

## **ENTRE EL ORDEN Y EL CAOS: ¿HACIA DÓNDE VA LA ADMINISTRACION DE LAS ESCUELAS PORTUGUESAS?**

*J. Carlos González Faraco\**

*Ângelo J. Lobo de Melo\*\**

### **INTRODUCCIÓN**

Este texto es producto de una investigación cuyo primer y primordial objetivo ha sido diagnosticar la situación de la Administración del Sistema Educativo Portugués, tras un rosario de reformas políticas y educativas aún inacabadas. Nuestras fuentes de información fundamentales han sido el análisis documental, un minucioso y prolijo proceso de observación, y una corta pero muy representativa serie de entrevistas a ciertos actores de la administración educativa portuguesa en diversas escalas. A la recogida de datos a partir de estas tres fuentes, ha seguido un proceso de análisis que nos habría de permitir la confrontación entre las distintas informaciones obtenidas para, finalmente, estimar las discontinuidades entre lo estipulado por los documentos normativos que regulan la estructura funcional de la administración del sistema y lo que sucede en la realidad escolar. En este sentido, todo apunta a que los objetivos y planteamientos de las normas que rigen el Sistema Educativo Portugués, y en particular su administración, se ven habitual y sensiblemente alterados o desnaturalizados al ser llevados a la práctica.

De esta fundada suposición nacen no pocas preguntas: ¿por qué esa desconexión, por qué esa fragmentación, por qué esa distancia tan aparatosa entre la norma y la práctica? Nuestra intención ha sido confrontar esos dos dominios, o sea, el discurso normativo, que regula y cuyo carácter es eminentemente político, y las prácticas de gobernabilidad —y los discursos que sobre ellas se generan— que se hacen visibles en determinadas contingencias sur-

---

\* Universidad de Huelva.

\*\* Universidade do Algarve.

gidas del desarrollo y dinámica de las propias organizaciones educativas. Esta disonancia es, a nuestro juicio, más intensa, o al menos más patente, a escala local, es decir, en las Escuelas y en los Agrupamientos de Escuelas.

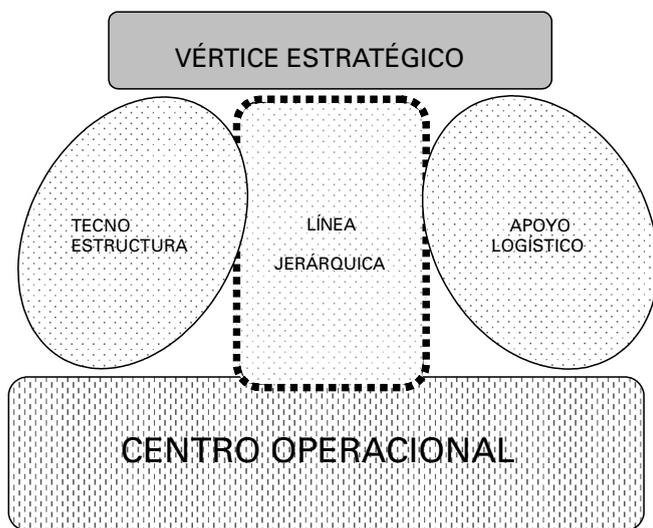
Para sistematizar el estudio, hemos tenido en cuenta la división del Sistema Educativo en tres grandes estructuras de gobierno: central, regional y local, aunque sin olvidar que nos enfrentábamos ante una totalidad enmarcada por un determinado contexto socio-histórico. A escala nacional<sup>1</sup>, estudiamos la organización administrativa del Ministerio de Educación y sus relaciones con las estructuras regionales y locales. En el nivel regional nos centramos en las Direcciones Regionales de Educación, y a escala local, en los Consejos Municipales de Educación y en las Escuelas o Agrupamientos de Escuelas, pero sobre todo en éstas, dado que los Consejos están aún en la fase inicial de su desarrollo. Son, pues, las Escuelas y sus Agrupamientos, las células fundamentales y más decisivas de la administración educativa, las instituciones sobre las que ha girado prioritariamente nuestro trabajo (ALVES et al., 1996; CANÁRIO y ALVES, 2004). Nos gustaría que de estos análisis y reflexiones se derivaran conclusiones útiles para la mejora del sistema, o al menos que aportaran algo de conocimiento a un ámbito de estudio insuficientemente desarrollado en Portugal.

## **I. LOS SISTEMAS EDUCATIVOS Y SU ADMINISTRACIÓN: MODELOS DE ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS TEÓRICAS**

Entre otros modelos posibles, para afrontar el estudio del sistema educativo portugués nos hemos valido del modelo estructural de MINTZBERG (véase el organigrama n.º 1), complementándolo con análisis culturales. Este modelo puede ser un instrumento metodológico útil, pues permite la descripción de la estructura y el funcionamiento de cualquier organización de forma holística e integrada. Parte del principio de que no existe una única forma de estructuración y de funcionamiento eficaz para todas las organizaciones: la eficacia depende de las circunstancias en que éstas operan. Sería, por tanto, un modelo de naturaleza contingencial. Para MINTZBERG (1995), los componentes es-

---

<sup>1</sup> Sólo nos hemos ocupado del Portugal continental, dejando a un lado las comunidades de Madeira y Azores, ya que éstas presentan una autonomía legislativa y una organización educativa específicas.



**ORGANIGRAMA 1. Modelo organizacional de Mintzberg,**

tructurales de una organización son éstos: centro operacional, línea jerárquica, tecnoestructura, apoyo logístico y cumbre estratégica (CHAMBEL y CURRAL, 1995: 162). El *centro operacional* puede ser considerado como la parte de la organización donde se desarrolla el trabajo de producción organizativa. La *línea jerárquica* sería el espacio en el que se establece la conexión entre el centro operacional y la cumbre estratégica. La *tecnoestructura*, por su parte, se refiere a las funciones de análisis del trabajo, planificación y control de las actividades del personal, con el objetivo de la estandarización. En el *apoyo logístico* se incluyen las actividades de apoyo o de soporte que no están directamente unidas al producto o servicio dispensado por la organización. La *cumbre estratégica* es la parte organizativa responsable de la gestión, capital en cualquier organización, sea cual sea su modelo de toma de decisiones, centralizado o descentralizado en uno u otro grado.

Las organizaciones, por demás, no debieran ser estructuras funcionales rígidas. De ahí la importancia de concebirlas *con perspectiva de futuro*. De ese modo, según ASHKENAS (1998: 116):

«... actuarán ciertamente de forma diferente, de una manera que llamamos «sin fronteras». Las organizaciones no utilizarán fronteras para separar a las personas, tareas, procesos y lugares; en vez de eso, la cuestión será

cómo atravesar esas fronteras para rápidamente mover ideas, información, decisiones, talento, recompensas y acciones hacia donde sean necesarias. Es esta la efervescencia que creará y recreará la organización del futuro».

La organización del futuro será, pues, un organismo adaptable, camaleónico (MILLAR, 1998), atento al ambiente y alerta ante las exigencias de cambio, internas o externas, que se le presenten. Ni que decir tiene que ésta debiera ser la perspectiva que guiara a las organizaciones educativas, cualquiera que sea su escala (HANDY, 1998; GARCÍA GARRIDO, OSSENBACH y VALLE, 2001). Como propugna MARSHALL (1998: 190), tenemos que transformar «el paradigma mecanicista de la escolaridad en la visión sistémica, integrada y holística de una comunidad de aprendizaje sustentable». «Si verdaderamente queremos crear comunidades de aprendizaje para el siglo XXI, —continúa (1998: 191)— tenemos que ver nuestras escuelas como sistemas dinámicos adaptables y auto-organizables, no sólo capaces sino inherentemente diseñados para renovarse a sí mismos y para crecer y mudar». Nadie dice que tal mudanza sea sencilla.

Los primeros trabajos sobre administración de organizaciones aparecieron a comienzos del siglo XX. En ellos se podía percibir simultáneamente dos orientaciones muy diferentes, pero que se complementan con relativa coherencia. Una de estas orientaciones fue desarrollada en Europa por Fayol (la *Teoría clásica*), cuya mayor preocupación era aumentar la eficiencia de la empresa por medio de su organización y de la aplicación de los principios generales de la administración sobre bases científicas. La otra corriente, desarrollada por Taylor en los Estados Unidos de América, con el nombre de *Escuela de la administración científica*, buscaba también mejorar la eficiencia de la industria pero por medio de la racionalización del trabajo del operario. La *perspectiva neoclásica* no sería más que una modificación de la Teoría clásica, adecuadamente actualizada y redimensionada para las necesidades administrativas y la dimensión de las nuevas organizaciones.

La *teoría estructuralista*, por su parte, pone su foco de atención en la estructura interna y en la interacción de una organización con otras organizaciones, y aporta la noción de «hombre organizativo». Según CHIAVENATO (1993: 477):

«... al participar simultáneamente de varias organizaciones, el hombre moderno, o sea, *el hombre organizativo*, para alcanzar el éxito precisa tener

las siguientes características de personalidad: flexibilidad, tolerancia a las frustraciones, capacidad de retrasar las recompensas y permanente deseo de realización».

Aplicando esta perspectiva a la organización de las escuelas, tendríamos de una visión global y también de una visión analítica, que haría visible la diversidad de subestructuras internas, tan complejas como el sistema en su conjunto.

La denominada *escuela comportamental*, como afirman STONER y FREEMAN (1995: 30), «surgió en parte porque la aproximación clásica no proporcionaba suficiente eficiencia de producción y armonía en el espacio de trabajo. Para frustración de los administradores, las personas no siempre seguían los patrones de comportamiento previstos o esperados». Con la *aproximación humanística* surge la «teoría de las relaciones humanas», y con ella un nuevo lenguaje que pasa a formar parte del repertorio administrativo, con conceptos, como motivación, liderazgo, comunicación, organización informal y dinámica de grupo, que la Psicología de las Organizaciones ha analizado insistentemente. Finalmente, la *perspectiva contingencial* fue desarrollada por administradores, consultores e investigadores que intentaron aplicar el conjunto de conceptos de las escuelas más importantes en esta área a situaciones reales. Se preguntaban, por ejemplo, por qué ciertos métodos que resultaban ser muy eficaces en una determinada situación dejaban de funcionar en otras. Concluían que para llegar a una óptima eficacia en ambientes diferentes se requieren relaciones de organización diferentes. De igual modo, diferentes tecnologías implicarían diversos diseños organizativos.

## **II. POLITICA Y GOBERNABILIDAD EDUCATIVAS EN PORTUGAL: LÍNEAS MAESTRAS**

La gobernabilidad educativa es, qué duda cabe, un tópico teórico y un foco social de interés general, de primera magnitud y suma actualidad (SIMOLA, RINNE y KIRIVAUMA, 2001). Como argumenta CARNEIRO (2001: 203), el gobierno de la educación:

«se encuentra hoy con un vasto y monumental problema de gestión de un inmenso sistema formal, inmerso en una moderna tela de redes —familia,

empresa, sociedad civil, instituciones culturales, entidades privadas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales—, que se pretende sea una arma eficaz para el avance social, cultural, económico y humano».

No es extraño que la política y la gobernabilidad educativas sean, cada vez más, temas de obligada presencia en los discursos políticos, de una u otra orientación ideológica (NÓVOA, ALVES y CANÁRIO, 2000; BRUNNER, 2000; CAJIAO, 2001; GRILO, 2002). Es incluso generalizada la opinión de que las reformas educativas son una oportunidad muy valiosa para la mejora social y económica de un país, aunque son muchas las preguntas y las dudas que suscitan los resultados que han producido las incontables reformas que han sido legisladas y las inversiones multimillonarias que se han venido haciendo en el ámbito educativo estas últimas décadas (PEDRÓ, 1993: 7).

En el caso de la Unión Europea, si hacemos abstracción de las notables disparidades que aún persisten, cabe constatar una cierta tendencia hacia formas de administración educativa crecientemente descentralizadas y una paulatina traslación de las responsabilidades públicas hacia la sociedad (GREEN, LENEY y WOLF, 2001). Dicho de otro modo, la descentralización política y educativa cada vez más extendida en los estados miembros de la Unión se acompaña de un aumento de la autonomía en la administración, gestión y organización de los establecimientos de enseñanza y de un incremento de la participación de los diferentes sectores de la comunidad educativa en la toma de decisiones. Al menos ésa es la apariencia formal de lo que viene sucediendo (MALPICA, 1993; PEREYRA et al., 1996; BARROSO y PINHAL, 1996). Mirando hacia el futuro, puede augurarse que los sistemas educativos se dirigen hacia fórmulas de administración más flexibles, con peso decreciente del Estado y una expansión, parece que imparable, de sistemas más estrictos de control de los resultados (PRATS y RAVENTÓS, 2005).

En el caso de Portugal, y en lo que concierne a las políticas educativas, se puede decir que éstas han evolucionado de acuerdo con esas tendencias mundiales, pero, lamentablemente, obviando las especificidades del sistema educativo portugués. Aunque es cierto que está en auge un discurso de democratización y modernización (NÓVOA, ALVES y CANARIO, 1999: 162-166; ALVES y CANÁRIO, 2002) e incluso parece haber voluntad política de transformación de la educación, los cambios no han tenido ni la ve-

locidad necesaria ni el apoyo suficientemente vigoroso para propiciar una mejora efectiva del sistema escolar. No hay más que acudir a los estándares internacionales y constatar que los datos portugueses están aún muy alejados de los que cabría desear para que la educación fuera en Portugal un potente motor del desarrollo económico y social. No es extraño que en estas circunstancias reine el escepticismo y la incertidumbre (NÒVOA, ALVES y CANÁRIO, 2001: 249-250). En el campo de la administración, que es el que nos ocupa, asistimos a una reforma de gran calibre que, sin embargo, no alcanza la realidad de la administración de las escuelas con intensidad y efectividad. Todos los partidos y grupos de poder son conscientes de que no es posible concebir para Portugal un futuro de progreso solidamente construido sin proveer a los ciudadanos de una base consistente de conocimientos y una sólida identidad cultural que les lleve a sentirse confiados y capaces para responder a las exigencias de la convergencia europea, objetivo que todos dicen querer situar en el eje del proyecto nacional. «Invertir en la cualificación de los portugueses»<sup>2</sup>: ése es el nuevo eslogan.

La reestructuración de los servicios centrales del Sistema Educativo Portugués ha sido un objetivo político y de gestión que obedece, esencialmente, al deseo de racionalizar los recursos disponibles mediante su descentralización. Como recuerdan GREEN, LENEY y WOLF (2001: 75):

«Portugal pasó por un proceso de *desconcentración* desde 1986. Las cinco Direcciones Regionales asumen ahora algunas responsabilidades sobre la gestión de los recursos humanos y materiales, aunque el Ministerio central continúe determinando los currículos nacionales y la política de empleo del personal docente».

Ésta es la ambivalente situación en que se desenvuelve la administración, dirección y gestión de las escuelas portuguesas. Hay un cierto acuerdo sobre la necesidad de proceder a la revisión y racionalización de la estructura orgánica de los servicios sobre la base del respeto a las reglas de funcionamiento de la administración pública y a la autonomía de las escuelas, mediante un equilibrio que nazca de una clara descentralización de competencias y un mayor papel de las comunidades locales, las familias y de todos aquellos

---

<sup>2</sup> Véase el documento gubernamental: «As Grandes Opções de Política para os anos de 2003 a 2006 (Educação)» (<http://www.min-edu.pt>). Este documento está siendo actualmente revisado por el nuevo gobierno socialista.

actores implicados en el sistema de enseñanza, tanto en sus aspectos administrativos como pedagógicos. Las orientaciones de esta política educativa compartida por la mayoría parecen claras. Su traslación a la realidad, no tanto (BARROSO, 2004).

La administración nacional del Sistema Educativo Portugués está regulada por una Ley Orgánica del Ministerio de la Educación, desarrollada por el Decreto Ley n.º 208/2002, del 17 de Octubre. Ateniéndonos a su letra, esta Ley tiene como objetivo organizar de una forma más racional el funcionamiento y los recursos del Sistema, impulsando las siguientes reformas:

1. La institucionalización de un sistema de evaluación continuada y global de la enseñanza no universitaria, basada en una interpretación integrada y contextualizada de los resultados, con el objetivo de una gestión eficiente.
2. La transferencia de nuevas y efectivas competencias a las autarquías locales en el área de la educación, con el reconocimiento de que los municipios son el núcleo esencial de una estrategia de subsidiariedad que se enmarca en un modelo de descentralización administrativa inserto a su vez en un marco político de modernización.
3. La atención a la mejora de la cualificación de los recursos humanos de Portugal en el contexto de la Unión Europea, la competitividad de la economía global y la necesidad de afrontar los desafíos de una educación a lo largo de la vida.
4. La concreción de una nueva visión de las políticas de desarrollo y de gestión de los recursos humanos de las escuelas.
5. Y en general, la necesidad de impulsar políticas de administración que sirvan para alcanzar grados elevados de eficiencia, desburocratización y estabilidad en la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros, así como lograr una mayor eficacia en la ejecución de aquellos objetivos que apuntan al aumento de la calidad de la enseñanza y del aprendizaje.

Es necesario insistir en que esta norma otorga una gran importancia al papel de la escuela, lo que debería implicar la potenciación de su autonomía y, en consecuencia, una mayor responsabilidad para todos sus actores.

### **III. LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA PORTUGUESA: UN ESTUDIO ANALÍTICO**

#### **III.1. Pautas metodológicas**

En la investigación de la que nace este texto, nuestras unidades de observación eran idealmente cuantas componen la administración del Sistema Educativo Portugués, pero, como ya dijimos, se privilegiaron las unidades menores, Escuelas y Agrupamientos de Escuelas, pues éstas son el elemento básico y operativo sobre el que descansa toda la línea jerárquica que define y aplica las políticas educativas. Para su estudio, hemos combinado, en el marco cualitativo al que ya aludimos, ciertas técnicas de observación, como las entrevistas a actores educativos y las observaciones directas participantes, con un prolijo análisis de los más importantes documentos que regulan (y hasta sobrerregulan) la administración del Sistema Educativo.

Los entrevistados<sup>3</sup> forman parte, de una u otra manera, con una u otra condición, del Sistema Educativo Portugués, y van desde responsables políticos, a nivel regional, como el Director Regional de Educación del Algarve, hasta diversos tipos de profesores y otros sujetos con funciones específicas en el ámbito de la administración de las escuelas. Por otro lado, a través de la observación participante desarrollada en determinados establecimientos escolares, también del Algarve, hemos podido tener acceso no sólo a los hechos que cada día acontecen en las escuelas, sino también a aquellos aspectos más larvados (e incluso silenciados) que escapan al observador externo o a los instrumentos de medida convencionales (CHERRYHOLMES, 1999).

Las informaciones obtenidas han sido sistematizadas de acuerdo con los tres niveles de la administración educativa: nacional, regional y local, lo

---

<sup>3</sup> En concreto, realizamos quince entrevistas en profundidad. Los sujetos entrevistados fueron:

- El Director Regional del Algarve.
- La Directora Regional Adjunta del Algarve.
- El Director de Recursos Humanos en la Dirección Regional del Algarve.
- Tres profesores, Directores Ejecutivos de Agrupamientos de Escuelas.
- Una profesora, Coordinadora de Directores de Aula y Asesora del Consejo Ejecutivo de una Escuela.
- Cuatro Profesores Directores de Aula.
- Dos profesores en activo en la enseñanza básica pública.
- Dos estudiantes avanzados en prácticas en Escuelas del Algarve.

que no significa que las hayamos entendido como compartimentos estancos. En cada una de estas unidades, se recurre a dos fuentes fundamentales: lo jurídicamente establecido en determinadas normas (el discurso político oficial) y las prácticas sociales relacionadas con la administración educativa (los discursos sobre la práctica).

### **III.2. La Administración Educativa Nacional**

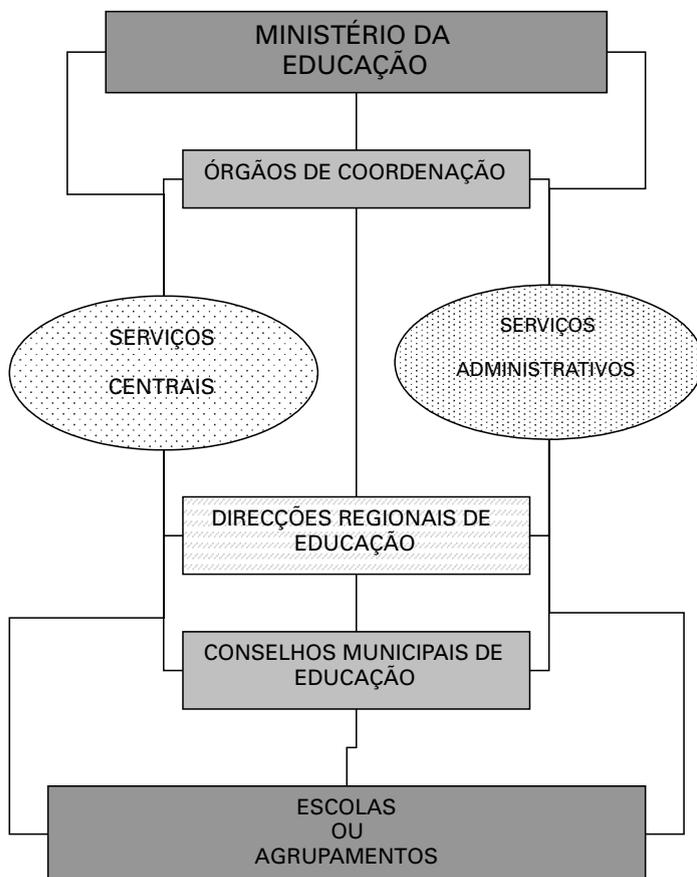
Con la aprobación del Decreto n.º 208/2002 del 17 de Octubre<sup>4</sup>, el Ministerio de Educación Portugués intentó, de alguna forma, reestructurar la organización educativa, reorientando su política en el sentido de impulsar la autonomía de administración de los establecimientos de enseñanza. Para conseguirlo trató de asignar una mayor importancia al papel de las Escuelas y Agrupamientos de Escuelas en la toma de decisiones. Estamos, pues, ante una nítida apuesta —al menos en la norma— a favor del desarrollo de la micropolítica educativa en el marco nuevas políticas centrales, gracias a las cuales los actores locales empezarían a gozar de una mayor responsabilidad y participación en el gobierno de la educación (BARROSO, 2000 y 2004). Sin embargo, el contraste entre esta reorientación de la política educativa y su plasmación práctica indica que, si bien se ha producido una transferencia de tareas a unidades menores del Sistema, la autoridad sigue estando básicamente detentada por el Ministerio de Educación. Está ocurriendo justamente lo que dice CARNEIRO (2001: 104), que «la desconcentración se convierte, generalmente, en la mayor enemiga de una efectiva política de descentralización del poder».

Aplicando al Sistema Educativo el modelo de Mintzberg (véase el organigrama n.º 2), el Ministerio estaría encaramado en la cima estratégica, los órganos de coordinación, incluyendo las Direcciones Regionales de Educación, se situarían en la línea jerárquica, y los Consejos Municipales de Educación y las Escuelas y sus Agrupamientos en el plano operacional de esta superestructura. Los servicios centrales del Ministerio de la Educación constituirían, dentro de esta perspectiva, las estructuras de apoyo.

Siguiendo con este modelo, el Ministerio de Educación viene a ser una mezcla de estructura burocrático-mecanicista y profesional. Es burocrático-

---

<sup>4</sup> Se trata de una Ley Orgánica del Ministerio de la Educación (*Ministerio da Educação*).



**ORGANIGRAMA 2. Modelo organizativo del Sistema Educativo Portugués (enseñanza no universitaria), siguiendo el Modelo de Mintzberg.**

mecanicista porque su actividad se ajusta a tareas rutinarias, y muy especializadas, a partir de una gran centralización en la toma de decisiones. Presenta también características burocrático-profesionales: valga de ejemplo el control exhaustivo de la contratación y del trabajo del personal. Todo ello contribuye a que la cultura organizativa de las diferentes estructuras y organizaciones que componen el Ministerio de la Educación sean extraordinariamente resistentes al cambio, tiendan al control central de los servicios y conserven un enorme ascendiente sobre el poder regional, a pesar de la especificidad de su marco de actuación.

Desde el punto de vista sistémico, el Ministerio de la Educación es efectivamente un sistema compuesto por otros subsistemas y una estructura, o incluso una megaestructura compleja y densa, conformada por infinidad de elementos con múltiples relaciones entre sí. Esta complejidad es tal que su análisis profundo es realmente enjundioso. Por un lado, se trata de un sistema abierto, que siempre debería estar atento a las contingencias exteriores. Por contra, lo más habitual es que sólo reaccione ante decisiones políticas superiores que no siempre se ajustan a las necesidades sociales.

El sistema organizativo del Ministerio contiene las cinco dimensiones de la estructura interna de una organización (MINTZBERG, 1995): un subsistema cultural, que se rige por una serie de metas y valores, nacidas de las orientaciones políticas de cada momento; un subsistema tecno-cognitivo, que funciona según los objetivos trazados por la cultura organizativa del Ministerio; un subsistema estructural, basado en una división del trabajo normalmente definida por organigramas organizativos; un subsistema psicosocial, constituido por las personas y por los grupos en interacción; y un subsistema de gestión que determina la política estratégica y táctica asegurando la relación entre la organización y los medios disponibles.

En lo que se refiere a los modelos o teorías de administración, cabe decir, de forma sintética, que en la organización administrativa del Ministerio podemos encontrar una muestra o mixtura de casi todos los modelos o teorías de la administración. No obstante, queremos señalar que es el modelo contingencial el que actualmente parece gozar de cierto predominio sobre los demás, probablemente, más que por una decisión intencional, como consecuencia de los vaivenes políticos habidos en los últimos tiempos, lo que causa un gran trasiego de equipos humanos por el Ministerio y con ellos una serie ininterrumpida de alteraciones orgánicas. Ello —es justo decirlo— no es necesariamente negativo. Como aseguran STONER y FREEMAN, la administración contingencial se basa en la idea de que el proceso para alcanzar los objetivos organizativos puede ser diferente en situaciones o circunstancias también diferentes, lo que puede generar algo así como un caos organizado. Orden y caos, a pesar de ser en apariencia contrarios, pueden ir a veces de la mano incentivándose mutuamente. «Las organizaciones —escribe Edgar MORIN (1995: 129)— tienen necesidad de orden y necesidad de desorden. En un universo donde los sistemas sufren un aumento del desorden y tienden a desintegrarse, su organización permite reprimir, captar e utilizar ese desorden».

### **III.3. La Administración Educativa Regional<sup>5</sup>**

La administración educativa regional portuguesa tiene en su cumbre estratégica al Director Regional de Educación, que es quien debe garantizar la aplicación de las políticas definidas por el Ministerio. En el centro operacional encontramos a los directores de servicios, quienes a su vez deben implementar esas políticas en sus respectivos sectores. El resto de servicios forma parte de la tecnoestructura y del apoyo logístico. Volvemos a encontrar, a semejanza de lo que sucedía a escala nacional, una estructura organizativa en la que las direcciones de servicios se sitúan en el centro operacional, ofreciendo las características propias de estructuras burocráticas mecanicistas, e igualmente la presencia de varios modelos administrativos, pero con el predominio del modelo contingencial.

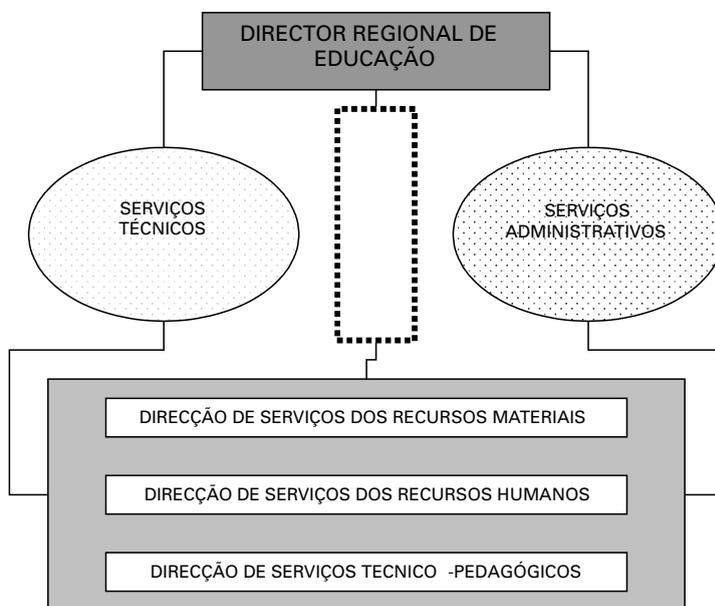
No es difícil constatar en estas estructuras organizativas (y en quienes las dirigen y componen) un escaso desarrollo de las competencias profesionales específicas que cabría esperar de una administración profesionalizada. Sectores de la administración educativa tan importantes como los de la gestión de recursos humanos y financieros deberían estar en manos de profesionales con la cualificación adecuada, premisas que deberían extenderse a los Directores Regionales, y también al resto de elementos de la línea jerárquica, la tecnoestructura y el apoyo logístico del Sistema Educativo a escala regional. Lamentablemente no suele ser así, a pesar de que las Direcciones Regionales de Educación hayan sido concebidas como las verdaderas promotoras de una auténtica descentralización educativa.

### **III.4. La Administración Educativa Local**

En esta tercera y sustancial escala del Sistema, deben considerarse los Consejos Municipales de Educación y los establecimientos escolares (Escuelas y Agrupamientos de Escuelas). Los Consejos son la representación más genuina del poder local en el Sistema Educativo. Su estructura organizativa, regulada por el Decreto Ley n.º 7/2003, del 15 de Enero, debería garantizar un cierto traslado de la responsabilidad en la toma de decisiones desde el poder central y regional hacia los actores escolares. Tal pretensión

---

<sup>5</sup> Véase el organigrama n.º 3.



**ORGANIGRAMA 3. Estructura organizativa de una Dirección Regional de Educación, siguiendo el modelo de Mintzberg.**

choca, una vez más, con la fuerte inercia centralizadora del Sistema, aunque estén apareciendo ciertos indicios de su atenuación. En cualquier caso, los Consejos Municipales son instituciones aún muy jóvenes, lo que por el momento impide una valoración medianamente objetiva de su actividad.

### 1. Escuelas y Agrupamientos escolares

En las Escuelas y los Agrupamientos escolares, debemos considerar las siguientes unidades de organización y administración (organigrama n.º 4): la Asamblea de Escuela; la Dirección Ejecutiva; el Consejo Pedagógico; el Consejo Administrativo; la Coordinación de Establecimiento; las Estructuras de Orientación Educativa; la Coordinación de año, de ciclo o de curso; el Personal Administrativo y el Personal Auxiliar de Acción Educativa. Veamos brevemente cuáles son sus respectivos espacios de gobierno y sus respectivas funciones.



**ORGANIGRAMA 4. Estructura organizativa de las Escuelas y Agrupamientos de Escuelas, siguiendo el modelo de Mintzberg.**

#### a) La Asamblea de Escuela

Es el órgano situado en la cumbre estratégica de la organización de la Escuelas o de los Agrupamientos de Escuelas. Es, según la ley, el encargado de delinear sus estrategias educativas teniendo en cuenta las políticas nacionales y regionales, y para ello goza de la ventaja de que en su composición están presentes todos los sectores con intereses en la institución. Pese a todo ello, nuestras observaciones sugieren que las Asambleas de Escuelas no suelen cumplir satisfactoriamente con las responsabilidades que se espera de ellas. Sus presidentes acceden al cargo sin apenas preparación específica previa y, a veces, sin la menor motivación. No resultan infrecuentes, por ello, las solicitudes de dimisión.

La Asamblea de Escuela es el órgano competente en la aprobación de documentos capitales para el funcionamiento de la institución: el Reglamento Interno de la Escuela, el Plan Anual de Actividades, los Contratos de Autonomía, el Proyecto de Presupuestos, etc. Para valorar tales documentos, que regulan todos los procesos administrativos y financieros y orientan las líneas del presupuesto, se requiere obviamente un conjunto de conocimientos del que suele carecer buena parte de los miembros de la Asamblea, lo que convierte su participación en la gestión del centro en mera apariencia. Y ello es preocupante.

Por su parte, el Presidente del Consejo Ejecutivo (es decir, el Director del Establecimiento) ocupa una posición peculiar en la Asamblea dado que carece de derecho al voto, lo que lo situaría supuestamente en una posición de inferioridad. Tiene voz, y por tanto puede argumentar sobre las materias que se traten en la Asamblea, pero su capacidad de influencia debería ser, en principio, escasa. No es raro, sin embargo, que el Presidente del Consejo Ejecutivo trate de superar estas limitaciones legales y sobreponerse a las competencias de la Asamblea, aprovechando las insuficiencias técnicas de algunos de sus componentes (su propio presidente, para no ir más lejos), llegando a veces en la práctica a restringir la capacidad de decisión de la Asamblea en determinadas materias. Una de las tácticas que le permiten hacerse con el control de este órgano es promoviendo las candidaturas de profesores afines a él. Es menester recordar que el profesorado representa la mitad del número total de los miembros de la Asamblea.

Además del profesorado, como ya adelantamos, en la Asamblea están presentes otros grupos e instituciones con una relación menos directa con la comunidad educativa, por lo que terminan, en muchos casos, desatendiendo sus funciones como miembros de la Asamblea. En adelante, parece que las autarquías tendrán un papel más objetivo y mejor definido en la Asamblea a través de los Consejos Municipales de Educación. Por otro lado, no suele haber representación de los ámbitos económicos, pero sí —y de forma apreciable— de instituciones relacionadas con la cultura y el deporte, pues suelen ser usuarios habituales de espacios cedidos por las Escuelas. En resumen, la dinámica de la Asamblea depende, de un lado, de un complejo juego de intereses de personas y grupos y, de otro, de una llamativa falta de competencias técnicas o profesionales entre sus miembros. No hace falta ser demasiado pesimista para adivinar que raramente esta dinámica podrá traducirse en resultados eficaces para el conjunto de la institución.

## *b) La Dirección Ejecutiva*

La Dirección Ejecutiva es un órgano de la administración de las Escuelas o Agrupamientos Escolares que está al cargo de un Consejo Ejecutivo o de un Director Ejecutivo, por lo que puede ser tanto un órgano colegiado como unipersonal. Le competen funciones de dirección ejecutiva de la administración y gestión de la escuela en las áreas pedagógica, cultural, administrativa y financiera, según la opción tomada por cada escuela o agrupación de escuelas y definida en su reglamento interno. Sus competencias son múltiples y sus decisiones han de contar con la aprobación de la Asamblea, oído el Consejo Pedagógico.

Es a todas luces impropio que sea el Presidente del Consejo Ejecutivo o el Director Ejecutivo quien represente a la Escuela o al Agrupamiento, cuando quien ocupa la cima estratégica de la organización escolar y quien, por ende, debería ostentar esa representación es el Presidente de la Asamblea de Escuela. Que no sea así, favorece la intromisión del Presidente del Consejo Ejecutivo o el Director Ejecutivo en el terreno competencial de la Asamblea. El hecho es que ambos ejercen una extraordinaria influencia en todas las estructuras organizativas de las escuelas, y ello se debe a que suelen asumir, además de la presidencia de la Dirección Ejecutiva, la presidencia del Consejo Pedagógico y del Consejo Administrativo, lo que les permite hacerse con los resortes clave y, por tanto, con el control general de los establecimientos.

Hemos podido detectar, a través de numerosos registros, que también en este caso vuelve a repetirse una clara insuficiencia de sujetos con la formación idónea para el ejercicio de su cargo. La misma ley favorece que así sea, pues permite que la dirección ejecutiva pueda ser ocupada casi por cualquier profesor, aun con una experiencia reducida en el terreno organizativo, como, por otra parte, también sucede en el caso español (LLORENT y ORIA, 1998; ESTRUCH TOBELLA, 2002). No es de extrañar que la administración de las escuelas portuguesas sufra desde hace tiempo una grave crisis. Al Ministerio de la Educación le toca una gran responsabilidad en ello, pero no toda. Su política profesionalizadora de la administración escolar, cuando la ha habido, ha sido normalmente cuestionada por diversas fuerzas sociales, como los sindicatos, que prefieren la situación actual, aunque sea a riesgo de mantener al frente de las instituciones a personas sin la necesaria cualifica-

ción. Si nada lo remedia, la administración de las escuelas va a seguir sometida a criterios más bien relacionados con intereses personales y luchas de poder, lo que no deja de ser inquietante.

### c) El Consejo Pedagógico

El Consejo Pedagógico es el órgano de coordinación en los dominios pedagógico-didáctico, de la orientación y acompañamiento de los alumnos y de la formación inicial y continua del personal docente y no docente. Atendiendo a lo que la ley estipula en cuanto a sus competencias, este órgano tiene, pues, un perfil netamente técnico-pedagógico, lo que no impide que ejerza también algún poder de decisión en la resolución de otros asuntos colaterales, como la evaluación del desempeño de los docentes.

En su funcionamiento vamos a encontrar, no obstante, algunas situaciones contradictorias o, al menos, inesperadas. Así, por ejemplo, el Consejo Pedagógico suele pronunciarse sobre las propuestas de contratos de autonomía, cuando aparentemente se trata de un asunto que debiera estar bajo la total responsabilidad de los órganos de administración que ocupan la cima y la línea jerárquica superior intermedia de las Escuelas, esto es, la Asamblea de Escuela y la Dirección Ejecutiva. Por el contrario, el Consejo Pedagógico ejerce escasa influencia sobre los departamentos curriculares, que apenas si le hacen llegar información sobre su funcionamiento. Ahora bien, el hecho de que la presidencia del Consejo Pedagógico esté a cargo, en la mayoría de los casos, del Presidente del Consejo Ejecutivo o del Director Ejecutivo hace que no pocas veces sus funciones pedagógicas queden relegadas a un plano secundario. La concentración de poder vuelve a ser obvia.

Relatemos, a modo de breve estudio etnográfico, una reunión típica de uno de los Consejos Pedagógicos que pudimos investigar. Estaba constituido por los coordinadores de los departamentos curriculares, por un representante de los padres, un representante del personal no docente, el coordinador de los directores de aula y el Presidente de la Dirección Ejecutiva. Después de leerse y aprobarse el acta de la reunión anterior, celebrada hacía más de un mes, el Presidente da comienzo al orden del día. Éste normalmente se centra en asuntos de naturaleza administrativa y de gestión, como por ejemplo los despachos de la Dirección Regional de Educación sobre concursos de profesores, contingentes

de personal no docente y otros temas similares. Se discuten problemas que el Presidente, en tanto que Presidente de la Dirección Ejecutiva, presenta, como, por ejemplo, el déficit presupuestario, cuyas consecuencias se dejarán notar, por ejemplo, en la adquisición de productos para la limpieza. Los restantes miembros del Consejo Pedagógico van tomando nota de esta exposición, que después repetirán, se supone, a sus respectivos representados.

Los coordinadores de los departamentos curriculares se limitan a escuchar y a dar por bueno lo que les propone el Presidente. En un momento determinado, sale a la palestra el problema de las ausencias de los profesores, y el escaso control que sobre ellas tiene la Dirección Ejecutiva y sus problemas para minimizar su impacto sobre la escuela. Se arbitran los mecanismos necesarios para solventarlas adecuadamente. Los coordinadores no se inmutan y siguen tomando sus notas. A veces ofrecen su opinión sobre asuntos presentados por los restantes miembros del Consejo Pedagógico; con todo, su postura es más de contemplación que de acción efectiva. El representante del personal no docente es una figura decorativa. Casi nunca interviene, dejando las decisiones a otros y cuidando de no contrariar nunca al Presidente del Consejo Ejecutivo, del que depende administrativamente.

La reunión continúa marcada por el protagonismo de Presidente del Consejo Ejecutivo, quien aparenta tomar las decisiones tras su arduo debate, pero éste no ha sido más que una pura formalidad. Cuando se sobrepasan las tres horas de reunión, se va produciendo una paulatina dispersión de ideas y la atención se desvía hacia asuntos que no estaban en el orden del día. El Presidente del Consejo Ejecutivo va controlando cada vez más la reunión y logrando sacar adelante cada una de sus pretensiones. El cansancio y la incomodidad se adueñan de los asistentes y los asuntos pendientes se despachan deprisa. El Presidente del Consejo ha conseguido lo que se había propuesto y el resto de miembros prefieren no entrar en disputa con él o contradecirlo. La atención se ha centrado en problemas más de administración y gestión que en las cuestiones propiamente pedagógicas, a las que en cualquier caso no suele dárseles un tratamiento técnico.

#### *d) El Consejo Administrativo*

Según el Decreto Ley n.º 115-A98, el Consejo Administrativo es, «el órgano deliberativo en materia administrativa y financiera de la escuela». En su

composición vamos a encontrar al Presidente del Consejo Ejecutivo o al Director Ejecutivo, que lo preside, al jefe de los servicios administrativos, a un representante del Consejo Ejecutivo o a un adjunto del Director Ejecutivo.

Este órgano se encarga de la elaboración y aprobación del proyecto presupuestario, siguiendo las orientaciones de la Asamblea de Escuela. Este papel, puramente «orientador», no parece el adecuado para un órgano que ocupa la cima estratégica de la institución, muy por encima de un órgano intermedio en la línea jerárquica como el Consejo Administrativo. Lo que en la práctica encontramos con no poca frecuencia es que este Consejo, una vez ha conseguido la «aprobación virtual» del presupuesto por parte de la Asamblea, procede a su aprobación efectiva. Como en otros casos, advertimos una seria contradicción entre los requerimientos técnicos de una tarea como la de orientar y diseñar un presupuesto y la cualificación prácticamente nula de quienes, en la Asamblea, han de llevarla a cabo. En el Consejo Administrativo vuelve a apreciarse además, como ocurre en el Consejo Pedagógico, una evidente sumisión de la mayoría de los miembros al Presidente del Consejo Ejecutivo, sea por su desconocimiento de los asuntos tratados, sea por su subordinación legal al Presidente. Dadas las circunstancias, parecería, pues, absolutamente pertinente que todos los miembros del Consejo Administrativo tuvieran una formación lo suficientemente sólida en materia de finanzas o economía. Sólo así, eso creemos, podría remitir el caos económico y la irracional gestión de los recursos que invaden la gestión de los establecimientos escolares en Portugal.

#### e) El Coordinador de establecimiento

La coordinación de cada establecimiento de educación o de enseñanza integrada en una agrupación de escuelas descansa en la figura de un Coordinador, que tiene como objetivo principal establecer una unión efectiva entre «la escuela sede» y la escuela donde se ejercen sus funciones. Es un profesor quien ocupa este cargo, aunque, como dice la ley, para que exista es menester que haya en la escuela sede y también en los centros de enseñanza al menos tres docentes con funciones efectivas, lo que hace que los centros pequeños se vean, en cierto modo, discriminados. Otro tipo de «discriminación» es también perceptible cuando los coordinadores de centros forman parte legal del Consejo Pedagógico. Lo que hemos observado es que su papel en él suele ser casi irrelevante, pues se les considera casi como intrusos en el Consejo.

¿Qué competencias tiene el coordinador de establecimiento? En general, puede decirse que su vinculación con el conjunto de la actividad de la escuela sede le debe permitir lograr una sintonía de objetivos para la comunidad educativa. Pero, insistimos, nuestros registros advierten que los coordinadores de centros de enseñanza sufren una clara segregación por parte del resto de actores de la escuela sede, lo que imposibilita o al menos obstaculiza la consecución de sus metas.

#### f) Estructuras de Orientación Educativa

La creación y constitución de estructuras de orientación educativa tiene como objetivos operacionales los de reforzar la articulación curricular para la aplicación de los planes de estudio definidos a nivel nacional y también el desarrollo de los proyectos curriculares por iniciativa de la escuela, organizar el seguimiento y la evaluación de las actividades de aula y coordinar pedagógicamente cada año, ciclo o curso. Existen estas estructuras diferenciadamente para 1º ciclo de enseñanza básica y para 2º y 3º ciclos de enseñanza básica y enseñanza secundaria.

En el *1º Ciclo de Enseñanza Básica*<sup>6</sup>, el órgano que asegura la articulación curricular tiene el nombre de Consejo de docentes, del que forman parte todos los educadores de infancia y profesores de cada escuela. Puede ser considerada, en términos comparativos, como el consejo pedagógico del 1º ciclo de enseñanza básica de cada escuela, pues su objetivo primordial es discutir y evaluar propuestas pedagógicas y de funcionamiento del centro. Con la reestructuración organizativa que supuso la creación del agrupamiento de escuelas, estos consejos vieron su influencia desminuida a favor del Consejo Pedagógico de la Escuela Sede. Su funcionamiento suele ser eficaz, lo que seguramente se explica porque estos consejos han sido por largo tiempo el órgano de la cumbre estratégica dentro de estas instituciones.

---

<sup>6</sup> Para profundizar en el conocimiento de la estructura y los datos fundamentales del Sistema Educativo Portugués puede recurrirse a la página web del *Ministerio da Educação* (<http://www.min-edu.pt>), y particularmente a la del *Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo, Ministério da Educação* (GIASE). Son también de gran interés las publicaciones contenidas en la página del *Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento* (DAPP).

En el 2º y 3º Ciclo de Enseñanza Básica y Enseñanza Secundaria, la articulación curricular descansa en los departamentos curriculares. En estos departamentos está representada la totalidad de los miembros de los distintos grupos disciplinares. Su coordinador es un profesor, elegido por sus pares. En la práctica, el funcionamiento básico de los departamentos curriculares se ajusta más o menos a lo previsto por la normativa que los regula. Aún así, su eficacia queda a buena distancia de lo que sería de desear para una intervención pedagógica idónea en las escuelas y agrupamientos de escuelas.

Nuestra participación, como observadores, en las reuniones departamentales, nos permite intuir que suele desatenderse el tratamiento de asuntos de gran importancia para la función propia del departamento como garante de una buena articulación curricular. La rutina es una constante, pues las reuniones se suelen limitar a hacerse eco de las informaciones remitidas por el Consejo Pedagógico. El estudio de estrategias para una eficiente articulación curricular casi siempre queda relegado a un segundo plano, cuando no al olvido indefinido. Cada profesor suele actuar aisladamente de acuerdo con el currículum estipulado por el Ministerio de Educación, atento sólo a sus propias prácticas pedagógicas, lo que convierte a los departamentos en meras agregaciones de docentes sin la menor vertebración interna.

#### g) Coordinación de Año, de Ciclo o de Curso

Se trata de una estructura organizativa cuyo objetivo principal es la articulación de las actividades en las aulas. En el 1º ciclo de enseñanza ésta descansa en el consejo de docentes y en el 2º y 3º ciclo de enseñanza básica y enseñanza secundaria en los consejos de directores de aulas. Se ocupa de esta coordinación un profesor cuya tarea fundamental es la organización y vertebración de las actividades escolares dentro de las clases, reuniéndose con los directores de aula para transmitirles las informaciones y resoluciones del Consejo Pedagógico sobre esas actividades. El coordinador tiene a su cargo, además, una dirección de aula.

La mayor parte de las reuniones de directores de aula, convocadas por el coordinador, se ocupan de establecer cuáles serán las tareas que habrán de acometerse en las reuniones de Consejo de Aula cuando hayan de desarrollarse las evaluaciones del final de cada periodo lectivo y las evaluaciones in-

termedias. El coordinador de los directores de aula estipula el orden de los asuntos a tratar en cada reunión de Consejo de Aula y entrega la documentación necesaria para llevar todo ello a cabo. No es infrecuente que la mayoría de las veces las reuniones se limiten a los aspectos administrativos, olvidando la que debería ser su preocupación esencial, conseguir una buena integración pedagógica entre las distintas clases.

#### *h) Personal Administrativo*

El personal administrativo de las escuelas se divide en dos sectores, el de asistencia social educativa y los servicios de secretaría general. Los primeros realizan tareas relacionadas con el trabajo administrativo de apoyo social, como las compras y control de los alimentos consumidos en las escuelas y la gestión de las ayudas sociales a los alumnos con carencias. Normalmente, estas tareas las realizan una o dos personas con cualificación administrativa adecuada, aunque hay muchas escuelas en las que no sucede así y se ocupan de ellas los auxiliares de acción educativa. Tal circunstancia, además de no ser conforme con la ley, perjudica la calidad y eficacia de la tarea encomendada.

Situados físicamente en la Secretaría, los servicios de secretaría general actualmente ya suelen estar al cargo de personas con formación adecuada para la tarea que deben llevar a cabo, que no es otra que todo el trabajo administrativo de las Escuelas o Agrupamientos Escolares. Sin embargo, este trabajo de características tan técnicas, se ejecuta, aunque no de manera expresa, bajo el control del Presidente del Consejo Ejecutivo o el Director Ejecutivo, por ser éstos los responsables últimos del este nivel organizativo en las escuelas.

#### *i) Personal Auxiliar de Acción Educativa*

En cuanto al Personal Auxiliar de Acción Educativa, hemos de decir que su misión dentro de la organización escolar tiene su importancia, pues acompañan a los alumnos durante las actividades extracurriculares y los intervalos en los lugares destinados al ocio o al descanso. Forman también parte del personal que se encarga del comedor, los bares, la papelería y la biblioteca del establecimiento. En la mayoría de los casos, también de la

limpieza. Su contratación no se regía tradicionalmente por criterio selectivo alguno y podían ocuparse de cualquier tarea que no fuera ni docente ni administrativa. Con el tiempo, esta situación ha mejorado, pero sigue sin haber un sistema adecuado para su selección y evaluación de su trabajo, lo que hace posible que su cualificación en general sea inadecuada para algunas de las tareas que suele asignárseles, como por ejemplo en la biblioteca del establecimiento. Rara vez se ha afrontado esta carencia decididamente.

#### **IV. UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA PORTUGUESA EN EL CONTEXTO EUROPEO**

Aunque ya lo hemos venido haciendo, nuestro objetivo ahora es seguir desvelando las rupturas, desconexiones y contradicciones entre un modelo normativo, aparentemente bien diseñado y sumamente complejo, y una cultura escolar con prácticas distantes de ese modelo, generalmente deficientes y, por tanto, muy mejorables. Tratamos, en suma, de mostrar el desorden bajo una capa de orden que resulta ser en muchos casos ficticio, ilusorio y, cuando menos, sólo formal.

Nuestro análisis de los discursos recogidos en las entrevistas nos va a permitir descubrir que muchos actores del Sistema se ven y se encuentran de hecho alejados de los problemas centrales que aquejan al funcionamiento general del Sistema y, en particular, a cuanto se refiere a su administración. Procederemos, para un primer estudio, revisando sintética y encadenadamente las distintas posiciones de los entrevistados en torno a cada una de las cuestiones que se les plantearon en su día. A través de ellas, se verá que nuestra intención fue enmarcar el problema en un contexto comparativo mayor.

En la cuestión n.º 1, que quiere estimar el conocimiento genérico sobre otros sistemas educativos, detectamos un casi total desconocimiento, salvo algunas ideas, poco consistentes, sobre el Sistema Educativo Español.

En la cuestión n.º 2, que quería estimar la familiaridad de los entrevistados con los sistemas de administración de otros Sistemas Educativos de la Unión Europea, las respuestas arrojaron de nuevo una percepción muy superficial, con citas casi anecdóticas e irrelevantes sobre algunos sistemas como el austriaco, el alemán y el español.

Descendiendo en la escala geográfica, la cuestión n.º 3 pretendía averiguar su grado de conocimiento sobre el Sistema Educativo Portugués. En esta cuestión la diversidad de respuestas es mayor, como cabía esperar, aunque todo indica que el nivel organizativo que les resulta más conocido es el regional. Pero si hay que destacar una coincidencia mayoritaria, ésta podría quedar bien resumida en la opinión de uno de los entrevistados cuando afirma que *«en el modelo de administración en general, creo que el sistema portugués está bien hecho sobre el papel; el problema es aplicar las teorías a la práctica; las leyes y las teorías cambian, pero en la práctica continua todo igual; creo que tenemos un modelo muy teórico y hay en el sistema portugués mucha burocracia y poca acción»*.

Con la cuestión n.º 4 pretendíamos obtener opiniones sobre la evolución y el estado actual del Sistema Educativo Portugués y su administración en el marco europeo. La variabilidad de las respuestas da cuenta de la misma diversidad de los entrevistados, pero podemos señalar ciertas tendencias de interés. Así, por ejemplo, la idea de que la administración de las escuelas va caminando hacia los modelos europeos en el sentido de una mayor autonomía escolar en la toma de decisiones. También se aprecia en las respuestas un aumento de la preocupación por la especialización de las personas encargadas de la administración del Sistema. Este dato es de suma importancia, pues refleja la percepción de una necesidad y una motivación, cada día mayores, a favor de la urgente adquisición de una formación adecuada para el ejercicio eficiente de la administración educativa.

La cuestión n.º 5 quiere llevar al entrevistado a un terreno prospectivo, pidiéndole su opinión sobre la conveniencia de crear un modelo de administración educacional común para la Unión y el papel que le correspondería al Sistema Portugués en este proyecto de convergencia. Las opiniones son casi unánimes en cuanto a la gran pertinencia de un proyecto así. Un entrevistado afirma que *«sería importante nuestra participación, pues podremos evolucionar mucho con esto»*. *«Creo —dice otro— que es importante que contribuyamos a la creación del modelo educativo europeo, aunque ellos ya están más evolucionados que nosotros, incluso así es importante nuestra participación»*.

Como se deduce de esta última respuesta, los entrevistados hacen notar su propia valoración del estatus que ocupa el Sistema Portugués en Europa y su posible influencia en futuros desarrollos educativos de la Unión. La ma-

yoría de los entrevistados esperan una participación débil y al mismo tiempo una reducida influencia, como queda claro en esta respuesta: *«La influencia que va a tener en la evolución del sistema educativo será pequeña, porque todo es política, nuestro país tiene poco peso en la UE y tenemos miedo de imponer nuestras opiniones, pues los países más ricos van a imponer sus opiniones incluso en la educación»*.

En la cuestión n.º 6, sobre la evolución y el estado actual de la administración educacional del Sistema Portugués, algunos entrevistados indican que se ha ido hacia una mayor autonomía y atribución de competencias a escala local, pero esta evolución ha de ser todavía procesada, aunque sea de forma lenta. *«Ha habido progresos pero debería de haber una mayor preocupación por la especialización de las personas»*, argumenta uno de los entrevistados. Opiniones como ésta parecen insistir en que existe una creciente preocupación política por la profesionalización de la administración de la educación en Portugal, aunque los problemas no han desaparecido. De hecho, en la cuestión n.º 7, que valora esta evolución en relación con las necesidades de la sociedad portuguesa, encontramos posiciones variadas que pueden, no obstante, quedar reflejadas en esta serie de diagnósticos emitidos por diferentes entrevistados: *«... no va al encuentro de las necesidades de la sociedad portuguesa...»*; *«... continúa igual, aunque exista mayor delegación de competencias...»*; *«... hay que publicar más legislación que aproxime la administración educativa a las personas...»*; *«... necesitamos una evolución positiva al encuentro con las necesidades de los portugueses y no tanto de acuerdo con la evolución europea...»*. La confusión, en cuanto a la valoración de los procesos de cambio acaecidos y al marco de referencia que debiera guiar la transformación de la administración educativa portuguesa, es bien evidente.

Con el ítem n.º 8, entramos de lleno en el foco central de esta investigación: el estado actual de los distintos niveles estructurales y organizativos del Sistema Educativo. Constatamos una cierta tendencia a señalar la necesidad de una mayor profesionalización en las diversas categorías jerárquicas y también de importantes modificaciones en las estructuras organizativas. *«Es más costoso para el Estado tener administradores amateurs que invertir en gestores cualificados»*, dice uno de los entrevistados. Es interesante poner de relieve esta percepción económica de la administración educativa, según la cual una gestión competente puede rentabilizar de forma adecuada los re-

cursos financieros al tiempo que mejora la calidad del Sistema. Otro entrevistado asegura que, «*las estructuras están desactualizadas por lo que hay que cambiar el modelo organizativo del Ministerio de Educación, de las Direcciones Regionales y la misma estructura organizativa de las escuelas*». Burocrática, onerosa, anacrónica, poco eficaz, fragmentaria. Éstas parecen ser las «cualidades» que los entrevistados atribuyen a la administración educativa en todos sus niveles. «*En relación a los tres niveles creo que pueden estar divididos pero deberían cooperar entre sí, porque lo que pasa es que quien está en la cima no tiene la más mínima idea de lo que pasa en la base, y quien hace las reformas es siempre quien está en la cima*». Ésta es la rotunda posición de uno de los entrevistados sobre el carácter débilmente sistémico del sistema de administración escolar en Portugal, y, al igual que otros países, sobre el previsible fracaso de reformas educativas completamente ajenas a la «gramática escolar» (VIÑAO, 2002; SARASON, 2004; PEREYRA, GONZÁLEZ FARACO y TORRES, 2005).

La cuestión n.º 9 trata de estimular la imaginación de los entrevistados, poniéndolos ante la posibilidad de un análisis prospectivo y, por consiguiente, de enunciar las cualidades de un nuevo modelo. Las respuestas fueron escasas y poco alentadoras, en cualquier caso incidieron mayormente en la necesidad de una mejor definición de las competencias de los órganos de administración de las escuelas, así como una mayor inversión en los sujetos que la llevan a cabo mediante un sistema de incentivos. También la profesionalización de los cargos fue otro factor considerado como fundamental para el buen funcionamiento de las estructuras organizativas y una más eficaz administración. Como expresamente nos comentó uno de los entrevistados, «*debería haber una mayor inversión en las personas que se ocupan de la gestión de las escuelas*». En similar dirección, otro pensaba que «*los responsables de la gestión de los establecimientos de enseñanza deberían pasar por un proceso de profesionalización y debería haber una forma de reclutamiento diferente para los gestores*». Para otro, no se trata de cambiar el modelo: «*cualquier modelo puede funcionar bien si las personas que están, tienen la capacidad y conocimientos para hacerlo bien. Yo colocaría a las personas en los cargos idóneos según sus competencias*». Finalmente, a juicio de otro entrevistado, el escollo principal reside en la excesiva dependencia que los centros operativos, es decir, los establecimientos locales, tienen respecto al poder central del Ministerio y de los organismos regiona-

les. «*Lo que yo cambiaría sería la influencia de las estructuras, mantendría la pirámide pero invertiría la influencia de poderes entre los niveles del sistema, cambiaría la forma de funcionamiento entre ellas*».

Concluyendo con este análisis de las percepciones de los actores educativos, podemos afirmar que, en general, los docentes no suelen estar interesados por las cuestiones relativas a la administración del Sistema Educativo. Aún así, parece que hay un cierto acuerdo en considerar importante e incluso decisiva la autonomía de los gestores de Escuelas o Agrupamientos de Escuelas y su adecuada capacitación para el ejercicio de los diversos cargos intermedios de las estructuras organizativas del Sistema. Es decir, la necesidad de ahondar en su descentralización. Como afirma uno de los entrevistados: «*Todavía queda mucho por hacer*». Sobre todo, esto lo decimos nosotros, la aplicación real de estrategias políticas que promuevan una mayor calidad de la enseñanza, autonomía de las estructuras organizativas de la línea jerárquica y del centro operacional del Sistema, y al mismo tiempo unos cuadros adecuadamente cualificados en todos los niveles de la administración educativa portuguesa.

## V. CONCLUSIONES

Los discursos políticos dominantes en Portugal no se alejan de las grandes tendencias mundiales que enfatizan la necesidad de una mayor calidad de la educación, en una dirección que se nos antoja excesivamente economicista. También la estructura organizativa del Sistema Educativo Portugués es formalmente similar a la de la gran mayoría de sistemas educativos del mundo, y especialmente de la Unión Europea.

En los últimos años las políticas públicas del Gobierno Portugués han alentado la transferencia de competencias hacia los órganos regionales y locales. Documentos como el de las Grandes Opciones del Plan (GOP) prevén una descentralización de los poderes de decisión que alcanzaría a las Escuelas y Agrupamientos de Escuelas, pero lo cierto es que aún queda mucho trecho para que su autonomía administrativa y financiera sean efectivas (BARROSO, 2004). Los Consejos Municipales, recientemente creados, son otra prueba de este proceso aún balbuciente. El peso del poder central sigue siendo, pues, dominante, lo que no deja de ser cada día más contradictorio.

El Ministerio de Educación es una pesada máquina que mantiene, organizativamente hablando, una cultura centralizadora y burocratizada, y un control exhaustivo de las decisiones políticas en materia educativa, sin la participación, en la mayoría de los casos, de las estructuras intermedias y mucho menos de las Escuelas y Agrupamientos. Nos preguntamos, además, si los actores regionales y locales están realmente interesados en asumir una autonomía que les va a llevar a un sustantivo aumento de sus responsabilidades. ¿No será que, conscientes de no poseer las competencias necesarias para asumirlas, pretenden tácitamente ir retardando su implementación? Las respuestas que hemos podido recoger a cuestiones como ésta son evasivas, autojustificadoras, pero nunca claras.

La política educativa portuguesa, como queda de manifiesto en algunos de los grandes documentos estudiados, pone de relieve de manera insistente la necesidad de mejorar la formación de los recursos humanos del sistema. «Invertir en la cualificación de los portugueses...». «Cualificar los recursos humanos a través de una progresiva articulación de las políticas de educación... son opciones estratégicas que se perfilan como improrrogables en los próximos años»<sup>7</sup>. Ésas son, en su literalidad, las divisas de una política que entiende que el proceso de convergencia europea ha de ser el nuevo horizonte de la identidad y el proyecto de Portugal como nación.

En el documento aludido, se habla de mejorar el sistema de reclutamiento de profesores y gestores del sistema, de impulsar la evaluación de su desempeño, de modernizar y profesionalizar los establecimientos escolares, de simplificar los procesos, de redefinir y prestigiar la figura del director escolar y, en general, de favorecer la progresiva asunción de competencias por parte de la administración local. Nada hay que objetar a este plantel de buenas intenciones, si no fuera porque quienes han de llevarlas adelante carecen hoy por hoy del perfil profesional que sería necesario para esta tarea. Y estamos pensando, particularmente, en los directores de las escuelas actuales. Es contradictorio (si no cínico) que la misma legislación permita que éstos puedan ejercer sus funciones sin la menor profesionalización y al tiempo quiera prestigiarlos socialmente. El ejemplo de la dirección escolar puede extenderse a otros casos y niveles de la administración escolar en Portugal, lo que desvela una contradicción de fondo entre las políticas proclamadas y las

---

<sup>7</sup> Citas tomadas del documento «Grandes Opciones del Plan» (GOP), antes aludido.

prácticas de administración reales, con el agravante de que ni siquiera los actores del Sistema Educativo, los profesores entre ellos, muestran interés por reivindicar una mejor preparación profesional para quienes toman decisiones en la organización escolar a cualquier escala.

Las reformas educativas portuguesas son un ejemplo típico de las tendencias generales que ya han sido descritas con profundidad por autores como Thomas S. POPKEWITZ (1997). Surgen más como operaciones políticas retóricas que como verdaderos intentos de transformación de las organizaciones educativas (BOLÍVAR y RODRÍGUEZ DIÉGUEZ, 2002; GONZÁLEZ FARACO, 2002; PEREYRA, GONZÁLEZ FARACO y TORRES, 2005). En cierto modo, este principio podría tener su ilustración en cada una de las escalas y en cada una de las unidades de la administración del Sistema, y explicaría por qué siguen en manos de sujetos sin las competencias necesarias para innovarla y mejorar su funcionamiento. Por otro lado, estamos ante un Sistema realmente fracturado entre quienes «piensan» y quienes «ejecutan», entre quienes toman las decisiones políticas y quienes las deben llevar a la práctica: el Ministerio y las Direcciones Regionales, de un lado, y las Escuelas y Agrupamientos de Escuelas, de otro. Son como dos mundos o culturas que muchas veces se dan la espalda y que abocan al sistema a una especie de «balcanización» o fragmentación<sup>8</sup>.

En nuestro estudio hemos registrado numerosos contrasentidos y debilidades en el funcionamiento de los establecimientos escolares. El caso de los Presidentes de los Consejos Ejecutivos o Directores Ejecutivos es paradigmático. Como hemos podido comprobar, éstos suelen ocupar también el cargo de Presidente del Consejo Pedagógico de la Escuela, con lo que estamos ante una figura poliédrica, que es simultáneamente dirigente de la administración, docente y director de un consejo de docentes. Para que tal figura fuera creíble debería reunir una panoplia de cualidades y competencias (administrativas, directivas, organizativas, pedagógicas...) de las que, por lo que hemos visto, suele estar carente total o parcialmente, lo que va a condicionar severamente la eficacia de sus múltiples tareas.

---

<sup>8</sup> A estas dos culturas escolares las denomina Escolano (2000) «cultura normativa» o política y «cultura empírica», haciendo mención expresa con este último apelativo a la cultura docente.

Quiénes, por consiguiente, deberían estar al frente de cada una de las estructuras organizativas del Sistema. Los profesores, por ejemplo, desconocen por completo y se sienten muy alejados de los problemas de la administración, incluso cuando llevan a cabo tareas de gestión. Sin embargo, muchos de los puestos de la administración del Sistema, en sus distintos niveles, están en manos de docentes, designados por sus superiores jerárquicos en función de criterios que casi nunca guardan relación con el perfil profesional o competencial del profesor designado. Parece difícil que un sistema que se vale de estos medios espurios para reclutar a su personal directivo o gestor pueda tener garantizados unos mínimos niveles de calidad. Los docentes, como ocurre en otros casos, son la encarnación de algunas de las paradojas típicas del Sistema: no ocultan su desconocimiento e inclusive su indiferencia ante los problemas de la administración educativa, mientras muestran apetencia por ocupar cargos administrativos, a pesar de que sus competencias suelen ser sólo pedagógicas.

La Administración del Sistema Educativo Portugués es un complejo y caro entramado en el que, sin embargo, no se considera todavía una prioridad tener el nivel de cualificación adecuado para desempeñar las múltiples funciones de su gobierno a todos los niveles jerárquicos. Este hecho contradice flagrantemente y arroja algunas dudas sobre la verosimilitud de las reformas emprendidas en este campo por el poder político, que no deja de airear la necesidad de converger con Europa, y fomentar la calidad y la eficacia de la educación portuguesa.

Nuestra intención ha sido poner sobre la mesa este horizonte prometedor pero también los lastres de la tradición educativa portuguesa. Hemos juzgado, muy críticamente, las reformas que sólo cambian las estructuras «físicas» del Sistema, olvidando los entresijos de la cultura escolar, y hemos insistido en la imperiosa necesidad de contar con un personal adecuadamente cualificado para garantizar un sistema sustentable de calidad. La administración de algo tan complejo no puede estar en manos de designaciones sólo políticas, de prácticas arbitrarias o de la pura aleatoriedad. En la administración de la educación lo que debiera importar, el principal capital, es el conocimiento, es decir, la calidad y la adecuada vertebración de sus recursos humanos. Sólo con una drástica mejora de estos recursos, bajo estrictos criterios de análisis y control de competencias, cabe esperar un desarrollo eficaz y una mejora significativa de un servicio público esencial como el Sistema Educativo Portugués, como cualquier sistema educativo del mundo.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ALVES, N. et al. (1996): *A Escola e o Espaço Local. Políticas e actores* (Lisboa, Instituto de Inovação Educacional).
- ALVES, N. y CANÁRIO, R. (2002): The New Magistracy of Influence: changing governance of education in Portugal, en *European Educational Research Journal*, 1 (4), pp. 656-666.
- ASHKENAS, R. (1998): As novas roupagens da organização, en P. F. DRUCKER, *A Organização do Futuro*, pp. 111-128 (Mem Martins, Publicações Europa-América).
- BARROSO, J. (2000): Autonomie et modes de régulation dans le système éducatif, en *Revue Française de Pédagogie*, 130, pp. 57-71.
- BARROSO, J. y PINHAL, J. (coord.) (1996): *A Administração da Educação. Os caminhos da descentralização* (Lisboa, Colibri).
- BARROSO, J. (2004): La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio de los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués, en *Revista de Educación*, 333, pp. 117-140.
- BOLÍVAR, A. y RODRÍGUEZ DIEGUEZ, J. L. (2002): *Reformas y retórica: la reforma educativa de la LOGSE* (Archidona, Aljibe).
- CAJIAO, F. (2001): La sociedad educadora, en *Revista Iberoamericana de Educación*, 26, pp. 17-33
- CANÁRIO, R. y ALVES, N. (2004): L'école pour tous, une mission impossible? Le cas du Portugal, en *Revue Internationale d'Education*, 35.
- CARNEIRO, R. (2001): *Fundamentos da Educação e da Aprendizagem: 21 ensaios para o século 21* (Lisboa, FML).
- CHAMBEL, M.<sup>a</sup> J. y CURRAL, L. (1995): *Psicosociologia das Organizações* (Lisboa, Texto Editora).
- CHERRYHOLMES, C. H. (1999): *Poder y crítica. Investigaciones postestructurales en educación* (Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor).
- CHIAVENATO, I. (1993): *Introdução à Teoria Geral da Administração* (São Paulo, Makron Books, 4.<sup>a</sup> ed.)
- ESCOLANO, A. (2000): «Las culturas escolares del siglo XX. Encuentros y desencuentros», en *Revista de Educación*, núm. extraordinario, pp. 201-218.

- ESTRUCH TOBELLA, J. (2002): Hacia la profesionalización de la dirección de centros escolares, en *Revista de Educación*, 329, pp. 77-90.
- GARCÍA GARRIDO, J. L., OSSENBACH, G. y VALLE, J. (2001): *Estructura y organización de los sistemas educativos iberoamericanos*. Cuadernos de Educación comparada, n.º 3 (Madrid, OEI).
- GONZÁLEZ FARACO, J. C. (2002): Imaginando un nuevo ciudadano: la infancia en el discurso de los actores políticos sobre la reforma escolar, en PEREYRA, M., GONZÁLEZ FARACO, J. C. y CORONEL, J. M. (coords.): *Infancia y escolarización en la modernidad tardía*, pp. 105-142 (Madrid, Akal).
- GREEN, A., LENEY, T. y WOLF, A. (2001): *Convergencias y divergencias en los sistemas europeos de educación y formación profesional* (Barcelona, Ediciones Pomares).
- GRILO, M. (2002): *Desafios da Educação. Ideias para uma política educativa no século XXI* (Lisboa, Oficina do Livro, 2.ª ed.).
- HANDY, Ch. (1998): Os futuros inimaginados, en DRUCKER, P. F. *A Organização do Futuro*, pp. 369-375 (Mem Martins, Publicações Europa-América).
- LLORENT, V. y ORIA, R. M.<sup>a</sup> (1998): *La dirección escolar* (Madrid, Bruño).
- MALPICA, C. y REYES, E. (1993): *Proyecto Planificación de la Educación en países de América Latina en proceso de descentralización* (Paris, IPEE/UNESCO).
- MARSHALL, S. (1998): Criação de comunidades de estudo sustentáveis para o século XXI, en DRUCKER, P. F. *A Organização do Futuro*, pp. 184-194 (Mem Martins, Publicações Europa-América).
- MILLER, D. (1998): A organização do futuro. Um camaleão em toda a sua glória, en DRUCKER, P. F. *A Organização do Futuro*, pp. 129-135 (Mem Martins, Publicações Europa-América).
- MINTZBERG, H. (1995): *Estrutura e Dinâmica das Organizações* (Lisboa, Publicações Dom Quixote).
- MORIN, E. (1995): *Introdução ao Pensamento Complexo* (Lisboa, Instituto Piaget).
- NÓVOA, A., ALVES, N. y CANÁRIO, R. (1999): The Portuguese Case, en LINDBLAD, S. y POPKEWITZ, T. S.: *Education governance and social integration and exclusion: National cases of Educational Systems and recent reforms*, pp. 143-170 (Uppsala University, Department of Education).

- NÓVOA, A., ALVES, N. y CANÁRIO, R. (2000): Discourses on educational policy in an uncertainty context, en LINDBLAD, S. y POPKEWITZ, T. S.: *Public discourses on education governance and social integration and exclusion: Analyses of policy texts in European contexts*, pp. 124-144 (Uppsala University, Department of Education).
- NÓVOA, A., ALVES, N. y CANÁRIO, R. (2001): Portugal: School and Social Exclusion. From Promises to Uncertainties, en LINDBLAD, S. y POPKEWITZ, T. S.: *Education governance and social integration and exclusion: Studies in the powers of reason and the reasons of power*, pp. 231-260 (Uppsala University, Department of Education).
- PEDRÓ, F. (1993): Estado y educación en Europa y los Estados Unidos, en *Revista Iberoamericana de Educación*, 1, pp. 1-28.
- PEREYRA, M. et al (1996): *Globalización y descentralización en los sistemas educativos* (Barcelona, Pomares-Corredor).
- PEREYRA, M.; GONZÁLEZ FARACO, J. C. y TORRES, M. (2005): Cambio político, escuela y exclusión social: la última reforma escolar española del siglo XX relatada por sus actores, en LUENGO, J. J. (comp.): *Paradigmas de gobernación y de exclusión social en la educación. Fundamentos para el análisis de la discriminación escolar contemporánea*, pp. 199-239 (Barcelona, Ediciones Pomares).
- POPKEWITZ, T. (1997): *Sociología política de las reformas educativas* (Madrid, Ediciones Morata).
- PRATS, J. y RAVENTÓS, F. (coords.) (2005): *Los sistemas educativos europeos. ¿Crisis o transformación?* (Barcelona, Fundación La Caixa).
- SARASON, S. B. (2003): *El predecible fracaso de la reforma educativa* (Barcelona, Octaedro).
- SIMOLA, H., RINNE, R. y KIRIVAUMA, J. (2001): Shifting responsibilities, insolvent clients, and double-bound teachers: the appearance of a new system of reason in constructing educational governance and social exclusion/inclusion in Finland?, en LINDBLAD, S. y POPKEWITZ, T. S.: *Education governance and social integration and exclusion: Studies in the powers of reason and the reasons of power*, pp. 59-104 (Uppsala University, Department of Education).
- STONER, J. A. y FREEMAN, R. E. (1995): *A Administração* (Rio de Janeiro, Prentice-Hall do Brasil, 5.ª ed.).
- VIÑAO, A. (2002): *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios* (Madrid, Ediciones Morata).

**RESUMEN**

---

El objetivo de este artículo es describir y analizar críticamente la situación actual de la administración del Sistema Educativo Portugués, tras las últimas reformas políticas y educativas. Para ello nos hemos valido de tres instrumentos de investigación: el análisis documental de los textos reguladores del sistema, la observación participante en instituciones escolares del Algarve y una serie de entrevistas a actores de la administración educativa portuguesa a diversas escalas. Hemos tratado de confrontar las distintas informaciones obtenidas, a partir de estas tres vías, para determinar las disonancias entre lo estipulado por los documentos normativos y lo que sucede en la realidad escolar. Todo apunta a que los objetivos y planteamientos de las normas que rigen el gobierno y administración del Sistema Educativo Portugués se ven habitual y sensiblemente alterados o desnaturalizados al ser llevados a la práctica. Esta discordancia es, a nuestro juicio, más intensa, o al menos más patente, a escala local, es decir, en las Escuelas o en los Agrupamientos de Escuelas. El artículo sugiere algunas de las causas de esta problemática y, en consecuencia, algunas medidas que habría que tomar preferentemente para su resolución.

**PALABRAS CLAVE:** Política Educativa. Administración Educativa. Sistema Educativo Portugués.

**ABSTRACT**

---

The object of this article is to describe and critically analyze the present situation of the administration of the Portuguese Educational System after recent political and educational reforms. To accomplish this we have utilized three instruments of investigation: a documentary analysis of the regulatory texts of the system, participant-observation of schools in the Algarve, and a series of interviews with actors situated at different levels of the Portuguese educational administration. We have attempted to scrutinize the data obtained from these three sources in order to determine the dissonance between what is stipulated by the normative documents and what actually occurs in the schools. Everything points to the following conclusion: the objectives and the planning norms mandated by the government and the administration of the Portuguese Edu-

cational System are habitually and noticeably altered or distorted in their actual implementation. In our judgment, this discordance is most intense, or at least most blatant, at the local level, that is, in the schools and in the groupings of schools. This article suggests some of the causes of this problematic and, accordingly, some measures that can be taken to resolve it.

**KEY WORDS:** Educational Policy. Educational Administration. The Portuguese Educational System.