

REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DEL CAMBIO¹ EDUCATIVO INSTITUCIONAL EN LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS.

*Santiago Esteban Frades
Inspector de Educación y profesor de la Facultad de Educación de la Universidad de Valladolid.*

RESUMEN

Se define el cambio educativo institucional como la mutación que se produce en los principios, los fines, la organización, el currículo y la praxis de la escuela para adaptarse a la evolución social, por lo tanto puede comprender decisiones, indistinta o conjuntamente, de mejora, de innovación, de investigación, de experimentación y de reforma; está protagonizado e impulsado por los poderes públicos que tienen competencias para promover la mejora en aras del interés general de la sociedad; en consecuencia debe, desde una visión positiva, atender la modernización del sistema educativo. El cambio debe ser descentralizado y favorecedor de la autonomía de las diferentes instituciones educativas y de los centros; a más responsabilidades que se asumen, se generan más mejoras para responder a las necesidades y problemas que se producen.

Introducción.

Parece una osadía escribir en estos momentos de tanta crisis sobre la mejora en la educación cuando se han aprobado, por una parte, un Real Decreto-Ley² que permite ampliar el nº máximo de alumnos por aula hasta un 20 por 100, incrementar la jornada lectiva del personal docente, aplazar el tiempo de sustitución de los profesores y retrasar la implantación de enseñanzas de formación profesional; y por otra, otro Real Decreto-Ley³ que afecta a derechos laborales siendo la medida más llamativa la supresión durante el año 2012 de la paga extraordinaria del mes de diciembre. Además, se está elaborando una nueva ley de educación (LOMCE) donde existe ya un texto⁴ que está siendo polémico y cuestionado por bastantes sectores sociales y educativos. También hay una sensación en la ciudadanía de pérdida de derechos, de regresión a tiempos peores y, los temas de

¹ Se utiliza esta acepción desde hace años para asimilar el concepto de cambio a la idea de mejora, renovación, transformación y evolución en cuestiones de educación.

² Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. BOE de 21 de abril de 2012.

³ Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

⁴ www.mec . Proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros y remitido a las Cortes.

corrupción están llevando a una preocupante valoración de las instituciones, como aparece en el último barómetro⁵ del Centro de Investigaciones Sociológicas.

A pesar de esta situación, se entiende que la educación es un derecho contemplado en nuestra Constitución y se plasma en la asistencia obligatoria a la escuela entre los seis y los dieciséis años⁶; por ello, y mientras la educación sea responsabilidad de los poderes públicos⁷, debe, por necesidad, modernizarse y actualizarse de manera progresiva para anticiparse y dar respuesta a los retos económicos, sociales, culturales y políticos que plantea la sociedad; esa circunstancia de adaptación a los cambios sociales se recoge en el preámbulo de la actual ley⁸ (LOE):

El servicio público de la educación considera a ésta como un servicio esencial de la comunidad, que debe hacer que la educación escolar sea asequible a todos, sin distinción de ninguna clase, en condiciones de igualdad de oportunidades, con garantía de regularidad y continuidad y adaptada progresivamente a los cambios sociales.

En consecuencia con esta filosofía, el cambio educativo tiene que situarse en la perspectiva histórica de lo que supone el cambio social como alteración de los principios, las estructuras, las normas y las relaciones que se producen entre las personas y en las organizaciones, para poder dar respuesta a las transformaciones que se originan en las diferentes situaciones de la vida ciudadana; todo ello, con la intención de mejorar el bienestar humano y las relaciones sociales. Esta postura se concreta, desde la sociología actual, en las visiones de lo que ocurre en el mundo y en su repercusión en la manera de concebir la idea de cambio; veamos dos ejemplos significativos.

El sociólogo Zygmunt Barman⁹ cuestionaba, en 2004, en su tesis sobre la sociedad como una “modernidad líquida”, lo que parecía una premonición, que el Estado pueda seguir garantizando el progreso o bienestar de las personas:

⁵ CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas). Barómetro de marzo de 2013. El 84% de los encuestados califican la situación política de mala y muy mala; y entre los principales problemas que existen actualmente en España figura en 2º lugar, después del paro, la corrupción y el fraude.

⁶ Existen países que la enseñanza se hace en casa, un modelo de este movimiento es Estados Unidos donde dos millones de niños no están escolarizados. Aunque en nuestro país se ha iniciado hace años también este movimiento, aún muy minoritario. Esta alternativa a la escolarización reglada cuestiona las prácticas de un cambio institucional tradicional y abre nuevas perspectivas.

⁷ Esteban Frades, S (2011): Naturaleza y aportaciones de la inspección educativa como servicio público. *Revista Avances en Supervisión Educativa*, nº 15. En este artículo se reflexiona sobre el concepto de servicio público: “Aunque es difícil definir qué se entiende por serviciopúblico, parece claro que existe consenso en concebirlo como la autoridad, la potestad y jurisdicción para hacer algo que tenga valor, que sirva y sea de utilidad a la sociedad; y como artífice de prestaciones que los poderes públicos y administraciones realizan a los ciudadanos con la finalidad de cubrir unas necesidades básicas en temas sanitarios, educativos, de comunicación, de protección social, de vivienda, etc.”

⁸ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

⁹ Zygmunt Bauman: *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2004, pág. 142.

Esa base de confianza en el progreso se destaca hoy fundamentalmente por sus quiebras, sus fisuras y su crónica disparidad. Sus elementos más sólidos e incuestionables van perdiendo velozmente su densidad a la vez que su soberanía, credibilidad y confiabilidad. El agotamiento del Estado moderno es percibido quizá con mayor agudeza en tanto su poder de instar a la gente al trabajo –el poder de realizar cosas- ya no reside en la política, que solía ser la encargada de decidir qué cosas había que hacer y quién debía hacerlas. Mientras todos los agentes de la vida política permanecen todavía en el mismo lugar en el que los encontró el arribo de la modernidad líquida, aferrados como antes a sus respectivas parcialidades, hoy el poder fluye libremente, bien lejos de su alcance.

También, Manuel Castells, nos alertaba hace tiempo de que una de las alteraciones más profundas que ha variado las reglas de juego de la sociedad viene determinada por el cambio tecnológico¹⁰:

La difusión y desarrollo de ese sistema tecnológico ha cambiado la base material de nuestras vidas, por tanto la vida misma, en todos sus aspectos: en cómo producimos, cómo y en qué trabajamos, cómo y qué consumimos, cómo nos educamos, cómo nos informamos-entretendemos, cómo vendemos, cómo nos arruinamos, cómo gobernamos, cómo hacemos la guerra y la paz, cómo nacemos y cómo morimos, y quién manda, quién se enriquece, quién explota, quién sufre y quién se margina.

Desde la perspectiva educativa, en el ámbito nacional y supranacional, hace tiempo que los países se plantean reformas importantes, la educación aparece siempre como elemento innovador e impulsor del progreso de los pueblos. Philip Coombs ya lo predijo en su famosa tesis sobre la crisis mundial de la educación¹¹.

Los diferentes países continuamente¹² abordan la modificación de las leyes educativas que afectan a los fines y principios educativos, a la organización, a la ordenación de las enseñanzas, al profesorado, a la dirección escolar, a la evaluación del sistema, etc. Esas reformas reflejan objetivos que obedecen a ideologías de los partidos políticos que gobiernan. Se ve muy claro en el ejemplo de España con la futura LOMCE y en la propuesta¹³ de reforma educativa en Francia. En un editorial del País se enjuicia la situación¹⁴:

Francia y España han tenido en las últimas décadas y tienen ahora Gobiernos de signo contrario. Por eso, no resulta extraño que apliquen políticas diferentes y hasta antagónicas. Ambos países han emprendido ahora una reforma educativa destinada, en ambos casos,

¹⁰ Esta es una de las reflexiones que compartió el sociólogo Manuel Castells en la reunión del Grupo de los Siete (G-7) sobre la Sociedad de la Información, celebrada en Bruselas en 1995.

¹¹ Coombs, P. (1973): *La crisis mundial de la educación*. Barcelona: Península.

¹² MEC (2011): Estudio sobre la innovación educativa en España. Editado por la Secretaría General Técnica. Es un documento fundamental para comprender qué acciones han llevado a cabo las Administraciones educativas para impulsar la innovación, así, como desde una perspectiva histórica se analizan las líneas prioritarias de actuación de las Administraciones educativas sobre las políticas de mejora del sistema educativo.

¹³ Projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. <http://www.education.gouv.fr>

¹⁴ El País. 28 de enero de 2013.

según dicen sus Gobiernos, a mejorar la calidad de la enseñanza. Pero el camino elegido no puede ser más diferente...

Por lo tanto, esas políticas generan diferentes modelos de innovaciones y cambios que afectan, entre otros, al currículo y a la organización de las enseñanzas.

Por su parte, las organizaciones supranacionales como la UNESCO, la OCDE y la Unión Europea han preconizado en sus discursos mensajes a favor del cambio educativo y, no cabe duda, que han tenido y tienen influencia en las políticas nacionales.

La UNESCO y sus organismos dependientes como la Oficina Internacional de Educación (OIE), han orientado las grandes políticas sobre reformas educativas; es verdad, que en países pobres y en vías de desarrollo, el cambio se orienta a cuestiones básicas como la alfabetización de la población o el incremento de la edad de escolarización. Es en el ámbito de su filosofía y de sus principios, donde han surgido y se han consensuado propuestas fundamentales para el desarrollo, el quehacer y las reformas de la educación en las diversas naciones, como son los conocidos: Informe Faure o "El aprender a ser" (1972), el Informe Delors o "La Educación encierra un tesoro" (1996) y "Los siete saberes necesarios para la Educación del futuro" de Morin (1999).

La OCDE considera que los seis ámbitos clave para una mejora duradera en el futuro del país son: las finanzas públicas; el mercado laboral; el sistema de pensiones; la innovación; el medio ambiente, crecimiento verde y cambio climático; y la educación¹⁵. Este organismo también tiene influencia supranacional a través de informes, estudios, estadísticas, etc., siendo el más conocido el informe PISA; que busca orientar a los sistemas educativos para que introduzcan mejoras.

Y, por supuesto, la Unión Europea genera proyectos importantes, que afectan a los diferentes países que la integran, sobre propuestas de cambio en la educación; uno de los más relevantes ha sido el documento¹⁶ sobre las competencias clave, en el que recomienda que cada ciudadano deba adquirir una serie de competencias que le sirvan para adaptarse a un mundo que está variando con rapidez:

En su doble función-social y económica, la educación y la formación deben desempeñar un papel fundamental para garantizar que los ciudadanos europeos adquieran las competencias clave necesarias para poder adaptarse de manera flexible a dichos cambios.

¹⁵ OCDE (2011): España. Políticas para una recuperación sostenible. Octubre 2011. "La mejora de los resultados educativos debe ser un elemento fundamental de la estrategia de España para responder a la crisis, transformar su modelo productivo y afrontar los retos presentes y futuros. Las reformas en educación pueden contribuir también a reducir las desigualdades al quebrar la transmisión intergeneracional de las diferencias en el ingreso en función del acceso a la formación y capacitación entre padres e hijos. Aunque en los últimos 30 años España ha realizado progresos impresionantes en materia de cobertura en todos los niveles del ciclo educativo y se han acometido importantes reformas, aún persisten problemas que es preciso abordar. En especial, es necesario mejorar la calidad de la educación infantil, reducir las tasas de abandono escolar en secundaria, fortalecer el atractivo de la formación profesional, y ampliar la capacidad y medios en la educación de tercer ciclo".

¹⁶ Recomendación del Parlamento Europeo y del consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente. Diario oficial de la Unión Europea 30/12/2006.

En esta línea de orientar sobre el futuro, la Comisión Europea¹⁷ sugiere medidas necesarias y relacionadas con el cambio educativo hasta el 2020, entre las que destaca:

- Garantizar una inversión eficaz en los sistemas educativos y de formación a todos los niveles (desde el preescolar al universitario).
- Mejorar los resultados educativos, abordando cada segmento (preescolar, primario, secundario, formación profesional y universitario) mediante un planteamiento integrado que recoja las competencias clave y tenga como fin reducir el abandono escolar.

Habiendo visto la obligación legal, la necesidad sociológica y la apuesta de los diferentes organismos y Administraciones nacionales e internacionales por el cambio educativo, es necesario responder a: ¿qué entendemos por cambio educativo institucional?, ¿cómo se lleva a cabo?, ¿qué características debe tener?, ¿qué condicionantes existen?, ¿cómo se produce y qué estrategias se utilizan? ¿Qué instancias u organizaciones intervienen?, ¿de dónde emanan las ideas y las nuevas propuestas? y ¿en qué fuentes se inspiran los gobiernos para tomar decisiones innovadoras? Además, hay otras preguntas importantes que serían objeto de otra reflexión y análisis: ¿qué factores influyen en los procesos de reforma?, ¿los cambios son siempre positivos?, ¿existen resistencias e impedimentos al cambio?, ¿hay políticas o modelos que lo favorecen?, ¿cómo se llevan a cabo en las diferentes Comunidades Autónomas?, ¿qué papel juegan las instancias no formales?, etc.

1. Concepto, acepciones y condicionantes del cambio educativo institucional.

Concepto.

Entendemos por cambio educativo institucional¹⁸, la mutación que se produce en los principios, los fines, la organización, el currículo y la praxis de la escuela para adaptarse a

¹⁷ Comunicación de la comisión Europea (2010): Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Medidas:

- Reformar sus sistemas nacionales (y regionales) de I+D+i para estimular la excelencia y una especialización inteligente; reforzar la cooperación entre universidad, investigación y empresa; aplicar una programación conjunta y reforzar la cooperación transfronteriza en ámbitos con valor añadido de la UE y ajustar en consecuencia sus procedimientos nacionales de financiación para garantizar la difusión de la tecnología en todo el territorio de la UE.
- Contar con un número suficiente de licenciados en ciencias, matemáticas e ingeniería y centrar el currículo en la creatividad, la innovación y el espíritu emprendedor.
- Dar prioridad a los gastos en conocimiento, por ejemplo utilizando incentivos fiscales y otros instrumentos financieros para promover mayores inversiones privadas en I+D.
- Reforzar la apertura y relevancia de los sistemas educativos estableciendo un marco de cualificaciones nacionales y acoplado mejor los resultados educativos con las necesidades del mercado laboral.
- Mejorar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo mediante una acción integrada que incluya, entre otros aspectos, orientación, asesoramiento y prácticas.

¹⁸ Es institucional porque las instancias que intervienen, en primer lugar, son las organizaciones fundamentales del Estado quienes son responsables de configurar las políticas, las normas y los

la evolución social, por lo tanto puede comprender decisiones, indistinta o conjuntamente, de mejora, de innovación, de investigación, de experimentación y de reforma; está protagonizado e impulsado por los poderes públicos que tienen competencias para promover la mejora en aras del interés general de la sociedad;¹⁹ y en consecuencia debe, desde una visión positiva, atender la modernización del sistema educativo. Por lo tanto si las cosas se hicieran bien²⁰ el cambio institucional debería llevar consigo mejora y progreso en la educación; Antonio Bolívar²¹ lo deja claro al defender que no es menos política lo que se necesita sino más y mejor política:

Si las políticas lineales de imposición burocrática están ya definitivamente desacreditadas por la práctica e investigación educativas, esto no significa que la política educativa no tenga un alto papel que jugar. En un contexto de retraimiento del papel de la Administración educativa para, en función de descentralización y autonomía (unido a la ideología neoliberal en auge), cederlo a los clientes o a los propios centros, no es menos política lo que se precisa, sino más y mejor política.

Acepciones.

Las diferentes acepciones de cambio entrañan diversos significados: mejora, innovación, investigación, experimentación y reforma; para entendernos veamos algunos ejemplos que se han dado en nuestra reciente historia escolar.

a) La mejora es optimizar y progresar sobre una situación existente. Implica un avance y perfeccionamiento sobre lo que había como, por ejemplo, la ampliación del aprendizaje del idioma extranjero; y se necesita, en general, el incremento de recursos humanos y materiales. Los Planes de Mejora²² que se han desarrollado durante años en el ámbito

recursos del cambio educativo; estas se trasladan a organismos, principalmente, centros de enseñanza, que son quienes se encargan de aplicar las diferentes propuestas emanadas de organismos superiores. Esto supone un cambio vertical y jerárquico.

¹⁹ La propia Constitución Española, en su artículo 103, afirma: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales”.

²⁰ Hay estudios e investigaciones que demuestran que los cambios y reformas verticales, de arriba-abajo: de la administración educativa a los centros y profesores, sirven de poco para modificar la realidad.

²¹ Revista Escuela: La política educativa no puede cambiar lo que verdaderamente importa”, 8 de marzo de 2012, nº 3936, p. 37.

Ver también: Bolívar, A. (1999). Cómo mejorar los centros educativos. Madrid, Síntesis. Consejería de Educación de la Junta de Andalucía (2002). II Plan Andaluz de Formación Permanente del Profesorado.

- (2003). Si quiere mejorar las escuelas preocúpese por capacitarlas. *Profesorado. Revista de Currículo y Formación del Profesorado*, 7, 75-89.

²² La Orden de 21 de febrero de 1996 del MEC sobre la evaluación de los centros docentes sostenidos con fondos públicos se marca como objetivo mejorar la calidad de la enseñanza a través de la evaluación como un instrumento necesario para detectar los aciertos y los errores y conseguir, de esta forma, profundizar en los primeros y rectificar estos últimos. La evaluación de los centros docentes ha de **favorecer también que la** administración educativa adopte las medidas necesarias para asegurar la igualdad de oportunidades de todos los alumnos. Los resultados obtenidos deberán servir de referencia para elaborar un plan de mejora del centro que contribuya, finalmente, a que todos los alumnos reciban una enseñanza de más calidad. El plan de mejora del

escolar, dentro de la filosofía de la gestión de calidad²³, están en consonancia con este concepto de mejora.

b) La innovación supone introducir nuevos productos y técnicas, es la posibilidad de hacer algo que no era posible hacer antes, se rompe con la forma establecida de hacer las cosas, se basa en principios nuevos y requiere nuevas capacidades. La incorporación de las pizarras digitales al aula podría ser un buen prototipo o los proyectos de innovación²⁴ que convocan el Ministerio de Educación y Ciencia y las Comunidades Autónomas²⁵ que también reúnen estas características.

centro deberá orientarse al perfeccionamiento de los procesos o resultados que hayan tenido una valoración menos positiva. Sus objetivos podrán referirse al funcionamiento general del centro o a algún aspecto específico del mismo.

²³Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2001): Modelo Europeo de Excelencia. Adaptación a los centros educativos del modelo de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad. Madrid.

²⁴Resolución de 5 de abril de 2011, de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, por la que se convocan ayudas destinadas a la realización de proyectos de innovación aplicada y transferencia del conocimiento en la formación profesional del sistema educativo.

Modalidades:

a) Innovación tecnológica, medioambiental, de productos o servicios, de procesos de producción o de prestación de servicios, todos ellos realizados en colaboración con otros centros, empresas, instituciones o administraciones.

b) Innovación organizativa y de gestión de los centros que impartan formación profesional integrada y desarrollen diferentes proyectos con empresas.

c) Transferencia de conocimiento entre centros que imparten formación profesional del sistema educativo y empresas o entidades, mediante el intercambio de experiencias innovadoras o de I+D+i, a nivel nacional, autonómico o local.

d) Promoción de actitudes investigadoras e innovadoras entre el profesorado y el alumnado, con el fin de iniciar cambios ligados a los procesos de enseñanza-aprendizaje y al desarrollo de tecnologías emergentes y nuevos sistemas que den respuesta a diferentes situaciones susceptibles de cambio o mejora.

e) Fomento de experiencias en centros que imparten formación profesional del sistema educativo para la creación de empresas, o que estimulen los valores emprendedores en las personas, aportando el marco, las normas, el soporte y el acompañamiento necesarios.

²⁵ Por ejemplo, la Orden 28/02/2011 de la Consejería de Educación, Ciencia y Cultura de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha convoca la selección de proyectos de innovación educativa. Los proyectos de innovación, tendrán como contenido mínimo el desarrollo de las competencias básicas del currículo de las distintas enseñanzas en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, a través de estrategias de innovación en las áreas. El proyecto de innovación debe integrarse con el proyecto educativo y, en su caso, con los compromisos singulares para el éxito que pueda tener el centro.

La Orden EDU/1579/2011, de 20 de diciembre, convoca la selección de proyectos de innovación educativa a desarrollar por grupos de profesores de centros escolares sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León. El objetivo es facilitar la participación en estos proyectos y fomentar la innovación educativa en los ámbitos curriculares, metodológicos, organizativos, didácticos y/o tecnológicos que afecten cualitativamente a la integración curricular, al ámbito organizativo y/o de gestión del/los centro/s, al entorno familiar e institucional o a la elaboración y uso de recursos multimedia interactivos, en los diferentes niveles, etapas y ciclos del sistema educativo.

c) La investigación explora e indaga en las realidades escolares para buscar mejoras y resolver problemas. Es en el entorno académico universitario donde principalmente se dedican a cuestiones de investigación. Hay másteres en investigación educativa y, también, asignaturas en los grados y postgrados que tratan estas cuestiones; además, las Áreas o Departamentos de Pedagogía Experimental se dedican más académicamente a la investigación, bien impartiendo asignaturas, realizando publicaciones²⁶, etc. Las enseñanzas de doctorado tienen como objetivo principal la adquisición de competencias y habilidades relacionadas con la investigación científica de calidad.

Es interesante la aportación que realiza Agustín Escolano²⁷ al analizar desde una perspectiva histórica el desencuentro que existe entre las tres culturas: la académica de la Universidad, la administrativa-burocrática de los poderes políticos y la práctica de los maestros. La cultura empírica de los enseñantes está guiada por la razón práctica; la cultura científica de los académicos regulada por los logros de los discursos y la cultura política de los gestores, determinada por la burocracia y el control social.

d) La experimentación trata de comprobar, ensayar y observar si distintas experiencias pedagógicas funcionan y se pueden generalizar. Se suele comenzar con alguna muestra voluntaria de centros escolares a los que se les forma y apoya con recursos materiales y humanos; para, con posterioridad, elaborar una memoria que evalúe y valore dicha experiencia. Ya la Ley General de Educación de 1970 concebía la experimentación como una pieza esencial del sistema educativo²⁸. En los años 80, fue significativa una norma de gobierno que regulaba las experimentaciones en los centros²⁹; algunas de las más

²⁶ Una de las publicaciones más conocidas es la “Revista de Investigación Educativa” que se viene publicando desde 1983 por la Asociación Interuniversitaria de Investigación Pedagógica.

²⁷ Agustín Escolano Benito (2000): Las culturas escolares del siglo XX. Encuentros y desencuentros. Revista de Educación, nº extraordinario, pp. 201-218.

²⁸ Partiendo del trabajo de los Institutos de Ciencias de la Educación se definieron tres estrategias:

- a) Los centros Pilotos.
- b) Los Centros experimentales.
- c) Programas concretos en centros ordinarios.

El Decreto 2481/1970, de 27 de agosto, sobre centros experimentales y autorización para la experimentación en centros ordinarios reguló este proceso: “La experimentación necesaria para ensayar antes de su implantación general las enseñanzas previstas en la LGE así como la que tenga como finalidad probar nuevos planes educativos y didácticos y preparar pedagógicamente a una parte del profesorado y en general la investigación educativa, se llevará a cabo en centros experimentales y mediante programas concretos establecidos al efecto, en centros ordinarios”.

²⁹ Real Decreto 942/1986, de 9 de mayo, por el que se establecen normas generales para la realización de experimentaciones educativas en centros docentes. En su preámbulo justifica la necesidad de posibilitar experimentaciones: “La ordenación del sistema educativo necesita de una amplia flexibilidad que permita la introducción de las modificaciones y reformas que nuestra sociedad demande. No obstante, difícilmente podrán llevarse a cabo reformas educativas eficaces si no se fundamentan en la formulación de experimentaciones orientadas a tal fin. En todo caso, estas experiencias educativas han de realizarse dentro de un amplio margen de libertad que haga posible la efectiva participación de cuantos se sientan interesados en ellas, ya que la libertad, la participación y el pluralismo no sólo son condición de la fecundidad y validez de estas experiencias, sino principios constitucionales que también en este ámbito han de hacerse realidad. Por ello, los

importantes que se han llevado a cabo han sido: la implantación en el horario escolar de educación primaria de la jornada única³⁰ en diversas Comunidades Autónomas; la puesta en marcha de la integración escolar³¹; el desarrollo de currículos escolares³²; el establecimiento de las tecnologías de la información y comunicación³³; el programa experimental de orientación educativa en centros de EGB y Enseñanzas Medias, etc. No es nuevo el planteamiento de una actitud experimental en la educación, por ejemplo en los años 40 del pasado siglo el Grupo Francés de Nueva Educación³⁴ ya lo tenía en cuenta.

poderes públicos, además de hacerlas posibles, han de favorecerlas, estimularlas y promoverlas". Indica aspectos que han de tenerse en cuenta como:

- a) Garantizar los derechos que asisten a padres y alumnos, les serán dados a conocer los proyectos de experimentación que directamente les afecten, con indicación de los objetivos y programación, así como de sus efectos académicos y profesional
- b) Las Administraciones educativas correspondientes harán públicos los resultados y valoración de las experimentaciones llevadas a cabo.
- c) La participación de los Profesores en la programación y en el desarrollo de las experimentaciones educativas se valorará como mérito a efectos de la carrera docente.

³⁰ Por ejemplo, Por Orden de 10 de agosto de 1990, de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, se regula la implantación, con carácter experimental, de la jornada continuada en los Centros de Preescolar y Educación General Básica dependientes del Gobierno de Canarias. En la Comunidad de Madrid, la ORDEN 21/2002, de 8 de enero, de la Consejería de Educación, por la que se regula la jornada escolar en los centros docentes de Educación Infantil y Primaria. En la Comunidad de Castilla y León se regula a través de la Orden de 7 de febrero de 2001.

³¹ El R.D.334/1985, fija que las administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, adoptaran las medidas que se estimen oportunas en orden a la realización de una planificación de la Educación Especial para el curso 1985/86, con vistas a iniciar en ese mismo curso la integración educativa de alumnos de educación especial de edad preescolar y al menos de primer curso de EGB, en centros ordinarios completos. Estos centros serán seleccionados a tal fin entre los que permitan asegurar, por un lado, la prosecución de la integración de aquellos alumnos en cursos sucesivos hasta que se complete su educación básica y, por otro, la reiniciación o renovación de la integración en esos cursos sucesivos, mediante la admisión en cada uno de ellos de nuevos alumnos de preescolar o de primer curso de educación básica que, igualmente, habrán de continuar su proceso educativo en régimen de integración hasta el final del mismo. Los criterios que se establezcan para la selección de los centros en la etapa experimental a que se refieren los apartados anteriores, incluirán las condiciones mínimas que deben reunir los mismos, refiriéndose necesariamente a la estabilidad del equipo docente, relación profesor/alumno y cualquier otra que se considere oportuna para una mejor integración.

³² Véase, por ejemplo el libro que cuenta la experiencia en Enseñanzas Medias: Moreiro, J (2010): *La Reforma experimental de las Enseñanzas Medias (1983-1987). Crónica de una ilusión*. Madrid: WoltersKluwer educación.

³³ Los Proyectos Atenea y Mercurio supusieron un revulsivo importante en este campo.

³⁴ Fabre, A. (1975): *Escuela activa experimental*. Barcelona: Paideia, Planeta. "Las dos vías que ha emprendido la escuela pública para reformarse a fin de responder a las necesidades del mundo actual, la reformista de la escuela tradicional y la revolucionaria de la educación nueva, conducen a

e) Por último, la reforma lleva consigo la idea de renovar, transformar lo establecido y engloba otros conceptos que hemos visto, ya que las reformas educativas necesitan plantear mejoras e innovaciones sobre lo que existe. Generalmente se llevan a cabo a través de leyes planteadas en los parlamentos y afectan cambios y transformaciones en el sistema escolar en cuanto a materias de filosofía educativa, política escolar, currículo, organización, gestión, financiamiento, etc.

Por supuesto, los cambios que los poderes públicos ofrecen a la sociedad reúnen características de las diferentes modalidades que acabamos de ver y, en la propuesta concreta de los diferentes proyectos y programas educativos, a veces, se mezclan las ideas de innovación, mejora, experimentación, investigación y reforma.

Condicionantes.

Para que el cambio institucional represente un avance en la educación se deben tener en cuenta una serie de consideraciones que lo determinan y, a su vez, condicionan:

1º. El cambio debe ser de naturaleza positiva. Existe un principio básico por el cual los sistemas escolares, desde su origen, han ido introduciendo mejoras e innovaciones para adaptarse al desarrollo social, han ido creciendo y ampliando su oferta educativa; y generalmente, hay una correlación alta entre el bienestar de los diferentes países y las oportunidades educativas. Es cierto que por crisis ideológicas o económicas, el crecimiento cuantitativo y cualitativo no siempre son lineales y, a veces, se viven etapas de estancamiento y hasta de cierto retroceso³⁵, pero la idea que defendemos es que cambio significa ir hacia delante en las diferentes cuestiones sobre educación; es progresar, mejorar y avanzar.

En cada época, los poderes públicos intentan dar respuesta a las necesidades que surgen en la sociedad, así, por ejemplo, en nuestro país la última ley educativa dispone que es necesario: mejorar la calidad de la educación, reducir las elevadas tasas de terminación de la educación básica sin titulación y de abandono temprano de los estudios, mejorar el nivel educativo de todo el alumnado, perfeccionar la capacitación de los docentes, desarrollar las aptitudes necesarias para la sociedad del conocimiento, optimizar el aprendizaje de idiomas extranjeros, realizar la evaluación del sistema educativo, que se considera un elemento fundamental para la mejora de la educación y el aumento de la transparencia del sistema educativo, etc. Algunas de estas nobles ideas no se desarrollan satisfactoriamente y generan en la sociedad falsas expectativas y un divorcio entre la teoría y la práctica.

2º. El cambio debe ser descentralizado y favorecedor de la autonomía de las diferentes instituciones educativas y de los centros; a más responsabilidades que se asumen, se generan más mejoras para responder a las necesidades y problemas que se producen; prueba de ello es cómo las diferentes Comunidades Autónomas se han ido dotando, en

callejones sin salida. Las causas de este doble fracaso se hallan en lo irracional, en el espíritu del educador y en los conceptos educativos”.

³⁵ El momento actual en que vivimos podría ser un ejemplo de ello al anunciar el gobierno recortes en sanidad y educación por valor de 10.000 millones de euros.

sus leyes y estructuras orgánicas, como luego veremos, de medios y estrategias que posibilitan el cambio. Aguilar Fernández³⁶ analiza el sentido, carácter y oportunidad de las políticas del cambio en educación, entiende que las reformas de gran formato se están agotando y, además, limitan la creatividad en los centros y el hábito de gestionarlas desde su autonomía pedagógica y organizativa:

Una autonomía, entonces, que las instancias en los niveles superiores han de ceder, y que en el nivel local, en los centros, los profesores y otros agentes de la práctica han de tomar y explorar, con el apoyo de las primeras.

3º. Es un leitmotiv pues siempre que se quieren llevar a cabo reformas en la enseñanza se producen dificultades y rechazos. Ya fue apuntado hace años por Tedesco³⁷:

Una rápida ojeada a la historia de las últimas décadas permitiría sostener que en educación ya ha sido intentado todo y que, sin embargo, los resultados son escasos. Este escepticismo es particularmente visible con respecto a las posibilidades de cambio desde dentro del sistema y promovido por sus propios actores. Los docentes y el resto del personal de la educación tienden a ser percibidos cada vez más intensamente como parte del problema y no como parte de la solución

Se debe, según este autor, a varias razones: cambios permanentes decididos sin consulta y sin evaluación de resultados, desprofesionalización del personal (acentuada en la última década, particularmente en los países en desarrollo por la disminución de los salarios como producto de políticas de ajuste) y fortalecimiento de los comportamientos corporativos. En consecuencia, uno de los primeros obstáculos de todo proceso de reforma educativa es la necesidad de superar el escepticismo acerca de las posibilidades de modificar el funcionamiento de las Administraciones educativas.

I. Morrish en un clásico estudio³⁸ ya apuntó que existen dificultades para el cambio escolar y describió las características de los agentes resistentes al mismo; las dificultades de hoy han variado poco respecto a las que indicaba este autor.

En un monográfico reciente de la Revista de Educación³⁹ se analizan por diferentes autores, las reformas escolares y las dificultades para mejorar la educación.

4º. Los poderes públicos deben tener en cuenta a los diversos colectivos, movimientos sociales y asociaciones no gubernamentales que históricamente vienen propiciando la transformación de la escuela, como por ejemplo son los Movimientos de Renovación

³⁶Aguilar Hernández, L. (2009): Políticas del cambio en educación y gestión de la innovación, *Innovar*, especial en educación, 9-24.

³⁷Tedesco, J.C. (1994) Tendencias actuales de las Reformas educativas". Boletín nº 35. Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe. UNESCO Oficina principal para América latina y el Caribe. pp. 3-8.

³⁸ MORRISH, I (1978): *Cambio e innovación en la enseñanza*, Salamanca: Ed. Anaya.

³⁹*Revista de Educación* (2011): Mejorar la escuela: perspectivas didácticas y organizativas/SchoolImprovement: Educational and OrganizationalPerspectives, nº 356.

Pedagógica⁴⁰, entre los que destaca el de Rosa Sensat. Incluso hay grupos o personas concretas que desarrollan prácticas escolares que tendrían características de modernidad y progreso. Las Administraciones deberían apoyar y estimular a estos movimientos y favorecer las transformaciones que pueden afectar incluso a un aula o a una pequeña escuela. Mención especial merecen los sindicatos de la enseñanza que han aportado propuestas y alternativas a través de sus congresos, jornadas, publicaciones, revistas, boletines, estudios, páginas web, etc. y porque ellos mismos se han constituido en agentes de formación.

También es muy importante tener en cuenta las propuestas y opiniones de los que podríamos llamar académicos y activistas críticos en educación, como define Michael W. Apple en un artículo⁴¹ dedicado a Gimeno Sacristán, en el que indica nueve tareas⁴² en las que debe implicarse este tipo de intelectual.

2. Medios y estrategias que utilizan las Administraciones educativas para el cambio.

Los diferentes órganos de la función pública llevan a cabo los cambios educativos a través, principalmente, de cuatro medios:

- a) Las normas que promulgan para definir principios y prácticas de reformas educativas generales y amplias. Suelen ser leyes educativas orgánicas y sus desarrollos legislativos correspondientes con rango de decretos y órdenes.

⁴⁰ Los denominados MRP (Movimientos de Renovación Pedagógica), aunque pasan por un proceso crítico, han tenido un papel relevante en la educación, véase como ejemplo: Esteban Frades, S. (1996): *Estudio de un grupo social de renovación pedagógica: el movimiento de enseñantes de Castilla y León: Concejo educativo. Historia de la educación: Revista interuniversitaria*, págs. 433-452. Una parte importante de documentación sobre los MRP está en la página web de la Confederación Estatal: <http://www.cmrp.pangea.org/> y en las de los diferentes colectivos y federaciones que forman parte de la misma como Concejo Educativo en Castilla y León: <http://www.concejoeducativo.org/>; los MRP de la Comunidad Valenciana: <http://www.fmrppv.org/>; Acción Educativa de Madrid: <http://www.accioneducativa-mrp.org/>; Rosa Sensat en Cataluña: <http://www.rosasensat.org/>; Adarra en el País Vasco: <http://www.adarra.org/>; en Galicia la Nova Escola Galega: <http://www.nova-escola-galega.org/>; etc. Una mención aparte merece el M.C.E.P. (Movimiento Cooperativo de Escuela Popular) que siguiendo las enseñanzas del pedagogo y maestro Freinet se define como un colectivo de personas vinculadas directamente con la enseñanza que, por medio de un trabajo cooperativo, crítico e investigador, pretenden la renovación y transformación de la escuela; y ello como forma de colaborar en la construcción de una nueva sociedad. Ese ideal de escuela es lo que llaman "Escuela Popular".

⁴¹ Apple, M. (2011): Las tareas del académico y activista crítico en educación: la contribución de José Gimeno Sacristán. *Revista de Educación*, 356, pp. 235-250.

⁴²(1) dar testimonio contra la negatividad; (2) señalar las contradicciones y las brechas para la acción posible; (3) ampliar el espectro de la investigación; (4) no desprenderse del «conocimiento elitista» sino reconstruir su forma y contenido al servicio de demandas progresistas; (5) mantener vivas las tradiciones del trabajo progresista y radical; (6) criticar estas tradiciones allí donde no se adecuan a las realidades actuales; (7) actuar de acuerdo con los movimientos sociales progresistas contra las políticas hegemónicas; (8) actuar como tutores profundamente comprometidos que demuestren ser capaces de realizar investigación excelente al tiempo que son miembros comprometidos en la sociedad; (9) hacer uso de los privilegios de que uno dispone en tanto que académico y activista.

- b) La definición de las estructuras orgánicas central y periférica y sus respectivas competencias y la creación específica de órganos responsables de la investigación e innovación educativa.
- c) Los proyectos y programas concretos que abordan algún campo de la enseñanza determinado.
- d) La formación inicial y permanente del profesorado

2.1. Las normas.

Es consabido que los diferentes gobiernos y Administraciones introducen, a través de normas sobre el sistema educativo, los fines, las estrategias y las responsabilidades respecto a la innovación educativa; en apariencia, si valoramos lo escrito al respecto en la presente ley de educación (LOE), podríamos afirmar que la innovación está bien considerada en los principios educativos, en la organización de los centros escolares, en la dirección de los mismos y en las funciones y desarrollo profesional del profesorado.

a) En los principios de la ley de educación se contempla el fomento y la promoción de la investigación, la experimentación y la innovación educativa; además, se dice que los poderes públicos prestarán una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza y, en especial, la cualificación y formación del profesorado, su trabajo en equipo, la dotación de recursos educativos, la investigación, la experimentación y la renovación educativa, el fomento de la lectura y el uso de bibliotecas, la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión, la función directiva, la orientación educativa y profesional, la inspección educativa y la evaluación.

b) En cuanto a los centros, se contempla, en el ejercicio de su autonomía, que pueden adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización o ampliación del horario escolar.

c) Entre las competencias del director se define la de ejercer la dirección pedagógica, promover la innovación educativa e impulsar planes para la consecución de los objetivos del proyecto educativo del centro.

d) Al Claustro de profesores se le atribuye el promover iniciativas en el ámbito de la experimentación y de la investigación pedagógica y en la formación del profesorado del centro y, al profesorado⁴³ se le asigna, entre otras, la función de la investigación, la experimentación y la mejora continua de los procesos de enseñanza correspondiente; además, en la filosofía de su desarrollo profesional⁴⁴ se le reconoce su labor atendiendo a su especial dedicación al centro y a la implantación de planes que supongan innovación educativa por medio de los incentivos económicos y profesionales correspondientes. Se relaciona el mejorar la calidad de la enseñanza y el trabajo de los profesores con que las Administraciones educativas elaboren planes para la evaluación de la función docente.

⁴³ Se le asigna a los catedráticos la dirección de proyectos de innovación e investigación didáctica de la propia especialidad que se realicen en el centro

⁴⁴ También el desarrollo de licencias retribuidas, de acuerdo con las condiciones y requisitos que establezcan, con el fin de estimular la realización de actividades de formación y de investigación e innovación educativas que reviertan en beneficio directo del propio sistema educativo.

Las diferentes leyes educativas que se han ido promulgando en las Comunidades Autónomas apuestan por la innovación, así por ejemplo, Cataluña⁴⁵ reconoce que tiene una rica experiencia pedagógica y de innovación educativa, “con un amplio y muy diverso tejido asociativo y con un conjunto plural de iniciativas educativas que se llevan a cabo en numerosos centros públicos y de titularidad privada”. El propósito de la Ley es facilitar el marco institucional estable y adecuado para la mejora sistemática de la calidad del sistema educativo catalán y dice que no pretende cambiar nuevamente la ordenación educativa, “sino posibilitar que la acción educativa se desarrolle en un marco que estimule la innovación y consolide las buenas prácticas”. Entre los principios, figura el de la innovación, la investigación y la experimentación educativa y la garantía de la calidad del sistema educativo y también lo contempla entre sus objetivos⁴⁶.

Andalucía⁴⁷, en su Ley, recoge la mejora permanente del sistema educativo, potenciando su innovación y modernización y la evaluación de todos los elementos que lo integran, así como, estimular y valorar la innovación educativa como medio de participación en la mejora de la enseñanza.

En resumen, la legislación educativa estatal y autonómica contempla de forma satisfactoria, en rango, importancia y contenido, aspectos relacionados con el cambio y la mejora. Nadie discute estas cuestiones y se produce un consenso entre las diferentes fuerzas políticas, sindicales y sociales a la hora de la necesidad de innovar y cambiar el sistema educativo.

2.2. La Estructura.

Es necesario tener una perspectiva histórica para comprender como las distintas estructuras orgánicas de la Administración educativa han regulado las áreas competenciales sobre mejora, innovación, experimentación y reforma. Hay que remontarnos a la Ley General de Educación y financiamiento de la Reforma Educativa de 1970 puesto que fue la que modificó notablemente las bases sobre las que se asentaba hasta entonces la ordenación de la enseñanza; a partir de ella se configuraron órganos directivos⁴⁸ que asumieron funciones para facilitar la mejora de la escuela; destaca, entre ellos, la Subdirección General de Métodos y Evaluación⁴⁹ que tenía como misión el

⁴⁵Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación.

⁴⁶ “Potenciar la innovación pedagógica sistemática y estructurada, el reconocimiento de las buenas prácticas educativas con el fomento y el apoyo del liderazgo educativo, la formación del profesorado, las infraestructuras digitales del centro y la previsión de centros de referencia pedagógica”

⁴⁷Ley17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía.

⁴⁸ Decreto 147/1971, de 28 de enero, por el que se reorganiza el Ministerio de Educación y Ciencia. La Dirección General de Ordenación Educativa se responsabilizó de la investigación y asesoramiento sobre métodos y medios didácticos y de elaborar programas de formación del personal docente. Se estructuró en tres Unidades: Subdirección General de Planes y Programas de Estudio, Subdirección General de Métodos y Evaluación y Subdirección General de Formación del profesorado.

⁴⁹ Orden de 7 de julio de 1971 por la que se desarrolla el Decreto 147/1971, de 28 de enero, que reorganizó el Ministerio de Educación y Ciencia. Tenía secciones específicas sobre innovación:

estudio, experimentación y difusión de los métodos, técnicas y medios educativos correspondientes.

Los sucesivos Ministerios de Educación de los diferentes gobiernos⁵⁰ fueron teniendo en cuenta, con matices, este organigrama, adecuándolo al marco constitucional democrático y al Estado de las Autonomías⁵¹. En 1986⁵², se le da un impulso fuerte a la política de cambio escolar al crearse una Dirección General de Renovación Pedagógica con las subdirecciones⁵³ correspondientes al objeto de generalizar los procesos de experimentación llevados a cabo en los distintos niveles educativos y poner un especial énfasis en la renovación y mejora de la calidad de la enseñanza.

No existen modificaciones importantes hasta 1994⁵⁴, año en el que desaparece la Subdirección General de Programas Experimentales y se crea el Centro de Desarrollo Curricular que es quien se encarga de la innovación, experimentación y desarrollo curricular de las enseñanzas. En 1995, se determina una estructura orgánica⁵⁵ para, entre

“El Gabinete de Innovación Metodológica. Le corresponderá el planteamiento y orientación general de nuevos métodos técnicos didácticos; la elaboración de estudios e informes sobre centros experimentales; realizará los estudios necesarios para la experimentación y ensayo de prototipos de equipos y material didáctico con objeto de fomentar las innovaciones metodológicas. Estudiará los problemas psicopedagógicos derivados de la utilización de los medios audiovisuales y las propuestas para su implantación en la formación y perfeccionamiento del profesorado.

El Gabinete de Evaluación Pedagógica. Programará y realizará los estudios experimentales sobre procedimientos y técnicas de evaluación, con el fin de contrastar la validez y fiabilidad de los instrumentos de evaluación antes de ser generalizados. Informará sobre los aspectos pedagógicos en la creación de centros y cursos experimentales o piloto”.

⁵⁰ Véanse el Real Decreto 2162/1976, de 30 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las normas orgánicas del Ministerio de Educación y la Orden de 23 de marzo de 1977 que desarrolla el R.D.

⁵¹ Véase el Real Decreto 1534/1981, de 24 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Ciencia.

⁵² Real Decreto 2352/1986, de 7 de Diciembre, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Ciencia. Tiene como competencia el diseño, promoción y difusión de innovaciones educativas; la propuesta de autorización de las experiencias que se realicen en los centros; la evaluación de las mismas; la formulación de criterios y directrices pedagógicos en orden a los Centros, equipamiento escolar y material didáctico, el estudio y elaboración de propuestas para la evaluación del rendimiento escolar; la elaboración de las directrices técnico-pedagógicas para la evaluación, selección y promoción del personal docente, así como la propuesta y ejecución de programas y actividades de formación del profesorado; el impulso para la introducción de nuevas tecnologías en la educación; y la investigación educativa.

⁵³ Subdirección General de Programas Experimentales, de Formación del Profesorado y el Centro de Investigación y Documentación Educativa.

⁵⁴ Real Decreto 1101/1994, de 27 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 2352/1986, de 7 de noviembre por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Ciencia.

⁵⁵ Real Decreto 1954/1995, de 1 de diciembre, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Ciencia. La Secretaría de Estado se encargó del impulso y coordinación de las acciones relativas a la innovación de las enseñanzas y de la dirección e impulso referentes a la formación y actualización del profesorado.

otras razones, responder a las exigencias de la ejecución de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo y a la situación del proceso de traspaso de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas. En 1996⁵⁶, con el primer gobierno del Partido Popular, hay cambios en los órganos directivos, desaparece la Dirección General de Renovación Pedagógica y el Centro de Desarrollo Curricular, pero se mantienen aunque disueltas las funciones principales de innovación y experimentación de las enseñanzas.

En 2000 se crea una Dirección General de Educación, Formación Profesional e Innovación Educativa⁵⁷ que asigna la función de la innovación, experimentación y desarrollo curricular de las enseñanzas, así como la elaboración y difusión de materiales curriculares y otros documentos de apoyo que faciliten al profesorado el desempeño de su trabajo, al Centro de Investigación y Documentación Educativa. Las posteriores normas⁵⁸ que reestructuran el departamento ministerial en materia educativa, si bien existe alternancia en el poder y nuevas leyes educativas⁵⁹, no modifican sustancialmente lo que se venía contemplando.

Actualmente, la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades⁶⁰, entre sus funciones tiene la ordenación, evaluación e innovación de las enseñanzas que integran el sistema educativo español y el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en materia de educación, la realización de programas de cualificación profesional y de innovación educativa y el fomento de la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. Estas atribuciones se concretan a través de dos instancias en la estructura orgánica básica del Ministerio que tienen competencias en innovación educativa: el Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa⁶¹ y en

⁵⁶ Real Decreto 1887/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Cultura.

⁵⁷ Real decreto 1331/2000, de 7 de julio, por el que se desarrolla la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

⁵⁸ A través del Real Decreto 1553/2004, de 25 de junio, se sigue asignando a la Secretaría de Educación, las acciones relativas a la ordenación, evaluación e innovación de las enseñanzas de régimen general y especial a que se refieren la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo y la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, así como el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en materia de educación, la realización de programas de cualificación profesional y de innovación educativa y el fomento de la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. Se mantiene una Dirección General de Educación, Formación Profesional e Innovación Educativa que asigna la función de la innovación, experimentación y desarrollo curricular de las enseñanzas, así como la elaboración y difusión de materiales curriculares y otros documentos de apoyo que faciliten al profesorado el desempeño de sus funciones

⁵⁹ LOCE promulgada por el Partido Popular y LOE por el Partido Socialista Obrero Español.

⁶⁰ Real Decreto 257/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

⁶¹ Entre las funciones atribuidas que tienen que ver con el cambio están:

-La elaboración y fomento de investigaciones, innovaciones, estudios e informes sobre educación y la realización y edición de publicaciones y materiales sobre educación, de acuerdo con el programa editorial del departamento.

parte, el Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado⁶², ambos dependientes de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial.

A medida que se ha ido produciendo el traspaso de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas, estas han ido concretando, en sus estructuras orgánicas, órganos y atribuciones referidas al fomento y promoción de la experimentación, la innovación y la investigación educativa, de hecho, en la mayoría de ellas, existen órganos directivos con la denominación de innovación o mejora.

En conclusión, en los diferentes organigramas de los respectivos Ministerios de Educación han existido órganos superiores con responsabilidades en innovación educativa en cuanto a las atribuciones, experimentación, innovación y desarrollo curricular de las enseñanzas, así como, en la elaboración y difusión de materiales curriculares y otros documentos de apoyo que facilitasen al profesorado el desarrollo de sus funciones. Las Comunidades Autónomas, a medida que fueron asumiendo competencias, también definieron equipos directivos de gobierno y tareas relacionadas con la innovación educativa.

Mención especial merece el papel jugado por el Consejo Escolar del Estado⁶³ como instrumento que ha reflexionado, alentado y realizado propuestas sobre el cambio escolar a través de sus Informes anuales sobre la situación del sistema educativo español, de los dictámenes de la normativa básica, de los seminarios, publicaciones, etc.

Desde el tardofranquismo, el fomento de la investigación educativa pasó a convertirse en una de las prioridades de la nueva política educativa. En un momento de auge de las Ciencias de la Educación, la investigación educativa comenzó a ser concebida como un factor de capital importancia, no sólo para la mejora del aprendizaje sino también y, muy especialmente, para el desarrollo socioeconómico y para la mejora de la productividad. En

-Los programas de apoyo e innovación tendentes a la compensación de desigualdades, la inclusión educativa, la atención a sectores desfavorecidos en el ámbito de la educación o la atención a otras áreas de interés social.

⁶² Entre las funciones asignadas que tienen que ver con la mejora son:

-La elaboración y difusión de materiales curriculares y otros documentos de apoyo al profesorado, el diseño de modelos para la formación del personal docente y el diseño y la realización de programas específicos, en colaboración con las Comunidades Autónomas, destinados a la actualización científica y didáctica del profesorado.

-La elaboración y difusión de materiales en soporte digital y audiovisual de todas las áreas de conocimiento, con el fin de que las tecnologías de la información y la comunicación sean un instrumento ordinario de trabajo en el aula.

-La realización de programas de formación específicos, en colaboración con las Comunidades Autónomas, en el ámbito de la aplicación en el aula de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

-El mantenimiento del Portal de recursos educativos del Departamento y la creación de redes sociales para facilitar el intercambio de experiencias y recursos entre el profesorado.

⁶³ Real Decreto 694/2007, de 1 de junio por el que se regula el Consejo Escolar del Estado.

el terreno institucional este interés por la investigación se tradujo en la creación, en julio de 1969, de los Institutos de Ciencias de la Educación (ICE) y del Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (CENIDE). A pesar de que ya, por aquel entonces existían, algunos centros vinculados a la administración que trabajaban en el ámbito de la investigación educativa, la creación de la red CENIDE-ICE marcó el inicio del proceso de institucionalización de la investigación educativa en España.

El INCIE⁶⁴, tenía encomendadas tres funciones principales: organizar la preparación y perfeccionamiento del profesorado de los distintos niveles educativos, la coordinación y programación de las actividades e investigaciones realizadas por los Institutos de Ciencias de la Educación y la realización de investigaciones en materia de su especialidad y, en especial, las que se refieren a prospectiva educativa, formulación de objetivos, estudios sobre contenidos, métodos, estructuras y consecuencias de la educación y la evaluación del sistema educativo.

En abril de 1983 tuvo lugar la primera de las reestructuraciones orgánicas importantes efectuada en el Ministerio de Educación y Ciencia tras la llegada del partido socialista. Esta reestructuración supuso la creación, en el seno de la Secretaría General Técnica, del Centro Nacional de Investigación y Documentación Educativa (CIDE), a partir de la Subdirección General de Investigación Educativa, el Servicio de Documentación y la biblioteca del Ministerio.

El Real Decreto 928/1993, de 18 de junio, por el que se regula el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación se creó a partir de la LOGSE como órgano responsable de la evaluación general del sistema educativo, sin perjuicio de la función evaluadora de dicho sistema que poseen las Administraciones educativas. Tenía entre sus funciones evaluar las reformas generales del sistema educativo y los resultados de las innovaciones de carácter general introducidas en el mismo. Con la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE) se pasa a denominar Instituto de Evaluación y mantiene como principal función la evaluación general del sistema educativo. El Proyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) lo denomina Instituto Nacional de Evaluación Educativa e introduce algunas modificaciones respecto a sus funciones como la responsabilidad de las evaluaciones individualizadas o algunos matices sobre la mejora:

Con el fin de posibilitar el diagnóstico de debilidades y el diseño e implantación de medidas de mejora de la Calidad del Sistema Educativo Español, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en colaboración con las Administraciones educativas, arbitrará los mecanismos para posibilitar la incorporación de información adicional al tratamiento estadístico conjunto, que permita un mejor análisis de los factores que afectan al rendimiento educativo y la comparación basada en el valor añadido.

2.3. Los programas, planes y proyectos.

Las políticas educativas de mejora se han llevado a cabo, como hemos visto principalmente, a través de programas experimentales, planes de mejora y proyectos de innovación.

⁶⁴Decreto 750/1974, de 7 de marzo, por el que se crea el Instituto Nacional de Ciencias de la Educación.

Son muy conocidos por su amplitud los diferentes programas de experimentación curricular que se desarrollaron en los años 80 en Educación Infantil⁶⁵, en EGB⁶⁶ (Educación General Básica), en Enseñanzas Medias⁶⁷ y en Formación Profesional, en los que se pretendía constatar la validez del nuevo currículo, elaborar recursos y materiales necesarios para el dominio de los nuevos aprendizajes, detectar las necesidades de formación del profesorado y, sobre todo, ser fuente de información para ver qué modificaciones eran necesarias para su posible generalización. Se selecciona una muestra de alumnos y centros de forma voluntaria que reunían una serie de requisitos⁶⁸; estos programas se sometieron a una evaluación y seguimiento acumulando una rica perspectiva de los problemas que acontecen al poner en marcha programas de este tipo.

El poner en marcha programas experimentales sigue siendo una práctica habitual por parte de las Administraciones educativas y abarca diferentes temas como la enseñanza bilingüe, la Cualificación Profesional Inicial, el horario escolar, el enriquecimiento curricular del alumnado superdotado, al absentismo y abandono escolar prematuro, etc.

Otra modalidad de programas que surgieron fueron el de "Prensa Escuela", el de "Escuelas Viajeras" o los Proyectos Atenea y Mercurio⁶⁹.

Los planes de mejora y los proyectos de innovación, como ya hemos mencionado, han supuesto un medio esencial en el sistema educativo. De hecho algunas leyes educativas propician proyectos de innovación como es el caso de Cataluña⁷⁰:

El Departamento debe favorecer las iniciativas de desarrollo de proyectos de innovación pedagógica y curricular que tengan el objetivo de estimular la capacidad de aprendizaje, las habilidades y potencialidades personales, el éxito escolar de todos los alumnos, la mejora de la actividad educativa y el desarrollo del proyecto educativo de los centros que prestan el Servicio de Educación de Cataluña, y debe favorecer especialmente la investigación y los proyectos de innovación en relación con el uso de las tecnologías de la

⁶⁵ Orden 26 de abril de 1985.

⁶⁶ Orden de 13 de junio de 1984.

⁶⁷ Orden ministerial de 30 de septiembre de 1983 por la que se autoriza la experimentación de nuevos planes y programas en centros ordinarios de enseñanzas medias.

⁶⁸ Se exigen distintas condiciones, desde la aprobación del consejo Escolar y del Claustro, hasta elaboración de proyectos pasando por profesores responsables o coordinadores, etc.

⁶⁹ El programa "Prensa-Escuela" surgió a raíz del convenio firmado, en julio de 1985, por el Ministerio de Educación y Ciencia y la Asociación de Editores de Diarios Españoles para fomentar el uso de la prensa escrita como recurso didáctico.

El programa de "Escuelas Viajeras", puesto en marcha por la Orden de 24 de enero de 1985, se orientaba a promover el conocimiento directo de determinadas rutas geográficas, históricas y culturales por parte de los alumnos del segundo ciclo de EGB.

El proyecto *Atenea* (Orden de 19 de abril de 1985) tenía como objetivo la introducción de la informática en los centros escolares, mientras que el proyecto *Mercurio* (Orden de 4 de junio de 1985) pretendía difundir el uso de los medios audiovisuales en el ámbito educativo.

⁷⁰ Art. 84 de la Ley 12/2009 del 10 de julio de educación sobre *Proyectos de innovación pedagógica*.

información y la comunicación para el aprendizaje y el conocimiento y en relación con la formación de los alumnos en el plurilingüismo. Los proyectos pueden referirse a uno o más centros y pueden comportar, si procede, vinculaciones con la universidad, con los sectores económicos o con otras organizaciones.

2.4. La formación permanente del profesorado y su desarrollo profesional.

Sin olvidar lo fundamental que es concebir un buen modo de formación inicial del profesorado, nos vamos a centrar en la capacitación del docente en ejercicio; se han escrito ríos de tinta sobre esta cuestión, realizado investigaciones, tesis doctorales, trabajos de campo y, no cabe duda que en un análisis bibliométrico, es uno de los temas más recurridos en las revistas profesionales de la educación. Además, las inversiones sobre esta cuestión son una partida importante en el capítulo educativo.

Las fuerzas políticas, en la última década, han llegado a algunos acuerdos implícitos:

- a) Es una función importante de los profesores la investigación, la experimentación y la mejora continua de los procesos de enseñanza.
- b) La formación permanente constituye un derecho y una obligación de todo el profesorado y una responsabilidad de las Administraciones educativas y de los propios centros para estar actualizados en las demandas que presenta la sociedad.
- c) La posibilidad de la evaluación y valoración de la práctica docente para el desarrollo profesional del profesorado y su mejora continua.
- d) El reconocimiento, apoyo y valoración de su trabajo para, entre otras cosas, mejorar su autoestima y motivación profesional.

Ya hemos visto la importancia que sobre este campo han tenido los ICE y los Movimientos de Renovación Pedagógica, a los que hay que añadir que, a partir de 1984, aparecen como instrumento de formación del profesorado los Centros de Profesores (CEPs), que, a pesar de las diferentes administraciones y denominaciones, es el modelo que perdura hasta hoy día. Ofrecen cuatro modalidades básicas de formación: proyectos de formación en centros, seminarios, grupos de trabajo y cursos.

Los sindicatos de la enseñanza también tienen un peso específico en el desarrollo profesional de los docentes a través de:

- a) La aportación de propuestas a las políticas y normas que tienen que ver con el cambio educativo.
- b) La organización de congresos y eventos que abordan cuestiones de innovación.
- c) La publicación de revistas, documentos, estudios y boletines en los que se analizan temas de mejora del sistema educativo.
- d) Las páginas web, que suponen una aportación rica de información sobre aspectos del sistema educativo y, en concreto, de la innovación.

3. Generación de las ideas del cambio educativo.

¿De dónde emanan las propuestas sobre el cambio educativo?, ¿cómo se configuran?, ¿en qué fuentes se inspiran los gobiernos y las Administraciones educativas para tomar decisiones innovadoras?

Las decisiones no se toman de manera unilateral sino compartida, basándose principalmente en las siguientes fuentes:

- a) Las propias líneas ideológicas de los partidos políticos que las concretan en los programas electorales⁷¹.
- b) Los objetivos de la Unión Europea, con una influencia importante en las políticas nacionales.
- c) La demanda de los diferentes agentes sociales: sindicatos, federaciones de padres, organizaciones empresariales, etc.
- d) La influencia de entidades internacionales. Los Informes Pissa u otros de la OCDE, de la UNESCO, de las conferencias Mundiales en Educación contribuyen a expandir ideas.
- e) El influjo de la teoría e investigación educativa que proviene prioritariamente de las universidades.

Las características de esta forma de cambio son:

- a) Se produce de arriba-abajo, las decisiones se toman en Órganos Superiores de la administración del Estado o de las Comunidades Autónomas: el ministerio de educación y las respectivas consejerías competentes en materia de política educativa.
- b) En ambas administraciones existen órganos que tienen atribuidas competencias y funciones relativas a la innovación y experimentación educativa que diseñan y llevan a cabo programas de mejora.
- c) Estas propuestas se traducen en normas y convocatorias a las que optan los centros que quieren o reúnen ciertos requisitos.
- d) Los profesores y los centros suelen dar cuenta de resultados a través de memorias, producción de trabajos, etc.

7. Conclusiones y propuestas de mejora sobre políticas de cambio educativo y mejora de la escuela.

Las políticas y prácticas del cambio educativo institucional se deben considerar desde una visión holística, democrática, consensuada y profesional. Hay que actuar desde el ámbito político, desde la puesta en marcha de las reformas y sus procesos y desde la potenciación de las estructuras y órganos que intervienen en la mejora de la escuela.

- a) Desde la acción política se hacen las siguientes consideraciones:

⁷¹Por ejemplo, en el último programa electoral del Partido Popular para las elecciones del 2011 aparece: "Impulsaremos la autonomía de los centros educativos públicos con nuevos modelos de gestión que faciliten la innovación educativa en el plano organizativo, curricular y de gestión económica. Para ello incrementaremos las competencias de los equipos directivos, y promoveremos la profesionalización de la dirección y gestión de los centros". Apuntan que el modelo de selección y formación debe ser actualizado. En el programa del Partido Socialista contemplan "los mejores profesores para un sistema educativo en continuo proceso de mejora". Izquierda Unida propone favorecer la investigación-acción de los docentes para la mejora de su desempeño profesional, en colaboración con el ámbito universitario y su posterior apoyo en la difusión; con el fin de mejorar la calidad del sistema educativo se deberán aplicar procedimientos de evaluación para conocer sus aciertos y deficiencias, tanto en lo que se refiere a sus resultados como a sus procesos de funcionamiento.

Primera. La educación como derecho y servicio público, debe llevar consigo un cambio educativo institucional planificado a corto, medio y largo plazo que esté en relación con los cambios sociales y debe ser considerado como necesario para el progreso de la sociedad; no puede ser que los cambios de gobierno lastren propuestas benefactoras que se venían realizando o pongan en marcha procesos poco rigurosos.

Segunda. Se necesita una planificación del cambio consensuada entre todos los partidos políticos. Un grave problema, como hemos visto en nuestro país ha sido la falta de un pacto educativo. En el período de duración de una legislatura de cuatro años no hay tiempo para instituir cambios educativos de calado profundo. Hay que dar continuidad a las reformas e innovaciones, no se puede cada cuatro años, sin haber implantado los proyectos, dar un vuelco a todo o paralizar lo que se desarrolla satisfactoriamente.

Tercera. Los grandes cambios en materia educativa se deben generar democráticamente y a ser posible de manera compartida y consensuada dentro de la dialéctica propia del parlamentarismo. Los gobiernos y parlamentos lo deben plasmar de forma oficial a través de normas y leyes que se concretan en programas educativos con sus correspondientes acciones y dotar de suficientes recursos financieros, humanos y materiales para poder llevarlos a cabo.

Cuarta. En un Estado de las Autonomías, para el bien de todos, se debe dar más protagonismo a la concertación de políticas educativas, a la cooperación y a la colaboración entre las Administraciones; sería conveniente promover acciones y programas que favoreciesen la innovación, así como facilitar el intercambio de información y de experiencias educativas que impulsaran la mejora de la educación. La Conferencia Sectorial de Educación es un buen instrumento que debe promover y liderar este tipo de acuerdos; convenios como el "Plan PROA", son un buen ejemplo a seguir.

Quinta. Aunque los cambios deben ser orientados por expertos, estos deben ser participativos y democráticos en los diferentes estadios: parlamentos, administraciones educativas, Consejo Escolar del Estado y de las Comunidades Autónomas, consejos escolares del centro, claustros, comunidades escolares, equipos de profesores, etc.

b) De la puesta en marcha de las reformas educativas y su desarrollo es necesario aprender de los paradigmas que ya se conocen:

Primera. Habría que evitar lo que diferentes autores⁷² e intelectuales de prestigio denominan el previsible fracaso de las reformas educativas. Desde diferentes puntos de vista, Gimeno Sacristán, Viñao Frago, Puelles Benítez, Fernández Enguita, Pérez Gómez, Carbonell, Torres Santomé y otros, extraen conclusiones y orientaciones sobre qué ha ocurrido con los cambios educativos que se han llevado a cabo y los temas que se deberían tener en cuenta para que su implantación y consolidación en los centros y en las aulas fuera lo más adecuada.

Segunda. Es necesario evitar que sean personas mediocres y oportunistas, cobijadas al amparo del poder, las que tomen decisiones en el ámbito educativo; como dice Michael

⁷² Gimeno Sacristán, J. (Comp.) (2006). *La Reforma necesaria: entre la política educativa y la práctica escolar*. Madrid: Morata.

Fullan⁷³ la clave del progreso es hacer que los líderes sean más eficaces en la dirección de sus instituciones, de forma que estas sean más sostenibles, lo que, a su vez, conducirá a otros líderes en la misma línea. Define y analiza ocho elementos de sostenibilidad entre los que se encuentran: un servicio público con una finalidad moral; obligación de rendir cuentas; compromiso con el contexto cambiante a todos los niveles, etc.

Tercera. Un problema grave que aparece en los procesos de reforma es que un alto porcentaje de profesores que son apoyados durante el cambio y modelan conductas imitando ciertas prácticas renovadoras, cuando desaparece el apoyo directo institucional, vuelven a sus rutinas y hábitos tradicionales. Incluso, utilizan “los adornos” pedagógicos nuevos pero en estructuras mentales y principios de intervención pedagógica antiguos. Por ejemplo, la práctica de los rincones en educación infantil, la metodología del trabajo en equipo de los alumnos, el empleo de la informática, etc.

Cuarta. Los cambios en la educación deben ofrecer modelos que supongan mejoras, innovaciones, investigaciones, experimentaciones y reformas. Todas son complementarias y necesarias; se tienen que integrar y relacionar.

Quinta. La teoría de dejar que “por arte de birlibirloque” surja el cambio espontáneamente es una irresponsabilidad muy seria puesto que afecta a un derecho fundamental de las personas; aunque es cierto que habría que combinar el dirigismo en el cambio con la autonomía y espontaneidad del mismo. Hay ya una teoría importante sobre el cambio, Michell Fullan⁷⁴ escribe un artículo interesante en el que aborda el significado del cambio educativo en los últimos veinticinco años; estableciendo diferentes etapas: el establecimiento de la investigación sobre el cambio educativo como materia o campo de estudio (años 60), la implementación (años 70), el significado (años 80) y la capacitación para el cambio (años 90).

c) Se deben potenciar y, cuando sea necesario, crear las estructuras y órganos que tienen responsabilidades sobre la mejora de la escuela, desde los gobiernos hasta la última escuela.

Primero. El Ministerio de Educación y las respectivas Consejerías de Educación deberían tener un peso mayor en el estudio, análisis y ofrecimiento de políticas de mejora de la escuela; para ello deberían crear unidades orgánicas específicas con un fuerte rango administrativo. Es cierto que existen órganos encargados de algunas políticas de innovación como en el ministerio el Instituto de Tecnologías Educativas que ofrece formación y recursos para el profesorado y la Comunidad Educativa, pero es insuficiente.

⁷³ Ver en la escuela del mañana: Repensar la Educación, Escenarios Futuros. Resumen en español. www.oecd.org. 2006.

⁷⁴ Fullan, M. (2002): El significado del cambio educativo: un cuarto de siglo de aprendizaje. Profesorado, Revista de Currículum y Formación del profesorado, 6 (1–2). Ha investigado cuestiones fundamentales como la importancia del liderazgo en una cultura de cambio y ha hecho una revisión crítica del concepto de reforma escolar desde un contexto más global de análisis de las fuerzas del cambio presentes en todos los niveles de la sociedad.

Segunda. Se deben favorecer modelos educativos que tengan en cuenta la autonomía real de los centros para así propiciar la renovación pedagógica desde el aula y el centro. San Fabián Maroto⁷⁵ aporta unas reflexiones interesantes sobre el papel de la organización escolar en el cambio educativo.

d) Y por último, y no menos importante, hay que tener presente las siguientes reflexiones sobre la investigación educativa y el desarrollo profesional y formación del profesorado:

Primera. La investigación teórica y aplicada tiene que tener efectos a corto plazo en las políticas y prácticas educativas. Es necesario unir y coordinar más a la Universidad con la escuela y relacionar los tres ámbitos: académico, legal y práctico.

Segunda. Se debe establecer un umbral de exigencia del cambio mínimo para todos, para que las organizaciones y las personas se vayan renovando, para ello es necesario que la formación del profesorado sea obligatoria y permitir, en los diferentes ámbitos: aula, centro y Administraciones, que se apoye a los grupos que promulgan ideas innovadoras. No se comprende, por ejemplo, que la mayoría del profesorado no haya sido formado de forma específica y concreta sobre la cuestión de las competencias básicas.

Tercera. Hay unanimidad y consenso en que se debe valorar a los buenos profesionales y, en general, reconocer, apoyar y valorar el trabajo profesional de los docentes; para ello, es ineludible promulgar el Estatuto de la Función Pública Docente. Y, en este debate, debe considerarse la evaluación de la práctica docente.

Para finalizar, hay que tener en cuenta otras miradas, como por ejemplo la de Emilio Lledó⁷⁶, defensor de la cultura y de la educación pública liberadora, que apuesta porque se haga de los colegios lugares habitables, centros donde impere el amor a lo que se imparte y con resonancia social; donde haya una responsabilidad para formar mentes libres y donde a la libertad de expresión le preceda la enseñanza a pensar; y aboga porque la enseñanza sea laica, impulsora de creatividad y no cultivadora de la irracionalidad y la ignorancia.

⁷⁵ Aborda el papel desempeñado por la Organización Escolar en los procesos de cambio educativo, haciendo mención a las últimas reformas educativas en España. Está publicado en un monográfico interesante de la Revista de Educación (2011) sobre "Mejorar la escuela: perspectivas didácticas y organizativas". Nº 356

⁷⁶ Lledó, E. (2009). *Ser quien eres. Ensayos para una educación democrática*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.