR SITUACIONES ESCOLARES INJUSTAS Y REIVINDICAR MEJORAS Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES	<ul style="list-style-type: none"> • Respeto a la admisión y matriculación de alumnos nuevos o la contratación de profesorado en colegios privados. • Aplicación contextualizada de programas e evaluación interna y externa. • Delimitación clara de variables de calidad de los centros. • Intervención en casos de desprofesionalización docente. • Evitación de conductas de connivencia en los servicios que se prestan. • Proporcionar recursos para compensar situaciones injustas. • Transparencia de los procesos de gestión y de las situaciones de partida que les acompañan. •
COMPARTIR RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> • Compartir profesorado especialista. • Compartir personal técnico • Intercambiar materiales didácticos. • Compartir espacios y servicios complementarios. • Utilizar los mismos servicios externos de apoyo.
PARTICIPAR EN PROYECTOS COMUNES	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar, ejecutar y evaluar conjuntamente el currículum. • Constituir Claustro de Zona. • Construcción y desarrollo conjunto de planes no curriculares. • Desarrollo conjunto de acciones formativas • Realizar intercambios entre estudiantes. • Potenciar el asociacionismo de estamentos mediante federaciones o accionesmancomunadas.
ESTABLECER REDES DE CENTROS	<ul style="list-style-type: none"> • Crear asociaciones de centros que atienden a alumnos de la misma etapa. • Establecer redes de centros de distinta etapa educativa. • Establecer convenios con servicios de apoyo. • Firmar convenios con instituciones universitarias u otras • Participar en redes europeas.

Cuadro 5: Continua para el análisis y mejora de la colaboración entre centros escolares (a partir de Antúnez, 1998)