

MONOGRÁFICO

LA AUTONOMÍA DE LOS CENTROS ESCOLARES, FACTOR DE CALIDAD EDUCATIVA Y REQUISITO PARA LA INNOVACIÓN

SERAFÍN ANTÚNEZ (*)

1. ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ MERECE LA PENA INNOVAR?

Los centros escolares, como cualquier otra organización, están sometidos a las presiones y requerimientos cambiantes del entorno. Adaptarse a ese entorno y responder a sus demandas son, precisamente, algunos de los propósitos ineludibles para las instituciones que desean actuar satisfactoriamente. La adaptación y el ajuste continuos conllevan un ejercicio de análisis permanente de la práctica que ayuda a orientar de forma adecuada las soluciones que requiere cada situación en cada momento. Los cambios son imprescindibles. Las soluciones viejas suelen servir muy poco para las situaciones nuevas.

El *cambio* es un término que desde los años setenta y ochenta se ha hecho tópico y ha servido para identificar la clave del éxito especialmente en las organizaciones industriales y comerciales. Se habla de gestión del cambio, de dirección del cambio, de estrategias de cambio... como soluciones para sobrevivir, para luchar contra la competencia o para ofrecer productos y servicios que tengan aceptación. En las instituciones escolares sucede algo parecido aunque con algunas diferencias, lo cual debería ser una razón más para actuar con cautela cuando se comparan las organizaciones industriales o comerciales con las escuelas. La diferencia más importante en este sentido es que hasta ahora entre nuestros centros escolares más que competencia ha habido —cuando la ha habido— emulación y el estímulo para el cambio ha sido relativamente poco importante. Los intentos de innovación hasta ahora suelen realizarse —y eso es plausible— más pensando de puertas adentro, tratando de encontrar respuestas mejores para resolver situaciones y problemas que con el ánimo de destacar o competir con otros centros.

Sin embargo, como todos sabemos, las circunstancias actuales: supresión de aulas por el descenso demográfico, centros escolares en crisis, algunos inicios de

(*) Facultad de Pedagogía. Universidad de Barcelona.

planes de evaluación de centros promovidos desde la Administración o la voluntad cada vez mayor por conseguir una educación de más calidad, entre otras muchas, nos obligan a estar también especialmente atentos y sensibles a nuevas situaciones y requerimientos que exigen reflexión y cambios. El interés por mejorar la imagen externa del centro, el marketing escolar, la lucha por el cliente o la preocupación por evitar el cierre de aulas por falta de alumnos están coadyuvando a despertar la inquietud por revisar la práctica docente y organizativa de nuestros centros.

De cualquier manera, estas circunstancias son aún nuevas o relativamente desconocidas en determinados centros y para muchos enseñantes todavía acostumbrados a que los resultados de nuestro trabajo apenas tengan incidencia en el futuro del centro y en nuestro propio futuro profesional. Tal vez por ese motivo se nos acusa de inmovilistas. Nuestras formas de organización y funcionamiento pueden no haber variado apenas desde hace algunas décadas sin que, aparentemente, sea percibido por nadie ni exista una sensación manifiesta de que alguien haya sufrido por ello consecuencias negativas para su educación.

No obstante, no podemos decir que los intentos de cambio y las prácticas innovadoras sean actividades nuevas para muchos de nuestros centros escolares. Cambios sociales y en las organizaciones los ha habido siempre; sólo hace falta consultar la Historia. Por tanto, su influencia en la escuela también ha existido siempre. Así pues, sin ser nada nuevo, el tema adquiere una mayor importancia y vigencia porque en la actualidad los cambios:

- son más frecuentes,
- son más rápidos,
- afectan a un mayor número de personas,
- son más numerosos,
- se producen en más campos,
- se difunden más y, por tanto, se notan más,
- se aceptan más.

Esta última circunstancia es tal vez la más importante y expresa el resultado de que donde se ha producido el cambio más significativo es «en las actitudes frente al cambio». De ahí la vigencia y actualidad del tema como contenido objeto del análisis.

Así pues, los cambios y las innovaciones son respuestas a una necesidad adaptativa de los centros escolares a las exigencias de los elementos externos: personales, sociales institucionales...; a las de los alumnos y alumnas cuyas ca-

racterísticas no son tampoco permanentes o estáticas, y al crecimiento en edad, en tamaño, en complejidad... del propio centro. No hay crecimiento sin cambios. También son imprescindibles para satisfacer las expectativas de las personas que trabajan en los propios centros y para promover un aumento en esas expectativas.

Las *innovaciones* son los efectos del diseño y de la aplicación de los cambios planificados. Se manifiestan en forma de prácticas, instrumentos, artefactos..., tecnologías, en suma, que emergen como consecuencia de los diseños y aplicaciones nuevos. La innovación, dicho de otra manera, sería el resultado de un cambio exitoso que produce beneficios para los alumnos y alumnas.

2. ¿DE QUÉ INNOVACIONES ESTAMOS HABLANDO?

Las innovaciones a las que nos referimos no son aquellas que ingenuamente pudiera creerse que se originan como consecuencia de los cambios en la legislación educativa; los cambios legislativos pocas veces producen cambios reales inmediatos en la vida escolar, ni tampoco las que suponen imposición a partir de iniciativas que vienen de arriba a abajo o desde el centro a la periferia y que nos obligan a cumplir nuevos preceptos.

Las innovaciones a las que nos referimos son adaptaciones de nuestras formas de intervención en los terrenos didáctico, organizativo u orientador para proporcionar una respuesta mejor a las necesidades de nuestros alumnos y alumnas. Adaptaciones que, en el mejor de los casos, ayuden a proporcionar también aprendizaje y crecimiento al profesorado y al centro concebido como una organización que también es capaz de aprender y en la que se permiten y facilitan procesos creativos.

Precisando un poco más, hablamos de innovaciones que para que se produzcan, tengan incidencia real en los centros y posibiliten beneficios con un cierto grado de persistencia y permanencia se requiere fundamentalmente que:

- a) Sean promovidas y desarrolladas por un colectivo. Tal como señala González (1991, p. 83), el cambio no es una cuestión individual ni es una cuestión supra-escolar. Los cambios deberían buscar la mejora de la actividad educativa que se desarrolla sobre todo y esencialmente en las aulas y eso es muy difícil conseguirlo mediante una suma de cambios individuales. No es, por tanto, un acontecimiento aislado u ocasional en la vida del centro sino un conjunto de actuaciones que afectan a gran parte de él o a su totalidad, considerado como una unidad global de cambio (ver también OCDE, 1983).
- b) Se estime que las innovaciones dependen de la capacidad de convicción de la propuesta (de su naturaleza), de la velocidad de su difusión y de la

credibilidad que tengan quienes promuevan la acción de cambio (las agencias pedagógico-administrativas centrales o los centros escolares y los enseñantes o equipos de enseñantes, a partir de sus prácticas) y no tanto del modelo de innovación que se adopte (Becher, 1983, p. 85; Stenhouse, 1984, pp. 282-284).

- c) Sean cuidadosamente planificadas. No sólo evaluando de forma rigurosa los recursos disponibles (tiempo, formación, número de personas...) sino, sobre todo, prestando atención a las modificaciones psicológicas y culturales que conlleva cualquier proceso de cambio.
- d) Se desarrollen con parsimonia, asignándoles el tiempo necesario y estén libres de imposiciones en forma de plazos cortos y rígidos. Pero, por otra parte, que no caigan en la excesiva retórica justificativa o fundamentadora en torno a lo que se va a hacer que eterniza los procesos y los convierte en meras especulaciones teóricas a las que los enseñantes nos cuesta creer que puedan llevarse efectivamente a la práctica.
- e) Partan de una iniciativa consciente, desarrollada voluntaria y deliberadamente donde sea posible la creatividad y la inventiva.
- f) Se asuma que ni los cambios legislativos ni las experiencias «avaladas científica o técnicamente», o diseñadas por «expertos legitimados oficialmente» (Escudero, 1991, pp. 24-25) tienen por qué dar lugar automáticamente a innovaciones entre los profesores y en los centros, aunque sí pueden contribuir enormemente a favorecerlas.
- g) Comporten necesariamente un proceso de investigación en la acción centrada en la resolución de problemas concretos en la que los profesores y profesoras sean sus protagonistas mediante la actitud de colaboración.
- h) Se considere que los cambios que permiten procesos creativos se desarrollan más fácil y satisfactoriamente que aquellos que deben desarrollarse a causa de imposiciones.
- i) Se sea capaz de diferenciar claramente entre innovación técnica (baja formalización, descentralización y elevada complejidad) e innovación administrativa (elevada formalización, centralización y complejidad reducida).
- j) Se tenga en cuenta que el desarrollo de cambios e innovaciones requiere de un aprendizaje que comporta tiempo y la existencia de ciertos requisitos y de condiciones favorables.
- k) Busquen la mejora (cambio para mejorar), aunque parezca obvio, como ya señalaba Hassendorfer en 1972, en función de las necesidades de los estudiantes.

Un enfoque que comparte estos requisitos es la corriente del Desarrollo Basado en la Escuela (DBE), entendida como la teoría y la práctica de una política de acción dirigida a facilitar y promover la innovación educativa en y desde los centros escolares. El DBE ha sido suficiente y ampliamente conceptualizado, entre otros, por los múltiples trabajos de Escudero o González, en nuestro país, o por Holly (1989), del cual recogemos sus cinco principios básicos, a saber:

- a) el centro escolar es la unidad de cambio,
- b) el DBE implica un aumento de la autonomía y el poder de los profesores,
- c) el DBE implica determinados procesos de internalización o toma de conciencia,
- d) el DBE utiliza el «modelo de proceso» o de resolución de problemas.
- e) el DBE implica, a la vez, apoyo externo y asociación de agentes externo e internos para el desarrollo.

En esta ocasión nos interesa profundizar en el segundo de los principios, es decir, en el que se refiere a la autonomía. Pretendemos proponer una reflexión y algunas propuestas de acción considerando a la autonomía desde una triple vertiente:

- a) estimándola como un factor de calidad educativa,
- b) conceptuándola como requisito e instrumento para la innovación y,
- c) considerándola como elemento que propicia el desarrollo profesional de los enseñantes y que reclama una formación permanente de éstos en función de las necesidades de cada centro y no tanto de cada profesor concreto, considerado individualmente.

3. ALGUNAS PRECISIONES SOBRE LA AUTONOMÍA DE Y EN LOS CENTROS ESCOLARES

La política de dotar de autonomía a las instituciones educativas tiene sus raíces en la tradición universitaria y en la convicción de que la investigación, la transmisión de conocimientos y los debates ideológicos necesitan de espacios de libertad y de independencia frente a los poderes civiles o religiosos.

En la actualidad, la consecución progresiva de parcelas de autonomía escolar en los centros de enseñanza no universitaria es un hecho que está presente en la gran mayoría de los países democráticos (Reguzzoni, 1993; Ferrer, 1991). La autonomía de los centros escolares se justifica también por otras razones. Veamos algunas de estas razones.

a) El centro es el protagonista

En la educación escolar actual al protagonismo a la hora de dirigir el proceso aprendiz deja de pertenecer a los profesores considerados individualmente. La «libertad de cátedra» entendida como sinónimo de actuaciones individualistas regidas por criterios personales no contrastados con los demás docentes es un modelo sustituido por otro que busca en la colaboración y en la actuación coordinada global y conjunta la superación de las posturas particulares.

Los centros escolares, pues, son reconocidos como el lugar más pertinente para mejorar la eficacia de la enseñanza. Por consiguiente, pueden y deben, a través de sus propios proyectos, definir sus estrategias de acción particulares respecto al desarrollo de los objetivos y directrices de carácter general que establecen los poderes públicos de cada país.

Creemos, como Branchereau-Vie (1991) que el centro escolar es el primer eslabón del sistema educativo que constituye una unidad de acción claramente identificada. Es pues, en ese nivel donde deberían ser tomadas las decisiones más importantes en materia de concepción de la organización de las enseñanzas, de los aprendices y de la vida escolar en general.

b) La excesiva concentración de competencias de la Administración Educativa dificulta la atención a las realidades particulares

Es muy difícil desde la Administración Educativa tomar contacto con las circunstancias particulares que se desarrollan en cada contexto escolar. Los centros educativos en los países democráticos pueden desarrollar cada vez más modelos diversos y ofrecer respuestas variadas para cada caso. La uniformización en las soluciones curriculares u organizativas es contraria al principio de diversidad que, sin duda debe reconocerse y respetarse en este tipo de comunidades. Cada problema es diferente según el contexto en el que se desarrolla y requiere soluciones diferentes.

El intervencionismo y la excesiva injerencia son innecesarios si los centros disponen de recursos suficientes y existe un control democrático.

c) La autonomía es un objetivo en educación escolar

Si uno de los principales objetivos de la educación es proporcionar a los alumnos y alumnas capacidades para que sepan desenvolverse de forma autónoma, esto sólo es posible en un marco en el que los centros escolares y sus profesores puedan ejercitarla.

No puede conseguirse un ideal educativo democrático en centros escolares cuya organización se impone desde fuera. «Los sistemas democráticos de partici-

pación sólo cobran sentido si existen áreas específicas de actuación independiente en las que puedan incidir los participantes» (OCDE, 1983, p. 68).

d) Las innovaciones y las reformas deben realizarse teniendo en cuenta a los centros

Las reformas y los cambios en educación sólo pueden ser posibles si se planifican como un proceso continuo en el que los profesores y los centros (que son al fin y al cabo los que tienen que llevar a cabo las innovaciones y los cambios) son tenidos en cuenta y se sienten comprometidos.

Las medidas de adaptación del currículum decididas desde «arriba», lejos de la práctica cotidiana de las aulas, suelen ser insuficientes y mal aceptadas por los enseñantes que necesitan imperativamente disponer de más iniciativas para adaptarlas a la diversidad de sus alumnos.

e) El derecho a la diferencia

Creemos que es imprescindible aceptar como natural el hecho de que además de la heterogeneidad que existe entre las personas que trabajan y son educadas en un mismo centro, también existe heterogeneidad y diferencias entre los propios centros.

La gestión de cada uno de ellos debe realizarse, por tanto, de acuerdo con sus circunstancias y mediante las estrategias y ritmos particulares y singulares. Si varios centros de la misma titularidad que acogen estudiantes de la misma etapa educativa, situados en un entorno social análogo y con un tamaño similar no tienen por qué verse obligados a proponer ofertas educativas o pautas de organización y de gestión idénticas, mucho menos deberían hacerlo aquéllos cuya tipología es muy diferente.

Cada centro tiene derecho a encontrar sus propios caminos y a ser distinto de los demás. No resulta nada sorprendente que en las IV Jornadas de Movimientos de Renovación Pedagógica de Cataluña (1992), por poner un ejemplo entre otros, se reivindicase con énfasis ese deseo y se rechazase la idea de que los centros sean considerados y evaluados técnica y socialmente por los mismos parámetros. Inducir mediante determinadas políticas a la uniformidad y a la homogeneización reduce la realidad de los centros escolares, múltiple y diversa, a una imagen única, irreal y confusa.

3.1. Tipos de autonomía y ámbitos donde ejercerla

En la actualidad son perceptibles en nuestro país algunos intentos por aumentar el ritmo de paso desde una escuela-tipo fuertemente heterónoma a

otra que goza de ciertas parcelas de autonomía. En esta situación se presenta un amplio horizonte de posibilidades, limitaciones y alternativas que conviene intentar precisar.

Revisando nuestras propias conclusiones y las aportaciones de Bonnet, Dupont y Huget (1991), Reguzzoni (1993) o Tyler (1991), entre otros, podemos establecer una síntesis simplificadora distinguiendo tres tipos de autonomía de los centros y cinco ámbitos donde ejercerla.

a) *Tipos de autonomía*

- *Administrativa.* Es decir, la capacidad legal u operativa para contratar.
- *Financiera.* Entendida como la posibilidad de administrar libremente los recursos económicos en relación a los objetivos previstos. Se traduce por la posibilidad de elaborar un presupuesto propio, la autorización de constituir reservas y disponer de un patrimonio. El centro con autonomía financiera dispone de la libertad para repartir entre los diferentes «lugares de coste» los recursos de que dispone: subvenciones, conciertos, convenios, recursos propios...

Tanto la autonomía administrativa como la financiera deben tener controles democráticos internos y controles sumativos. También la autonomía financiera tiene los límites que imponen las reglas de la contabilidad pública y los reglamentos adyacentes.

- *Pedagógica.* Como capacidad de decidir en relación a la planificación, ejecución y evaluación del currículum y de adoptar estrategias organizativas y de gobierno particulares.

b) *Ámbitos donde ejercerla*

La autonomía debe poderse ejercer en los cinco ámbitos de gestión fundamentales, a saber: curricular, administrativo, de gobierno, de los recursos humanos y de los servicios. En cada uno de ellos pueden desarrollarse actuaciones particulares. Veamos algunos ejemplos.

Ámbito curricular

Establecer las notas de identidad del centro (convicciones o principios rectores), las directrices y objetivos generales y la estructura organizativa.

- Establecer las normas internas de funcionamiento.
- Adecuar el currículum prescriptivo a la realidad escolar específica.

- Administrar el tiempo de manera ágil y flexible.

Ámbito administrativo

- Gestionar los recursos económicos con capacidad para tomar decisiones relevantes.
- Establecer mecanismos y sistemas propios de registro, archivo, inventariado y comunicación.
- Establecer mecanismos y sistemas propios para la conservación, utilización y renovación del patrimonio.

Ámbito de gobierno

- Intervenir en la determinación de los órganos de gobierno y en los componentes y funciones de éstos.
- Establecer acuerdos y convenios con otras instituciones.

Ámbito de los recursos humanos

- Administrar los recursos personales (posibilidad de incidir en la selección, contratación, motivación, promoción y despido).
- Asignar a las personas a los lugares de trabajo donde pueden desarrollar una labor más eficaz sin utilizar sistemas reglamentistas y burocráticos.

Ámbito de los servicios

- Gestionar la creación, desarrollo y transformación de servicios (comedor, transporte, etc.) mediante procedimientos particulares.

A la luz de esta panorámica, tenemos interés en subrayar que las innovaciones en los centros no tienen por qué referirse únicamente al terreno del currículum. Frecuentemente se suele asociar el término «didáctica» a cualquier intento o logro de innovación. Como acabamos de ver, las innovaciones pueden tener lugar en cada uno de los ámbitos de gestión que hemos señalado. Es más, frecuentemente la innovación afectará a más de uno de ellos.

Durante mucho tiempo se han tratado de promover innovaciones y mejoras educativas centrandó el interés casi exclusivamente en las situaciones de aula, en la interacción didáctica, en las destrezas de los profesores y profesoras en tanto

que docentes. En la actualidad, afortunadamente, cada vez partimos más de la convicción de que cualquier proceso de innovación y cambio en los centros escolares reclama paralelamente consecuencias organizativas, y de que, en la mayoría de las ocasiones, las soluciones organizativas deben ser previas a las innovaciones didácticas.

Es bien evidente que no existen innovaciones perdurables si no se considera al centro escolar —como ya dijimos—, en su totalidad, como la unidad de cambio y si los cambios en el desarrollo del currículum no implican cambios organizativos. El posible éxito o fracaso de la innovación didáctica depende en gran manera de variables fundamentalmente organizativas, como son su propio diseño, su planificación, los procesos de toma de decisiones, la resolución de conflictos, el seguimiento de acuerdos, la metodología de trabajo en grupo, la utilización racional de los recursos (las personas y el tiempo, sobre todo), el liderazgo o la participación.

3.2. *Algunos dilemas y situaciones que presenta una escuela autónoma*

El hecho de que los centros puedan asumir mayores grados de libertad para decidir sobre lo que les afecta supone una mayor democratización de la gestión de los sistemas educativo y escolar, pero, a la vez, implica una mayor especialización en las funciones, una mayor capacitación y un aumento de las responsabilidades de los centros.

Disponer de ciertas parcelas de autonomía de gestión implica un cambio cualitativo en el trabajo de los enseñantes y también un cambio en el papel de los propios centros que dejan de ser ejecutores de las decisiones que toman por ellos las agencias externas (entes titulares) para pasar a ser protagonistas en los procesos de toma de decisiones.

Es necesario que, ante esas situaciones nuevas, se intente buscar respuesta a algunas reflexiones y dilemas que también serán nuevos para el centro que se inicia en la autonomía. Citaremos dos de ellos.

- *¿A más autonomía, menos autonomía?*

Definida por su origen griego como «el derecho de gobernarse por sus propias leyes», la noción de autonomía de los centros escolares aparece como semánticamente antinómica de la concepción tradicional de las instituciones escolares sometidas al principio de la legalidad y en el marco de un Estado de derecho que proponen pautas comunes para todos los centros escolares.

Por otra parte, al argumentar la existencia de una mayor autonomía en los centros para posibilitar modalidades de gestión y soluciones particulares, originales y adecuadas a contextos específicos, se parte, de alguna manera, de una contradicción: el trabajo colaborativo entre profesores que preconizamos, ¿hasta qué

punto es congruente con la autonomía de sus actuaciones particulares que preconizamos también? ¿El trabajo colaborativo supone una disminución o un incremento de la autonomía del profesor?

¿Dónde están los límites? Es necesario contemplar el hecho de la autonomía escolar desde las dos perspectivas. La primera es la que se refiere al grado de independencia que mantiene el centro respecto a la Administración o al poder fundacional. La segunda se refiere a los grados de libertad que tienen las personas que forman parte del centro escolar para trabajar y actuar dentro de él.

- ¿La autonomía puede dificultar la homologación de la enseñanza?

Este recelo tiene que ver con el temor de que si las propuestas curriculares de cada centro son muy diferentes entre sí, el traslado de los alumnos de unos centros a otros puede resultar muy complejo y de gran dificultad.

Hay que admitir que la autonomía imposibilita la uniformización pero esto es, sin duda, saludable. No obstante, si el currículum de cada centro se ha diseñado y desarrollado teniendo en cuenta la diversidad y desde la convicción del principio de igualdad de oportunidades, el problema será mucho menos importante. El currículum en el centro autónomo debería concebirse como una propuesta de trabajo que señala los itinerarios de aprendizaje que los alumnos y alumnas pueden recorrer. Bastará con poner énfasis en la evaluación para conocer en qué lugar de cada itinerario se encuentra cada estudiante concreto para, a partir de esa diagnosis, facilitar la continuidad y el eventual traslado de centro o el cambio de profesor.

Por otra parte, sabemos por experiencia que un centro heterónimo dentro de un sistema uniformista tampoco garantiza que sus enseñanzas sean equivalentes u homologables exactamente con las de otros centros. Sólo es necesario examinar los casos que cada uno conoce por experiencia para confirmarlo.

4. LA AUTONOMÍA ES UN FACTOR DE CALIDAD EDUCATIVA

La calidad es uno de los términos que están siendo utilizados con mayor profusión del léxico de las llamadas ciencias de la organización en los últimos quince años. También es habitual en la literatura relativa a la dirección y gestión de instituciones y cada vez es más frecuente su uso en las demás ciencias sociales.

Existe un gran interés en emplear la calidad como epíteto garante y como marchamo que trata de legitimar y de avalar actuaciones o productos. En la actualidad, la calidad constituye un cuerpo sólido y estructurado de conocimientos teóricos y prácticos que tienen que ver con conceptos y actuaciones

como: utilización racional de los recursos, control exhaustivo de esa utilización y especialmente del presupuesto; el uso frecuente y abundante de los datos y de las estadísticas para elaborar análisis y tomar decisiones; la dirección participativa; el trabajo en equipo, etc. También designa nociones y políticas propias de la filosofía *just-in-time*: énfasis por la tendencia a reducir al máximo los errores, los *stocks*, los tiempos, las superficies necesarias, etc. Los más entusiastas llegan a decir que es un ciencia, especialmente cuando se habla de *Total Quality Control* (Laboucheix, 1990).

Otro concepto que se ha desarrollado paralelamente en los ámbitos de la gestión de las instituciones industriales y comerciales y también en las Administraciones públicas es el de «excelencia». Escuchar al cliente; gestionar la ambigüedad y la paradoja; el énfasis por la autonomía y el espíritu de empresa; la productividad mediante la motivación del personal; dedicarse a lo que realmente se sabe hacer y no a otras cosas; estructuras organizativas simples y ligeras; agilidad compatible con el rigor o poner énfasis en la comunicación son algunos de sus principios fundamentales.

Ambos conceptos se han introducido en el dominio de las ciencias de la educación (Purkey y Smith, 1985; Gómez Dacal, 1992, entre otros muchos) y en el vocabulario de los responsables de quienes diseñan las políticas educativas y también del de quienes las ejecutan y evalúan. El movimiento de las Escuelas Eficaces o las directrices y políticas que pretenden promoverse desde la Administración Educativa en España en relación a la calidad (Título IV de la LOGSE, por ejemplo) o el «Proyecto de las 77 medidas» son tres ejemplos concretos.

Todos parecemos abogar por que la educación sea de calidad. Ahora bien, ¿a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos en esos términos? Ponerse de acuerdo sobre el concepto de calidad en educación es una tarea compleja. Tiene un significado polisémico. Depende de quien la define, con qué intención, en relación a qué parámetros, respecto a qué objeto de estudio: un método didáctico, un sistema escolar, los resultados de un proceso de evaluación, la ejecución de un presupuesto, etc. Resulta ilustrativo considerar las aportaciones de la OCDE (1989, p. 145) al respecto, cuando señala la dificultad de establecer una definición estricta y aceptada universalmente y de evitar que el término pueda dar lugar a interpretaciones tan diversas de un país a otro e incluso dentro de cada país, de forma que la homologación de estudios y análisis resulte casi imposible. Sin embargo, el propio organismo internacional reclama la urgencia por tratar de dilucidar la noción y comprender las consecuencias de las diferentes formas de entenderla.

La prodigalidad en el uso del término puede dar lugar, además, en ocasiones, a interpretaciones discrepantes o equívocas. Cuando se habla de «turismo de calidad» ¿a qué nos estamos refiriendo?, ¿a aquel que tiene un gran poder adquisitivo o a aquel que sin tenerlo demanda visitar y conocer itinerarios artísticos? ¿Qué centro escolar proporciona una educación de mayor calidad, aquel que obtiene buenos resultados con sus estudiantes en los exámenes de acceso a la Universidad o aquel que, sin obtenerlos globalmente, proporciona una adecua-

da orientación personal, escolar y profesional a sus alumnos y alumnas y obtiene de la mayoría de ellos lo mejor según sus capacidades? ¿Qué Consejo Escolar de Comunidad Autónoma ofrece unas prestaciones de mayor calidad, aquel que es crítico en los informes y dictámenes que elabora aunque con ello aumente el conflicto dentro del órgano y entre éste y la Administración Educativa que le consulta o el Consejo que mantiene un clima relacional estable y unas relaciones corteses siendo complaciente con las propuestas de análisis que recibe? Es necesario negociar los criterios de calidad. En ese proceso deberíamos tener en cuenta la opinión de todos los agentes.

Con la única modesta intención de llegar a una aproximación de definición que nos permita discutir a partir de un elemento de referencia común, podemos entender la calidad como la propiedad o condición que otorgamos a un ser, a un objeto, o a una acción (en nuestro caso la acción y el efecto de educar) según cumpla unos determinados requisitos sobre los que existe un consenso y que son reconocidos como buenos respecto a unos determinados objetivos sobre los que también existe un consenso.

La calidad designa propiedades o condiciones que pueden poseerse o manifestarse en grados diversos: podemos referirnos a una calidad en un grado mínimo, aceptable, alto, muy alto..., en relación a unos determinados parámetros y no por efecto de la comparación o el contraste con otras situaciones o acciones. Calidad no sería, por tanto, el término que designa situaciones o acciones que sobresalen o destacan en relación a otras de sus mismo género o naturaleza (a la manera de la noción francesa de *exceller*) sino que tienen unas características que consideramos positivas en relación a unos determinados criterios.

¿Cuáles podrían ser esos criterios o factores que identificasen una educación de calidad? Creemos que, por una parte, existen unos criterios de carácter general y otros, de naturaleza más específica, sobre los que podríamos intentar llegar a acuerdos.

Los criterios o, si se prefiere, los requisitos generales de una educación de calidad deberíamos encontrarlos en los valores que defiende la Constitución. Así, podemos decir que existe calidad cuando la educación propugna y se desarrolla siguiendo como principios normativos a valores como: dignidad humana, justicia social, igualdad de derechos, libertad, participación, transparencia u otros principios democráticos.

Otros criterios más específicos de calidad podrían ser los que permiten la operativización de los criterios generales. Algunos ejemplos, entre otros, pueden ser:

- existencia de recursos suficientes (personales, materiales y funcionales) y capacidad para adecuar esos recursos a los fines que se pretenden,

- existencia de revisión y evaluación constantes (control interno y externo, control técnico y control social...), y capacidad para llevarlas a cabo con la intención de utilizar sus resultados para mejorar la teoría y la práctica,
- existencia de cauces y órganos para posibilitar la participación en la gestión de los sistemas educativos y escolares.
- atención prioritaria hacia la formación inicial y permanente de los enseñantes en todas sus manifestaciones,
- existencia de actuaciones concretas en relación a la atención a la diversidad de alumnos, de profesores y de centros, etc.
- existencia de parcelas de autonomía suficientes (en los profesores, los centros y los sistemas educativos y escolares) y de capacidad para administrarlas.

La autonomía es, sin duda, un factor de calidad de educación de gran importancia. Un factor de calidad que no es el único ni seguramente el más importante de entre los demás que hemos señalado, como a veces se ha creído ingenuamente. La corta experiencia que tenemos nos demuestra que la autonomía no es una panacea y que su incidencia en la mejora de los procesos de planificación, ejecución y control que se desarrollan en los sistemas educativos y escolares puede ser limitada en determinadas ocasiones.

5. LA AUTONOMÍA ES UN REQUISITO PARA HACER POSIBLES LAS INNOVACIONES PROMOVIDAS POR LOS CENTROS ESCOLARES, PERO PUEDE SER TAMBIÉN UN OBSTÁCULO

Decíamos que la autonomía no es una panacea. Creer que los profesores y profesoras vamos a cambiar nuestras actuaciones mejorándolas por el simple hecho de disponer de ciertas parcelas de autonomía es desconocer bastante la realidad de nuestros centros. Autonomía no es sinónimo de éxito. Es, a la vez, un requisito –y cuando hablamos de requisito queremos decir con rotundidad que es una condición necesaria– y un instrumento que debe ser utilizado adecuadamente para posibilitar procesos de DBE.

¿Por qué resulta difícil, pues, en determinadas circunstancias, hacer un uso adecuado de la incipiente autonomía que tenemos en los centros escolares? ¿Por qué se nos proporciona en ocasiones de forma tan cicatera?

Probablemente, en primer lugar, sería interesante preguntarnos si deseamos o no esa autonomía. Por cierto, no han sido precisamente abundantes y notorias las acciones y las movilizaciones de algunos colectivos de enseñantes reclamándola. ¿Quién la ha pedido realmente con énfasis?, ¿qué sectores del profesorado concretamente?, ¿los titulares de los centros?, ¿la Administración?

Tampoco estaría mal profundizar en el debate sobre qué esperamos del centro escolar y qué espera la sociedad, en general de los centros escolares. Tal vez ya estamos satisfechos con lo que tenemos. Identificar y definir claramente lo que la sociedad espera de sus escuelas –también los enseñantes formamos parte de esa sociedad– es una recomendación que la OCDE (1989, p. 155) formula a las autoridades escolares si pretenden mejorar la calidad educativa.

Esta última reflexión ayudaría a que brotasen muchas inquietudes. Algunas, por ejemplo, relativas al uso de la autonomía mediante la participación. Es evidente que la participación de los padres y las madres en los Consejos Escolares (CC.EE.) de Centro no es satisfactoria (Antúñez, 1992), pero, ¿sabemos realmente qué imagen y qué expectativas tienen los padres y las madres de la escuela de sus hijos?, ¿por qué y para qué tienen que participar los padres y las madres? Si ya confían en el centro escolar, si ya están de acuerdo con lo que éste les proporciona, ¿por qué y para qué se espera que participen? Tal vez ya obtienen lo que esperan de la escuela y, por tanto, no le «piden» nada más. Las preguntas para los enseñantes podrían ser, primero, ¿por qué y para qué queremos la autonomía? y, una vez resuelta la cuestión, plantearse más tarde, ¿cómo vamos a administrarla?

La autonomía es un requisito para promover procesos de innovación a través de enfoques como el DBE que comentábamos y es, a la vez, un recurso. El recurso deviene estéril e incluso es un obstáculo cuando aparecen errores o equívocos respecto a:

- la concepción de autonomía,
- su uso, la intención,
- los recursos,
- la estructura,
- la metodología de trabajo,
- la cultura.

a) *La concepción*

- La autonomía como representación teatral

La autonomía se convierte en un simulacro si las zonas o ámbitos de libertad no están suficientemente claros, si pueden dar lugar fácilmente a interpretaciones equívocas o si no quedan bien delimitados los niveles de participación (información, deliberación, consulta, toma de decisiones, etc.) en cada situación concreta. Un ejemplo de esta circunstancia lo podemos encontrar en la ambigüedad

de funciones que la LODE asigna a algunos órganos de gobierno de los centros. ¿No puede ser una causa importante del poco entusiasmo o de la participación pasiva en algunas de las actuaciones de esos órganos?

Por otra parte, la autonomía excesivamente tutelada y reglamentada da lugar a un ejercicio aparente y falso. Este hecho originará incredulidad y decepciones. No obstante, conviene no olvidar que también existen unos límites subjetivos que en ocasiones nos ponemos los propios enseñantes. Tal vez el planteamiento de «no puede hacerse más que lo que está autorizado» debería dejar paso a «se puede hacer todo lo que no está prohibido».

- La autonomía como un instrumento gratuito

Administrar adecuadamente la autonomía supone unos costes muy altos que a menudo no han sido considerados suficientemente. Tal vez los intentos por promover y alentar la gestión autónoma de los centros se están haciendo desde la convicción ingenua o inconsciente de que es gratuita. Tiempo, formación, recursos personales... son, entre otros, elementos imprescindibles en los que hay que invertir decididamente si se pretende que la gestión autónoma no quede solamente en buenos deseos.

Dicho de otra manera, si consideramos a la autonomía como un factor de calidad y como un requisito para la innovación convendría revisar lo que estamos haciendo en relación a las inversiones en formación y en los programas de desarrollo que debe llevar consigo cualquier innovación en las organizaciones.

b) *Su uso, intención*

- La posibilidad de utilizar la autonomía con fines múltiples

La autonomía es un instrumento que se puede utilizar con fines desiguales. Puede usarse desde lo que Escudero (1992) llama «plataformas de legitimación diferentes». Es decir, utilizando la autonomía se pueden tratar de justificar actuaciones desde intereses, culturas y valores bien distintos. El propio autor nos recuerda que, por consiguiente, merece la pena y es más urgente plantear el «para qué» y el «desde qué perspectiva» y no tanto el «cómo» ejercer la autonomía para elaborar y desarrollar proyectos.

- La autonomía como coartada para diluir y ocultar responsabilidades

La autonomía del centro escolar debería concebirse también como un instrumento de los responsables políticos para mejorar la calidad educativa de que hablábamos. Políticas educativas erróneas o conductas negligentes de los responsables de la Administración Educativa no deberían tratarse de justificar por un

eventual uso inadecuado de la autonomía escolar por parte de los centros. Argumentos como: «...si los centros escolares obtienen unos resultados mediocres es porque ellos mismos no son capaces de utilizar adecuadamente los recursos de los que se les está dotando...» pueden llegar a ser poco creíbles ya que las responsabilidades son, por definición, no delegables.

Otro coste del uso de la autonomía es el que puede derivarse del riesgo político. Los reponsables del MEC y de las Administraciones Educativas de las Comunidades Autónomas cuando evalúan el desarrollo de sus políticas (consultando, por ejemplo, a sus respectivos CC.EE.) deberían estar interesados en saber siempre el estado real de la cuestión en cualquiera de los temas, aunque las valoraciones fuesen desagradables para ellos. Habría que aceptar y asumir también costes de esa naturaleza.

c) Los recursos

Fomentar la participación requiere además movilizar recursos e invertir en ellos. Una autonomía sin recursos suficientes y adecuados es inviable, solemos decir. Es bien cierto. Para que la autonomía se desarrolle y pueda «ejercerse» los centros necesitan de formación, de especialistas que ayuden y asesoren sus innovaciones, sus órganos de gobierno de autoridad real para tomar decisiones relevantes, etc. Que se cumplan algunos de esos requisitos depende de quienes «ceden» las parcelas de autonomía pero también los centros escolares que les toca administrarla tienen algo que aportar, por ejemplo, intentando utilizar más eficazmente los recursos de que ya disponen.

- La formación permanente del profesorado

Como veremos más adelante con mayor detenimiento, la formación permanente del profesorado (FPP) es un recurso imprescindible para favorecer la innovación y la gestión autónoma en los centros. Debe reconocerse que desde la Subdirección General de Formación del Profesorado del MEC y también en otros departamentos con fines análogos en algunas Comunidades Autónomas se están haciendo grandes esfuerzos por desarrollar planes de FPP para proporcionar apoyo a la realización de proyectos de centro. No obstante, este recurso puede resultar poco adecuado si, como señala Marcelo (1994, p. 360), se produce una incompatibilidad entre una formación que se basa en las necesidades que sienten y manifiestan los enseñantes y la que se pudiera utilizar como instrumento desde las Administraciones Educativas para el desarrollo de sus propios objetivos y necesidades.

- Los servicios de apoyo externos

La escuela autónoma que innova a partir de la reflexión y mejora internas necesita del apoyo de órganos y servicios para la formulación y desarrollo de sus

actividades, de personas especialistas en el asesoramiento a los centros. Este recurso puede resultar igualmente estéril si no tratamos de conseguir equipos de profesionales en los servicios de apoyo:

- de procedencia y formación complementaria (Universidad, enseñanza secundaria, primaria, infantil..., que sean capaces de trabajar en equipo),

- con suficiente credibilidad personal (únicamente posible mediante una sólida formación y, sobre todo, a partir del saber y del prestigio personal demostrado, primeramente, en su trabajo como docentes o especialistas en centros educativos y, más adelante, durante el ejercicio de la función asesora),

- con suficiente credibilidad como colectivo (solamente podrá conseguirse mediante una selección rigurosa de sus miembros, dotando de continuidad a los equipos y profundizando en su formación en tanto que grupo).

- El tiempo

El tiempo suele ser un recurso escaso en las organizaciones. La autonomía escolar que pretendemos tiene un enemigo en las urgencias. El DBE requiere de tiempo. Los enseñantes necesitamos, en primer lugar, saber aprovechar mejor el tiempo no lectivo de que disponemos y, en segundo, de la confianza de nuestros superiores y la libertad para organizar ese tiempo sin controles cicateros.

Cuando se ha exigido a todos los centros educativos de un territorio la ejecución de proyectos de innovación en los mismos plazos de tiempo, sin considerar las múltiples diferencias y situaciones que hay entre ellos, los resultados han sido muy pobres.

- d) *La metodología de trabajo*

Frecuentemente el uso insatisfactorio de las pequeñas parcelas de autonomía no será tanto un problema de actitudes de las personas ni de discrepancia de éstas respecto a los objetivos sino de ausencia de una adecuada metodología de trabajo en grupo. Un intento de DBE tal vez no sea posible a causa de una tecnología ineficaz.

Algunas causas pueden ser:

- Falta de hábito y de entrenamiento en tareas que implican participación, trabajo en grupo, toma de decisiones corporativa que puede entorpecer la agilidad y operatividad en el funcionamiento de las reuniones y sesiones de trabajo.

- Falta o insuficiencia de una labor previa que trate de clarificar las tareas y finalidades de los equipos de trabajo (Departamentos, seminarios, equipos de

ciclo, comisiones...) con el fin de generar congruencia entre la diversidad de objetivos e intereses que pueden existir *a priori* entre los diferentes miembros de esos equipos o unidades.

- Falta o insuficiencia de información, utilización de la información de forma no democrática o formación demasiado desigual o heterogénea de los miembros del grupo.

- Los errores en la planificación o la distribución inadecuada de tareas entre los componentes del grupo.

- La convicción de que los equipos de trabajo son unidades que sólo funcionan durante las sesiones formales en que se reúnen. Se suele prestar poca atención a todas las demás actuaciones previas (preparación formal e informal de las sesiones de trabajo) y las posteriores (síntesis, ejecución y seguimiento de los acuerdos) asimismo de gran importancia.

- Dificultad de encontrar soluciones para difundir y comunicar el trabajo que realiza cada grupo a los demás miembros de la comunidad escolar. Poca transparencia.

- Disponibilidad de tiempo precaria de los miembros del grupo para la realización de reuniones u otros trabajos específicos o utilización deficiente del tiempo disponible.

- Falta de personas con capacidad y/o autoridad suficiente para conducir y coordinar a los miembros del grupo.

- Deficiente aceptación o utilización de los recursos externos de apoyo o desajustes en la colaboración entre los enseñantes y los profesionales del asesoramiento.

e) *La estructura*

Administrar la autonomía resulta muy difícil si el centro escolar no ofrece una estructura organizativa adecuada. A menudo buenas ideas y muchas ilusiones de los enseñantes fenecen por carecer de una organización del centro escolar oportuna que las acoja y las desarrolle.

En este sentido y aunque ya lo hemos hecho en muchas ocasiones (Antúnez, 1991a, b, c, 1993) no nos cansaremos de reclamar el imprescindible fortalecimiento mediante la formación de las personas que tienen responsabilidades directivas en tanto que unidades clave en la estructura de los centros. Gestionar la autonomía exige de personas que dirijan el cambio participativa y democráticamente pero desde una posición fuerte conseguida mediante el poder del experto y que garanticen la continuidad. ¿Cuántos directores han pasado por el cargo en los últimos años en algunos centros?

f) *La cultura*

- El uso de la autonomía requiere, en ocasiones, cambios culturales importantes

En palabras de Miquel (1992), evaluando una experiencia muy interesante de gestión autónoma de un gran centro de secundaria: «... el centro autónomo tiene como primera finalidad definir sus propios objetivos..., las estructuras se democratizan... y son necesarios profesionales “nuevos” que de forma colaborativa sepan diseñar y estructurar el currículum...».

En suma, no es posible una administración saludable de la autonomía sin admitir que ello supondrá cambios en el papel de los enseñantes y en determinados hábitos y formas de actuación. Un ejemplo bien común son las resistencias a cambiar los hábitos de trabajo individualista de algunos enseñantes, encerrados en pequeñas unidades aisladas entre sí (aula, compañero más próximo...) y que son frecuentes dada nuestra tradición «celularista». Los cambios culturales suscitan a menudo fuertes resistencias que pueden originar en un primer momento desánimo e incertidumbre.

6. ABUNDANDO EN LAS SOLUCIONES

En el epígrafe anterior hemos ido identificando algunos de los motivos que pueden dificultar el ejercicio de la autonomía en los centros. Simultáneamente, al señalar los peligros, planteábamos directa o indirectamente las correspondientes soluciones. No obstante, el DBE en un centro escolar progresivamente autónomo se verá favorecido también si somos capaces de:

- a) Dotar de estímulos suficientes y nuevos a los enseñantes y a los centros. Deberíamos evitar que la frase «nos tratarán igual tanto si innovamos como si no» tuviese vigencia. Tal vez sería justo esperar de las autoridades educativas un trato diferente al centro que innova que a aquel que es indolente pudiéndolo hacer en alguna medida.
- b) Utilizar la autonomía para promover innovaciones relevantes. Una autonomía que ni siquiera permite organizar de forma original el horario del centro escolar, pensando en las necesidades de los estudiantes, a partir de criterios de racionalidad y no puramente administrativistas no es el mejor ejemplo de permisividad y confianza en procesos de toma de decisiones importantes.
- c) Facilitar la colaboración entre docentes. Muchos profesionales podemos buscar y encontrar la ocasión de observar el trabajo de nuestros colegas *in situ* y de participar en él. Podemos observar y analizar en común el tipo de relaciones que establecemos con los alumnos y alumnas, la activi-

dad en el aula, etc... Planificar sesiones de clases en común, elaborar y seleccionar materiales en común, evaluar en común, visitar otros centros, invitar a colegas de otros centros son actuaciones factibles y casi siempre fructíferas y satisfactorias.

Es necesario cambiar la cultura, sin duda anacrónica de los temores, del miedo al menosprecio entre colegas a la que solemos estar acostumbrados, difícil de encontrar de forma tan arraigada en otros colectivos de profesionales.

- d) Establecer intercambios entre seminarios y equipos de diversos centros, redes de colaboración entre centros que comparten la idea de la innovación y aprovechar mejor las ya existentes suelen ser actuaciones fructíferas. Las redes que ofrecen los MM.RR.PP., por ejemplo, o bien, en un ámbito mucho más ambicioso proyectos como el ISIP (*International School Improvement Project*), llevado a cabo por la OCDE-CERI a través de grupos internacionales en los que cada uno desarrolla un tema específico. El área número 2 es la que se encarga de los *Principios y agentes internos del cambio en el proceso de mejora de la escuela*. Pueden iniciarse estos propósitos de forma modesta —compartiendo recursos materiales, por ejemplo— son actuaciones de probada eficacia.
- e) Utilizar estructuras flexibles: grupos de trabajo y equipos *ad hoc* que mejoren la estructura estable y formal, a veces demasiado rígida, poniendo además el énfasis en la mejora de los procesos informativos en el centro en todas sus manifestaciones.
- f) Agrupar a profesionales de la educación que actúan en la práctica escolar junto a otros que tienen más posibilidades para la reflexión del hecho educativo y la fundamentación, y a los que desarrollan su trabajo en las instancias pedagógico-administrativas para que actúen en común en equipos y en proyectos de desarrollo de la autonomía escolar.
- g) Descubrir y hacer públicas las experiencias de innovación ocultas. Muchas de ellas están fuera de los circuitos habituales: congresos, jornadas, FPP «oficial»... que pertenecen a profesores que no se atreven o no saben difundirlas para que sean conocidas, evaluadas y experimentadas en otros contextos.
- h) Profundizar en el análisis de las experiencias de innovación a partir del uso de la autonomía que estamos desarrollando y promover la generalización en la medida que sea posible. Experiencias de formación en centros, o análogas a la de «Funcionamiento experimental de centros docentes con autonomía financiera» del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, o, considerando la dimensión profesional de los enseñantes, la propuesta recientemente valorada desde los sindicatos y algunas Administraciones Educativas (final del curso 1993-1994) de considerar como méritos del profesorado, no solamente la

asistencia a actividades de FPP sino el grado de participación e implicación en las tareas no lectivas del centro, son algunos de los ejemplos a los que nos referimos.

- i) Confiar en que el uso adecuado de la autonomía para resolver problemas y la eficacia suelen correlacionarse positivamente y en que ambas circunstancias ayudarán a aumentar la consistencia institucional en nuestros centros, a menudo precaria.
- j) Evaluar a cada centro formativa y sumativamente según sus circunstancias particulares: recursos, posibilidades, restricciones...
- k) Realizar esfuerzos por tratar de clarificar y separar con claridad los poderes entre los diferentes órganos de gobierno de los centros.
- l) Llegar al convencimiento de que no es posible una innovación que suponga continuidad, permanencia, e institucionalización si no existen cambios sustanciales en:
 - la organización del centro,
 - algunos temas tradicionalmente considerados intocables: uso del tiempo, del espacio, modalidades de agrupamiento, entre otros.
 - la capacitación de los enseñantes líderes formales o informales.
 - la implicación de la dirección en los procesos de DBE.
- m) Considerar que la innovación y la investigación van unidas y no pueden disociarse.

6.1. *Las «otras reformas» necesarias para llevar a cabo procesos de innovación y cambio en una escuela autónoma a partir del DBE que afectan a la profesionalización, estatuto y desarrollo profesional de los enseñantes*

La modificación y Reforma del Sistema Educativo de un país es, sin duda, una tarea ambiciosa y compleja. Mucho más aún si lo que se pretende no son únicamente cambios estructurales sino también impulsar nuevos enfoques curriculares, revisar el papel de los profesores y profesoras y posibilitar la innovación mediante actuaciones autónomas en los centros escolares.

Como consecuencia, la Reforma que se pretende en nuestro país requiere de voluntades políticas decididas, de una planificación y control rigurosos, de una actitud positiva de todos sus agentes —especialmente del profesorado— y, sobre todo, de numerosos recursos.

Dicho de otra manera: es necesario asumir que para que ciertas innovaciones y cambios de carácter general sean posibles es preciso abordar simultáneamente cambios operativos mucho más específicos, de carácter estructural, administrativo o cultural que afectan a los profesores y profesoras, protagonistas en última

instancia de los cambios que se proponen. Vamos a referirnos en las próximas líneas a algunos cambios que afectan a la vida de los enseñantes y a su desarrollo profesional y que tienen una fuerte incidencia en los procesos de DBE a través del ejercicio de la autonomía.

Creemos firmemente que el hecho de no abordar esos cambios que bien podríamos llamar «reformas paralelas menores» puede dificultar enormemente o dejará sin efectos reales el desarrollo de las Reformas que se pretenden. ¿Cuáles son estas reformas paralelas menores? Pues, sin ánimo de exhaustividad, ya que podrían identificarse otras, creemos que es prioritario abordar las siguientes:

- La reforma en los procedimientos para constituir los equipos docentes, tanto en los centros públicos como en los privados concertados.
- La reforma en los procedimientos de adscripción del profesorado.
- La reforma en las estrategias de motivación y de los criterios para la promoción del profesorado.
- La reforma cultural de la evaluación y el control.

Las preguntas que acompañan a cada uno de estos cuatro apartados pueden ayudar a orientar el análisis sobre el tema. Algunas de las cuestiones tal vez parezcan ingenuas o poco resolubles. Pueden ser calificadas como se quiera; ahora bien, si somos capaces de tratar de responderlas con criterios de racionalidad y pensando especialmente en las necesidades de nuestros alumnos y alumnas tal vez parecerán menos especulativas o teóricas. Por otra parte, algunas de ellas ya han estado puestas en marcha en otras realidades organizativas y más concretamente en sistemas educativos de otros países.

Veamos las cuestiones:

- a) La reforma en los procedimientos para constituir los equipos docentes, tanto en los centros públicos como en los privados concertados.
 - ¿Por qué se constituyen los equipos docentes en la enseñanza pública «desde fuera» de los centros sin contar en absoluto con la opinión o la intervención del propio centro?
 - ¿Por qué se toma esta decisión de manera diferente en los centros públicos y en los privados concertados cuando el origen de los fondos de financiación son los mismos en ambos tipos de centros?
 - ¿Es el denostado «concurso de traslados» el mejor procedimiento a finales ya del siglo XX?

- ¿Parece demasiado descabellada una propuesta como la siguiente? (presentada y debatida en sesión plenaria en las V Jornadas de Consejos Escolares de Comunidades Autónomas y del Estado, San Sebastián, 1994):

Debe posibilitarse la intervención de los CC.EE. de Centro en la selección del equipo de profesores de los centros públicos. Esta propuesta supondría la modificación parsimoniosa y el plazo largo pero constante del sistema de provisión del profesorado. Veamos un ejemplo nada utópico: A veinte años vista (o a un plazo de tiempo medio-largo para no lesionar los intereses personales de ningún enseñante), progresivamente, los claustros podrían pasar de estar constituidos al 100 por 100 por el ineficaz método de los concursos de traslado a una composición en la que se mantuviese la provisión por concurso de traslados para el 50 por 100 de la plantilla y que el otro 50 por 100 (porcentajes indicativos) se dotase mediante procedimientos de selección más racionales donde la comunidad escolar pudiese intervenir, sin por ello cambiar los actuales cuerpos docentes ni las situaciones del funcionariado. Podría iniciarse, en una primera etapa, por una participación del Consejo Escolar de Centro a nivel únicamente de consulta.

b) La reforma en los procedimientos de adscripción del profesorado.

Considerando como satisfactorio el esfuerzo que han hecho las Administraciones por definir las plantillas de los centros públicos de Primaria, sería necesario también revisar si:

- Adscribir profesores y profesoras a puestos de trabajo y especialidades muy concretas, *in eternum*, ¿no es precisamente la antítesis de lo que haría cualquier organización moderna y flexible?
- ¿Se ha pensado en la «condena» a la que podemos someter a nuestros alumnos si esta adscripción vitalicia ha sido errónea en el caso de algunos profesores y profesoras concretos?
- ¿No es posible ensayar y poner en marcha algún sistema más creativo y menos burocrático que impida la excesiva y continua rotación de profesores y profesoras en algunos centros o el inmovilismo del equipo en otros?

c) La reforma en las estrategias de motivación y de los criterios para la promoción del profesorado.

- ¿Es la asistencia a actividades de formación permanente o a cursos de postgraduación el mejor sistema para valorar el trabajo profesional de un docente?
- ¿No es hora ya de valorar y sancionar la labor y el esfuerzo de los enseñantes a partir del trabajo que desarrollan en el centro, durante el

ejercicio de su tarea profesional más que en función de lo que puedan hacer fuera del marco escolar?

- Conocidas las limitaciones de la promoción vertical ¿no es posible poner en marcha estrategias de promoción horizontal?

d) La reforma cultural de la evaluación y el control.

- Siendo la educación un derecho fundamental de los individuos ¿no es hora de plantearse seriamente la necesidad de reclamar la evaluación interna y externa del funcionamiento de los centros y de los servicios, educativos especialmente si consideramos que tenemos la responsabilidad de proporcionar un servicio público de primera necesidad?
- Considerando concretamente el marco de cada centro escolar, ¿no sería oportuno reclamar y aceptar desde dentro de los centros una evaluación externa rigurosa, orientadora, basada en las circunstancias reales de cada centro, a la vez que se potencian los órganos de gobierno para que realicen asimismo la evaluación formativa interna?

6.2. *La formación permanente del profesorado como estrategia para el cambio y la innovación*

No es posible un centro escolar, en alguna medida autónomo, capaz de implicarse en procesos de DBE sin formación, sin capacitación, sin educación, en suma, de los agentes que deben desarrollarlos. La calidad empieza por la formación y acaba con la formación, propone Ishikawa (1990). ¡Énfasis en la formación!, es la recomendación perpetua durante los procesos de cambio planificado en las organizaciones. La FPP y, en su caso de los demás miembros de la comunidad educativa, es un factor de apoyo imprescindible para posibilitar las innovaciones.

Sin minusvalorar la bondad y la eficacia de otras modalidades formativas, creemos que para que la FPP sea eficaz debe enfatizarse en modalidades en las que tenga protagonismo el centro como globalidad, se basen en el apoyo contextual y estén orientadas por un enfoque de resolución de problemas.

Estamos hablando de una formación permanente centrada en la escuela o, si se prefiere, de una forma de desarrollo organizacional y profesional (Davies, Ellison, Osborne y West-Burnham, 1990, pp. 93 y ss.) que requiere de la promoción y asunción de unos determinados valores en los centros escolares como son los de colaboración, confrontación, autenticidad, confianza, apoyo y apertura sin los cuales ese tipo de formación resulta de utilidad escasa.

En la gráfica siguiente se intenta expresar cómo la eficacia de la FPP, para que a partir de ella se produzca innovación, depende del grado en que se consideren dos variables fundamentales. Por una parte, el número y procedencia

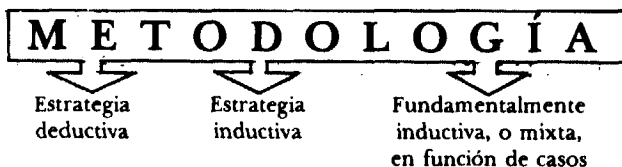
de las personas participantes y, por otra, el grado de apoyo contextual que se considere.

Cuando la FPP más se dirija al centro como globalidad, concebido como unidad de cambio y más trate de resolver los problemas reales que tiene planteados, más utilidad y apoyo a la innovación podrá esperarse de ella.

GRÁFICA 1

Eficacia de la formación permanente para promover la innovación y el cambio institucional

Apoyo contextual (1)	No existe. No se considera	Existe. Es tenido en cuenta	Es considerado desde un enfoque de solución de problemas
Grupo de incidencia Personal, individual			
Pequeños grupos: unidades organizativas menores (2)			
Institución educativa como globalidad			



(1) Situación real: circunstancias, recursos, restricciones...

(2) Equipos de Ciclo, Seminarios, Departamentos...

Los cursos de formación, en su acepción más tradicional serían un ejemplo de modalidad formativa que incide en personas aisladas y que difícilmente promueve innovaciones en los centros, aunque sí pueden ser útiles para otros propósitos. Podríamos situarlos en la primera intersección de la gráfica ya que tampoco suelen considerar los contextos particulares en los que trabajan las personas asistentes. El DBE precisaría de una formación que podríamos localizar en la intersección inferior derecha.

7. LA ORGANIZACIÓN QUE APRENDE

Una consideración final: las organizaciones sólo pueden producir innovaciones y utilizar su autonomía con madurez cuando son capaces de aprender a ser distintas de lo que son.

Decíamos al principio que un centro escolar que funciona satisfactoriamente es aquel que está atento a las consecuencias del diálogo y de la interacción permanente entre sus propuestas y realizaciones y las exigencias del entorno. Es un proceso de reflexión en la acción en el que los interlocutores son, por una parte, las personas que forman parte de la organización, entre sí, y, por otra, de la propia organización con el entorno.

Mientras algunos problemas que aparecen en la gestión del centro escolar son rutinarios y relativamente fáciles de solucionar, otros son complejos o ambiguos y requieren de habilidades para poner en práctica nuevos valores y estrategias creativas. Estos problemas ponen a prueba a directivos y profesores y constituyen un desafío para las organizaciones que quieren promover innovación, colaboración, aprendizaje y desarrollo.

No todo es planificable de forma determinista del centro escolar. No se pueden prever todas las alternativas de futuro; por ello habría que poner el acento en conseguir centros que sean capaces de aprender. No importa tanto decidir lo que vamos a hacer en el futuro sino tomar ahora las medidas que nos pongan en condiciones para poder decidir adecuadamente en el futuro cuando sea necesario.

Un centro escolar no es fuerte tanto por los éxitos que ha alcanzado sino por la capacidad que pueda tener de lograr nuevos logros cuando sea necesario. Por todo ello, conseguir una *organización que aprende* es un propósito cada vez más valioso en los períodos de grandes cambios en el entorno escolar como los que estamos viviendo en los últimos años.

La definición más concisa de la *organización que aprende* es aquella que facilita el aprendizaje a todos sus miembros y se transforma continuamente a sí misma. Senge (1990) define a la organización capaz de aprender (*learning organization*) como aquella en la que la gente expande continuamente su capacidad de crear los resultados que realmente desea lograr. Esto implica que todo el campo del aprendizaje organizacional se base en el desarrollo de las personas para crear el futuro de la organización en la que trabajan. Se parte del principio de que las estrategias de desarrollo individual por bien planeadas que estén no proporcionan el nivel de crecimiento individual deseado si el centro escolar como entidad no está implicado en un proceso de desarrollo institucional.

Los tipos de aprendizaje pueden ser diversos. Argyris y Schön (1978) señalan tres tipos o clases de aprendizaje organizacional, desarrollados por Garrat (1990) posteriormente:

- a) El bucle (*single-loop*), el aprendizaje ocurre cuando la detección y la corrección del error organizativo permite a la organización llevar a cabo sus acciones correctivas para mantener las políticas presentes y alcanzar sus objetivos ordinarios.
- b) El doble bucle (*double-loop*) se produce cuando el error es detectado y corregido de modo que implica la modificación de las grandes directrices y los objetivos.
- c) El *deutero-learning* que consiste en investigar dentro del sistema de aprendizaje mediante el cual la organización detecta y corrige sus errores.

Sobre las capacidades de aprendizaje de una organización puede verse también, entre otras, las propuestas de Gore y Dunlap (1988) y las de Dalin y Rust (1983), referidas concretamente a centros educativos.

Conseguir el aprendizaje organizacional depende de cinco factores que deberían actuar conjuntamente (Senge, 1990):

- Pensamiento sistémico o integrador. Preocuparse más por los procesos que por los hechos. No tratar los problemas como compartimentos estancos (currículum, motivación, organización, conflicto, gestión económica...).
- Versión compartida. En los centros escolares no basta un líder carismático ni una declaración solemne y correcta de principios y objetivos para movilizar al equipo humano, los verdaderos valores compartidos emergen de la interacción. El desarrollo de visiones compartidas es la base de cualquier logro significativo.
- Aprendizaje en equipo. Los grupos humanos mejoran sus actuaciones si actúan por efecto de la sinergia y no tanto por medio de acciones individuales.
- Modelos mentales renovados que permitan análisis de la realidad educativa más ricos y profundos. También una apertura de las mentes de los miembros hacia la creatividad y hacia la reflexión sobre cuál es su trabajo y con qué fin lo están desarrollando.
- Desarrollo integral de la persona tratando de que se den las condiciones favorables para que cada individuo pueda alcanzar un desarrollo personal y profesional adecuados.

Además de considerar los factores anteriores, ¿qué más podemos hacer en los centros para posibilitar que nuestra organización aprenda? Las personas que trabajamos en ellos podríamos, entre otras tareas, preocuparnos por:

- Analizar y mejorar los procesos de comunicación que se dan en la institución, persuadidos de que es un requisito imprescindible para llegar a la toma de decisiones responsables y libres.
- Promover procesos participativos en los que los miembros de la organización se sientan implicados. El trabajo colaborativo contribuirá a aprovechar las diversas capacidades individuales.
- Diseñar y desarrollar tareas individuales y corporativas que sean suficientemente atractivas y estimulantes. A la vez procurarán que proporcionen la suficiente motivación intrínseca y el necesario reconocimiento de las demás personas de la organización y, si es posible, de quienes están fuera de ella.
- Potenciar el desarrollo de ideas, propuestas, soluciones y habilidades creativas.
- Velar por la congruencia entre las acciones y los principios y valores que orientan el funcionamiento del centro escolar.
- Posibilitar y favorecer la implicación de los profesores y profesoras mediante un compromiso con los objetivos, la estructura, las tareas y las normas internas.
- Generalizar el sentimiento de que todas las personas son tenidas en cuenta y consideradas como miembros útiles a la organización.

BIBLIOGRAFÍA

- Antúñez, S. (1991a): «El estado de la cuestión», *Cuadernos de Pedagogía*, 189, febrero, pp. 8-11.
- (1991b): «La formación inicial y permanente», *Cuadernos de Pedagogía*, 189, febrero, pp. 12-15.
- (1991c): «Formación y capacitación de los directivos escolares», *1 Jornadas sobre Dirección Escolar. «La Dirección Escolar en la Encrucijada de la Reforma»*. Forum Europeu d'Administradors de l'Educació de Catalunya, marzo, 1991. Barcelona, pp. 59-71.
- (1992): «Los Consejos Escolares y la Gestión de los Centros Educativos: ¿Ayuda o Estorbo?», en ICE Universidad de Deusto: *La Dirección, factor clave de la calidad educativa. Actas del 1.º Congreso Internacional sobre Dirección de Centros*. ICE Universidad de Deusto, pp. 281-290.
- (1993): *Claves para la organización de centros escolares*. Barcelona, Ed. ICF-HORSORI.
- Argyris, C. y Schön, D. A. (1978) *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Massachusetts, Ed. Addison Wesley.

- Becher, R. A. (1983): «La investigación en la práctica», en W. B. Dockrell y D. Hamilton: *Nuevas reflexiones sobre la investigación educativa*. Madrid, Ed. Narcea, pp. 83-91.
- Bonnet, F.; Dupont, P. y Huget, G. (1989): *L'école et le management*. Bruselas, De Boeck Université.
- Branchereau-Vie, F. (1992): *La redistribution des compétences dans le domaine de l'enseignement secondaire*. Documento policopiado, IUFM, Nantes.
- Dalin, P. y Rust, V. (1983): *Can Schools Learn?* London, NFER.
- Davies, B.; Ellison, L.; Osborne, A. y West-Burnham, J. (1990): *Education-Management for the 1990s*. London, Ed. Longman.
- Escudero, J. M. (1990a): *Formación centrada en la escuela*. Ponencia presentada a las Jornadas de Estudio sobre el Centro Educativo, La Rábida (Huelva).
- (1991): «La naturaleza del cambio planificado en educación: cambio como formación y formación para y como cambio», en J. M. Escudero y J. J. Yáñez (coords.) (1991): *Los desafíos de las reformas escolares*. Arquetipo Ediciones, GID, Universidad de Sevilla, pp. 19-69.
 - (1991): «Una estrategia de formación centrada en proyectos de cambio: nuevos mensajes desde la diseminación y utilización del conocimiento pedagógico para la mejora de la práctica educativa», en J. M. Escudero y J. J. Yáñez (coords.) (1991): *Los desafíos de las reformas escolares*. Arquetipo Ediciones, GID, Universidad de Sevilla. pp. 133-177.
 - (1992): Notas tomadas de la ponencia, *Innovación y desarrollo organizativo de los centros escolares*, presentada en el II Congreso Interuniversitario de Organización Escolar, Sevilla, diciembre.
- Escudero, J. M. y González, M.^a T. (1984): *La renovación pedagógica: Algunos modelos teóricos y el papel del profesor*. Madrid, Escuela Española.
- Ferrer, V. (1991): «Autonomía Escolar: el proyecto italiano», en *Actas (II) del Congreso Interuniversitario de Organización Escolar*. Barcelona, Áreas y Departamentos de Didáctica y Organización Escolar de Cataluña.
- Garrat, B. (1990): *Creating a Learning Organization*. Cambridge, Director Books.
- Gómez Dacal, G. (1992): *Centros Educativos Eficientes*. Barcelona, Ed. PPU.
- González, M.^a T. (1991): «Centros escolares y cambio educativo», en J. M. Escudero y J. J. Yáñez (coord.) (1991): *Los desafíos de las reformas escolares*. Arquetipo Ediciones, GID, Universidad de Sevilla, pp. 71-95.
- Gore, E. y Dunlap, D. (1988): *Aprendizaje y Organización. Una Lectura Educativa de Teorías de la Ordenación*. Buenos Aires, Ed. Tesis.
- Hassendorfer, J. (1972): *L'innovation dans l'enseignement*. Paris, Casterman.
- Holly, P. J. y Southworth, G. (1989): *The Developing School*. London, Falmer Press.

- Ishikawa, K (1990): *La TOC ou la qualité à la japonaise*. Paris, AFNOR Gestion.
- Laboucheix, V. (dir.) (1990): *Traité de la Qualité Totale*. Paris, Bordas.
- Marcelo, C. (1994): *Formación del profesorado para el cambio educativo*. Barcelona, Ed. PPU.
- Miquel, F. (1992): *La experiencia de Can Puig*. ICE, Universidad de Barcelona (informe policopiado pendiente de publicación).
- OCDE (1983): *Organización creativa del ámbito escolar*. Madrid, Anaya.
- (1989): *Les écoles et la qualité. Un rapport International*. Paris, OCDE.
- Purkey, S. y Smith, M. (1985): «Effective Schools: a review», *The Elementary School Journal*, 83, pp. 427-452.
- Reguzzoni, M. (1993): «Experiències i experimentacions entorn a l'autonomia escolar als països europeus», *II Jornades de Direcció Escolar «Autonomia de centres en la Reforma Educativa»* (conferencia). Bellaterra, Forum Europeu d'Administradors de l'Educació.
- Senge, P. (1990): *The Fifth Discipline. The art. & practice of the Learning Organization*. New York. Doubleday.
- Stenhouse, L. (1984): *Investigación y desarrollo del currículum*, Madrid, Ed. Morata.
- Tyler, W. (1991): *Organización Escolar*, Madrid, Ed. Morata.
- V Jornadas de Consejos Escolares de Comunidades Autónomas y del Estado (1994): Coordinadas por el Consejo Escolar de Euskadi, 17-19 de mayo, San Sebastián.
- IV Jornades de Moviments de Renovació Pedagògica de Catalunya (1992): Recogidas en *Temes de Renovació Pedagògica*, 8, octubre, número monográfico.