

La organización y gestión de centros educativos, ¿una apuesta pendiente?

/

Organization and management of educational centers: a pending subject?

Joaquín Gairín Sallán

Universitat Autònoma de Barcelona

DOI

<https://doi.org/10.23824/ase.v0i33.682>

Resumen

La presente aportación se plantea la incidencia que las sucesivas reformas educativas realizadas en España han tenido sobre los procesos organizativos y de gestión institucional. Clarificado el sentido de ambos términos y su relación con la política y administración de la educación, se analiza la realidad de la autonomía institucional como condición de entrada y de los condicionantes de proceso (proyectos institucionales, dirección escolar y mejora permanente). Se concluye que los niveles de autonomía real han ido disminuyendo y que los condicionantes de proceso han quedado limitados por la razón anterior y por el cambio constante de normativas y bandazos en su orientación. La organización sigue siendo así una apuesta pendiente y la gestión queda circunscrita sólo y exclusivamente al cumplimiento de la normativa externa.

Palabras clave: administración de la educación, organización escolar, gestión del centro educativo, autonomía escolar, proyecto escolar, dirección escolar, autoevaluación institucional

Abstract

This contribution is based on the impact that the successive educational reforms carried out in Spain have had on the organizational and institutional management processes. Once both terms and their relationship with the politics and administration of education have been clarified, we analyze the reality of institutional autonomy as a starting point, and the conditioning factors affecting the process (institutional projects, school management and continuous improvement). We conclude that the levels of real autonomy have been decreasing and the conditioning factors affecting the process have been limited because of the previous reason and by the continued regulations changes and setbacks in their orientation. The organization is still a pending subject and the management is limited to the compliance with external regulations.

Key words: education administration, educational management, management of educational centers, school autonomy, school project, school management, institutional self-assessment

Introducción

El cambio y la mejora en educación siempre han orientado la intervención de sus profesionales y de los centros educativos. Nadie duda de sus propósitos, pero la realización no siempre ha conseguido los efectos que se desean: ciudadanos más formados, organizaciones más eficientes y profesionales más comprometidos.

Preocupa al respecto que, a pesar de las numerosas y sucesivas reformas puestas en marcha en muchos países durante los últimos años, las prácticas escolares han permanecido invariables, no se ha modificado sustancialmente la práctica en las aulas y el funcionamiento de las instituciones escolares no ha mejorado. Y es que, muchas veces, se han pretendido reformas desde el sistema educativo sin contar con la complicidad y compromiso del profesorado, mientras que otras veces han sido iniciativas desde los centros las que no han contado con apoyos y la continuidad necesarios. (Gairín, 2011:7)

Un análisis de los movimientos para la eficacia y mejora escolar ha ido identificando factores vinculados a los cambios exitosos y remarcado la idea de que el cambio es multifactorial y no lineal. Algunos planteamientos tradicionales han enfatizado en la importancia del currículum (concebido, en los planteamientos más progresistas, como el conjunto estructurado de experiencias dirigidas a impulsar un determinado proyecto educativo, social y profesional), otros en la influencia del contexto organizativo (que consideran al centro educativo como unidad de cambio y promueven los proyectos de innovación en centros), algunos en la mejora de los profesionales (formación generalizada, a la carta o cambios en la formación inicial y permanente) y menos en la influencia del contexto (salvando los estudios sobre clase social y rendimiento o los estudios centrados en la incidencia de familias desestructuradas en las conductas escolares).

Se han tratado, en todo caso, de aproximaciones parciales, aunque nos hayan proporcionado listados de características de las escuelas eficaces, eficientes y de calidad (ver Gairín, 2000, cap. 7), que limitan la eficiencia de las intervenciones. Un nuevo planteamiento más global y que busca combinar sinergias externas e internas es el que considera que las probabilidades de conseguir mejoras aumentan si

combinamos adecuadamente el desarrollo curricular, el desarrollo organizativo, el desarrollo profesional y el desarrollo comunitario (Gairín, 2011).

Al respecto, y con relación a las reformas educativas promovidas durante los últimos 30 años en España, nos preguntamos el rol que se ha dado a la organización y gestión de centros educativos, revisando aspectos conceptuales y aplicando un modelo de análisis sobre las condiciones vinculadas al desarrollo organizacional. Soslayamos, sin que eso signifique quitarle importancia, los análisis más políticos que se podrían hacer y a los que podemos aproximarnos a partir de las aportaciones de San Martín y Valle (2019) y Carbonell (2019).

La organización y gestión escolar como teoría y como práctica

El término de organización es bastante unívoco en su significado (ordenar una realidad, de acuerdo con una finalidad determinada) pero extenso en sus aplicaciones. Hablamos de organizaciones (sociales, culturales, educativas, etc.) para referirnos a instituciones específicas focalizadas en un ámbito de intervención determinado y de la organización institucional, centrada en la ordenación funcional de los medios y recursos (humanos, materiales y funcionales) que existen en una institución para el cumplimiento de las finalidades y objetivos establecidos. Pero también utilizamos el término para identificar aspectos más concretos como la organización de tareas y actividades vinculadas a la mejora de la realidad.

Focalizados en el contexto de los centros educativos, la organización escolar referencia a la ordenación de los componentes (planteamientos institucionales, estructura de recursos y sistema relacional) y de las dinámicas (procesos organizativos implicados y la actuación de la dirección) para desarrollar un determinado proyecto educativo. El estudio y análisis de las posibilidades ha dado origen a la disciplina de Organización escolar, que ha permitido fundamentar, orientar y mejorar las prácticas organizativas.

Circunscribimos así el sentido de la Organización escolar al marco de los centros educativos (tomados en sentido amplio: toda institución que realiza procesos formativos) y la diferenciamos claramente de la Administración y de la gestión

educativa ampliamente relacionadas, en línea con el significado que se le les da en la mayoría de los países.

La **Administración** referencia, habitualmente, a la acción de administrar, de cuidar los bienes de una persona o institución. Se utiliza habitualmente con mayúscula cuando se refiere al conjunto de estructuras que los Entes públicos crean para su propio gobierno y para el servicio a los ciudadanos. “Su ordenación en organizaciones especializadas, que permiten hablar de Administración central, autonómica o local, Administración educativa, sanitaria, de obras públicas, etc., será una consecuencia de las necesidades que genera su propia actuación”. (Gairín, 2000, p. 79-80). Desde esta perspectiva, la Administración aparece como el resultado de un proceso más general que el específico que se pueda dar en una institución concreta, donde es más factible hablar de organización. Por otra parte, el ámbito de la Administración queda muy cercano al de regir, gobernar, siendo a menudo el instrumento de una determinada política; de hecho, muchas veces se habla de Política y Administración de la educación.

La diferencia entre Organización y **Gestión** (*Management*, como anglicanismo cada vez más utilizado) queda clara cuando se consideran las funciones que implica la actividad organizativa y que ya mencionaba Ricardo Riccardi: Programación; Distribución de funciones; Actuación; Coordinación; y Control. La gestión entraría de lleno y correspondería esencialmente a la función citada de actuación o ámbito de ejecución de tareas, correspondiendo así a una función organizativa.

La gestión abarca, por tanto, actuaciones realizadas bajo presupuestos marcados y, aunque habitualmente se reduce a lo administrativo o a lo económico, puede referirse a diferentes ámbitos de la organización (recursos humanos, materiales o funcionales). Cabe señalar, asimismo, que, aunque la gestión está fundamentalmente relacionada con la actividad de actuación, puede ser aplicada a la distribución de funciones o a los procesos de coordinación, aunque entraría en contradicción con ese sentido esencial (a no ser que fuera bajo una perspectiva de técnica instrumental) si se aplicara a las actividades de planificación programación y evaluación. (Gairín, 2000, p.82)

Las relaciones entre los términos presentados son amplias y se condicionan mutuamente. Determinadas políticas y formas de administrar la educación condicionan las posibilidades organizativas de los centros y su capacidad para actuar de manera autónoma, que también pueden estar condicionada por las formas de gestionar que se utilicen. Así, procesos externos o internos muy prescriptivos y normativizados pueden limitar la capacidad de aplicar respuestas diferenciadas y relacionadas con las distintas necesidades contextuales. De hecho, y exageradamente, podemos decir que la organización escolar se convierte en mera gestión (desarrollar lo que otros han establecido) cuando no hay autonomía de funcionamiento.

Condicionantes para hacer real una organización y gestión escolar efectiva

Una organización y gestión escolar es más efectiva si consigue las mejores respuestas (a igualdad de medios) ante las necesidades contextuales que se le presentan. Lograrlo depende de muchas variables, pero claramente identificamos condiciones de entrada (autonomía institucional) y condiciones de proceso (existencia de un proyecto, liderazgo y mejora permanente), que comentamos a continuación, también mencionados por Tébar (2018).

La **autonomía institucional**, entendida como la capacidad de los centros educativos para tomar decisiones, es inversamente proporcional al grado de dependencia que tienen. Marco normativos muy restrictivos y minuciosos eliminan 'de facto' la autonomía real y tan sólo dejan márgenes para una autonomía puntual y de carácter informal.

Si entrar en el debate ya realizado sobre las relaciones entre la descentralización y la autonomía institucional y sobre sus ventajas e inconvenientes (Gairín, 2005), la autonomía se considera un factor necesario para hacer posible una educación más cercana a las personas y a los contextos educativos próximos. Frente a una educación uniformadora y al servicio del Estado, la búsqueda de respuestas más próximas a los contextos impone la necesidad de proporcionar poder y capacidad de decisión a estos. El argumento se refuerza cuando, además, una respuesta de calidad se relaciona con la atención a las peculiaridades y características de todas

las personas. Las aportaciones de EURYDICE (2008, 2009), Rodríguez (2019), Fundación BBVA (2019) reiteran estos planteamientos.

Supuesta esta condición de autonomía, el primer efecto que genera es la necesidad de que los centros educativos delimiten y concreten su propio **proyecto institucional**. Hablemos de Proyecto educativo, proyecto institucional, proyecto pedagógico, planteamientos institucionales u otra denominación, se trata de delimitar lo que la institución aspira a ser en el marco de la autonomía que tiene. Ante la falta de directrices externas, precisa concretar su idea de educación y la forma como ordena los recursos para tratar de conseguir su realización. Supone, asimismo, el reconocimiento de nuevas formas de aprender (Beard et al, 2019) y la necesidad de desarrollar nuevas políticas (Pont, 2015).

La existencia de proyectos institucionales, que respondan a necesidades reales, es coherente con la realización de procesos educativos sistemáticos y efectivos. A través de ellos se proporciona intencionalidad al hecho educativo, a la vez que se posibilita la realización de principios como la transparencia y la participación en educación. Pero tan importante como la concreción y evaluación de los proyectos de centro son los procesos implicados, que suponen un cambio de paradigma en el funcionamiento institucional.

Frente a modelos mecanicistas, basados en estructuras y normas preestablecidas técnicamente, se plantea ahora la confrontación de ideas educativas hasta consensuar un proyecto colectivo detrás del cual hay trabajo colaborativo y corresponsabilidad de todos los miembros de la comunidad educativa. El Proyecto delimita lo que hay que hacer, empodera a los profesores en su función y les compromete en los acuerdos colectivos frente a los intereses individuales, al mismo tiempo que convierte a los directivos en gestores del mismo. El mismo proyecto es, a la vez, un reto y una oportunidad que nos permite analizar nuestras formas de educar, alimentando también procesos de reflexión colectiva, innovación e investigación.

La promoción y desarrollo del proyecto institucional no puede desligarse de su gestión, que implica directamente a los **directivos**. Su influencia reconocida¹ no es directa, aunque sea importante como fuente de referencia para los profesores, sino indirecta a través de las actuaciones que, como responsables, pueden potenciar y limitar. En cualquier caso, cabe remarcar que su importancia, siempre admitida como esencial en las organizaciones, se potencia cuando nos movemos en contextos de autonomía institucional.

Precisamos en esta realidad de directivos que actúen como agentes de cambio (Gairín, 2004), atentos a las disfunciones entre las cambiantes necesidades de los alumnos y del entorno y las propias del funcionamiento institucional. Más aún, su actividad transformadora se aplica a toda la institución, pero, sobre todo, enfatiza en los aspectos más vinculados con el liderazgo instructivo y pedagógico, por ser la esencia de la actividad formativa.

La focalización de los directivos en temas formativos les convierte en líderes pedagógicos (Gairín, 2020a), cuyo interés compartido está en el aprendizaje y en estructurar las escuelas como comunidades profesionales de aprendizaje (Tintoré et al., 2019). Su importancia se vincula a aspectos tan diversos como la activación de una educación inclusiva y equitativa en los objetivos de desarrollo sostenible 2030 (Unesco, 2018), temas de justicia social (Gairín y Rodríguez-Gómez, 2014), el acompañamiento docente (Leiva-Guerrero y Vázquez, 2019), la potenciación de la identidad y sentido de pertinencia (Jara et al., 2019), su importancia como líderes emocionales (Villa, 2019) y el ser promotores de mejores prácticas docentes (Rodríguez y Gairín, 2017).

La mejora exige, por último, **procesos de revisión constantes** para conocer los efectos de lo que hacemos, identificar los errores e introducir los mecanismos de cambio que correspondan. Hablamos de aplicar procesos generalizados de evaluación que, aplicados a los programas, estructuras, servicios y resultados, alimentan la reflexión y mejora permanente de los planteamientos institucionales y de los órganos de funcionamiento institucional, en la línea de las organizaciones que

¹ El trabajo de los directivos y líderes escolares ha sido indicado como el segundo factor intraescuela más determinante, después de la docencia, en el aprendizaje de los escolares (Weinstein et al., 2019)

aprenden. Siendo necesaria y conveniente la evaluación externa, se trata, sobre todo, de hacer realidad la autoevaluación institucional (Gairín, 1993) tan poco practicada.

Afortunadamente y poco a poco ya se va extendiendo la necesidad de reflexionar sobre la práctica profesional a partir de los planteamientos de Schön (1992) y, cada vez más, se habla de una Práctica Basada en Evidencias (PBE). Una mayor conexión entre la investigación y la práctica profesional se asocia a los movimientos de mejora de la práctica promovidos por los profesores, que buscan ampliar las fuentes de información, tanto experiencial como científica (Earl, 2015; Qvortrup, 2016, Ion y Iucu, 2016, Lillejord y Børte, 2016; Cain, 2016; Brown et al. 2018; Chapman y Ainscow, 2019; Konrad et al., 2019).

Los factores mencionados son determinantes para hablar de la calidad de la educación y de la calidad de un centro educativo y son mencionados por todos los autores que hablan de la misma. Algunos aspectos no mencionados, como la creación de adecuados ambientes de aprendizaje, altas expectativas o participación en la educación, se relacionan más con el desarrollo del programa y formarían parte del contenido de los planteamientos institucionales.

Hablamos, en todo caso de la armonización integradora de los diferentes aspectos mencionados, más que la calificación extraordinaria de algunos de ellos sobre los otros; también, de que el objetivo último de la calidad se vincula a conseguir el progreso de todos y cada uno de los estudiantes en el desarrollo de sus competencias intelectuales, sociales, morales y emocionales.

Posibilidades y limitaciones para el contexto educativo español

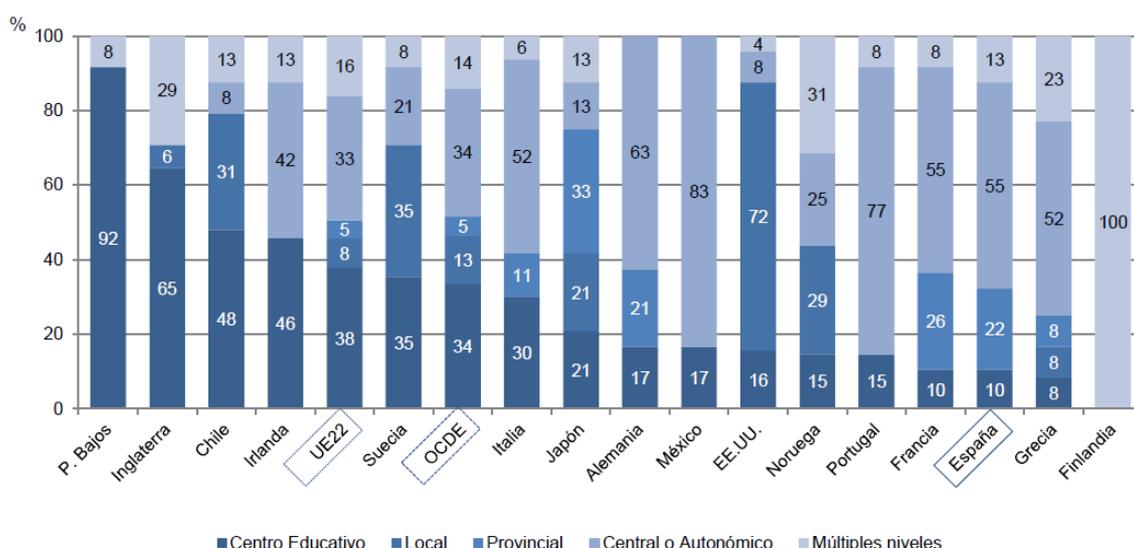
Aunque hay referencias a la **autonomía** pedagógica en la Ley General de Educación (LGE) de 1979, la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 1985 la incorpora a nuestro ordenamiento jurídico y la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006 dedica todo el capítulo V a hablar de la “Autonomía, Participación y Gobierno de los Centros”, aspectos que se siguen manteniendo en las leyes posteriores.

Un análisis reciente de la evolución de la autonomía en nuestro país lo han realizado Tébar (2018) y Cuadrado (2019). El realizado por mí (Gairín, 2020b), comparando la

situación actual con la existente hace 28 años, concluye que seguimos con marcos de autonomía muy limitados y lejanos de los que hay en el resto de Europa, particularmente en lo que afecta a la autonomía de personal, estructuras de funcionamiento y gestión de recursos.

Las evidencias aportadas hacían referencia a sendos informes europeos y a alguna opinión de expertos. La gráfica 1 está tomada del Informe sobre el estado de la educación con indicadores de la OCDE de 2017 y, aunque se refiere a la educación secundaria obligatoria, constata que nuestro país presenta un alto nivel de decisiones a nivel autonómico, pero es de los más bajos cuando se considera el nivel de centro. El mismo informe español (MEFP, 2019) no lo puede enmascarar cuando señala:

España se encuentra dentro de este segundo grupo donde las decisiones a nivel central tienen el mayor peso. En este caso, el 55% de las decisiones dependen de los niveles centrales (8%) y autonómicos (47%), mientras que sólo un 10% son decisiones exclusivas de los centros educativos. Por tanto, en ambos casos, los porcentajes se alejan de las medias internacionales. No obstante, los centros educativos participan en muchas de las decisiones que se presentan agrupadas bajo la categoría de múltiples niveles (13%). El resto de las decisiones se toman en el nivel provincial (22%). (p. 70-71)



Gráfica 1. Porcentaje de decisiones tomadas en los distintos niveles de gobierno y con relación a la primera etapa de Educación Secundaria (MEFP, 2018, p.70)

Por otra parte, el análisis que realiza Sancho (2019) insiste en la consideración de la autonomía como uno de los pilares de las reformas educativas, como se constata en las evaluaciones internacionales (OCDE, 2014, 2016) o en otros informes internacionales. El informe *Education at a Glance* mencionado por él considera la autonomía como un indicador de referencia para analizar los sistemas educativos, remarcando que no ha habido una evolución significativa y que el nivel de autonomía escolar en España, con relación a otros países, es inferior a la media de la OCDE (Gráfica 2).



Gráfica 2. Evolución de la autonomía escolar según áreas de decisión en centros públicos (Sancho, 2019)

Constata también una tendencia negativa hacia la autonomía institucional. Asumiendo que los aspectos de organización e instrucción (vinculados a la organización y desarrollo del currículo) son los más presentes, llama la atención la nula presencia de capacidad de decisión en temas de planificación y estructuras (seguramente, porque los ítems de referencia exceden la competencia de las escuelas, por ejemplo, en creación y extinción de escuelas, programas de estudios, selección de asignaturas o contenido de los cursos) y el aumento ficticio en temas de gestión de recursos (al referirse más a la asignación y uso de recursos para el profesorado, que se decide fuera del centro educativo).

Curiosamente, las diferentes leyes orgánicas españolas sobre educación han referenciado e ido desarrollando y precisando el concepto de autonomía institucional, sobre todo en los preámbulos y en artículos específicos, pero, la realidad nos aleja más de esta supuesta autonomía. Hablamos de una clara

disociación entre las declaraciones políticas y las normativas y la realidad de los centros. Para Sancho (2019), el problema es que no se abordan ni la causa real del problema ni las dificultades que implica el cambio, ligadas a un marco normativo y regulatorio condicionado por las leyes de la función pública y de la gestión económico-financiera de las instituciones públicas; para mí, el problema es más la falta de voluntad política que los impedimentos normativos y administrativos existentes.

De los planteamientos institucionales, poco podemos decir. Se habla del **proyecto educativo** en varias nuestras leyes (LOE, 2006 y LOMCE, 2013) y los reglamentos que las desarrollan en los siguientes términos: la elaboración del proyecto educativo recogerá las aportaciones debatidas y analizadas por todos los sectores de la comunidad educativa y será aprobado por la dirección del centro y evaluado por el Consejo Escolar.

De todas formas, ha naufragado la capacidad de los centros educativos de delimitar aspectos de la secuenciación de los contenidos dentro de un ciclo educativo u otros de mayor calado. Los centros educativos perdieron la posibilidad de generar los proyectos curriculares propios que la LOGSE y leyes posteriores permitían. Y en el baile de idas y venidas, también hay que señalar la aparición y desaparición/tratamiento de materias (ciudadanía, religión, ética...), los porcentajes del currículum que determinan el gobierno central y las autonomías, el establecimiento/eliminación de itinerarios diferenciados para los estudiantes, el tratamiento de la diversidad, las normas de evaluación y promoción del alumnado o las reválidas.

Más aún, la nueva propuesta (LOMLOE: Ley Orgánica de Modificación de la LOE), aprobada por el Consejo de Ministros del 15 de febrero de 2019 y de nuevo el 2 de marzo del 2020 y en tramitación parlamentaria, recupera el modelo de desarrollo curricular compartido entre el Gobierno y las comunidades autónoma, que venía funcionando satisfactoriamente hasta 2013. Señala que un 55% de los contenidos y materias serán competencias del Estado en las comunidades autónomas con dos lenguas oficiales y un 65% serán competencias del Estado en las comunidades con una lengua oficial, no hablando para nada de mejorar la autonomía curricular de los centros educativos.

La importancia de la **dirección** siempre se ha reconocido en todas las normativas e informes nacionales, pero lo cierto es que aún se mantiene la cultura establecida por la LOE de 1985 de una dirección provisional, elegida y vinculada al profesorado. Ciertamente es que la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2013 proporciona más poder a los directores y lo resta a los consejos escolares, pero también lo es que el ejercicio de la dirección no es visto por el profesorado como una actividad profesional prestigiada y deseable. Por otra parte, la elección ha pasado de estar impulsada por los profesores, a ser decidida por el Consejo escolar (LOE) y por este o por la Administración (LOMCE), a volver al Consejo escolar según prevé el anteproyecto de nueva Ley educativa LOMLOE de 2020.

Sobre la **mejora continua**, poco que decir, más allá del énfasis siempre existente por evaluar los resultados, aunque la LOMCE de 2013 plantea un enfoque transversal orientado a elevar los resultados de todos los estudiantes con una dinámica de mejora continua de los centros educativos y una mayor personalización del aprendizaje. Y prácticamente en ninguna de nuestras normativas se hace referencia a promover e impulsar la autoevaluación institucional coherente con modelos de cierta autonomía escolar.

Lo que decimos queda claramente explicitado en el proyecto de la LOMLOE que, sobre las evaluaciones de los estudiantes y del sistema educativo, pretende recuperar el carácter formativo, continuo e integrador de la evaluación como instrumento de mejora para estudiantes, centros y administraciones. Al mismo tiempo, contempla y enfatiza en evaluaciones censales de diagnóstico para 4º de Educación Primaria y 2º de la ESO y en evaluaciones muestrales en 6º de Primaria y 2º de ESO con fines de diagnóstico del sistema sin publicar clasificaciones de centros.

Curiosamente, la LOMLOE nuevamente habla de la autonomía de los centros y la profesionalidad docente para elevar los resultados educativos. Para ello contempla mayor autonomía pedagógicas para innovar y mejorar contenidos, metodologías y organización de espacios y tiempos; planes de mejora de los centros a partir de los resultados de las evaluaciones diagnósticas; mayor vinculación comunitaria de los centros con su entorno; fomento del liderazgo pedagógico de los directores; y la devolución al Consejo escolar de su función como órgano de gobierno, control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos.

La propuesta de la nueva ley educativa anunciada ni creemos que resuelva el problema educativo ni pensamos que servirá para mejorar las propuestas existentes. Y es que la educación es una apuesta a largo plazo que difícilmente puede abordarse de manera efectiva con cambios legislativos continuos (8 leyes orgánicas desde 1980, si se aprueba el anteproyecto mencionado) y sin consenso político que, además de producir debates interminables y pérdida de cohesión social, generan confusión y desánimo entre el profesorado, estudiantes y familias.

Quizá hemos de pensar más que en leyes generales en actuaciones más concretas y limitadas para dar respuesta a los problemas reales que se dan en los centros educativos (fracaso escolar, segregación, desmotivación del profesorado, interés limitado por la dirección escolar, etc.). Y es en este contexto, donde se debe de perder el miedo a la autonomía y desarrollo institucional, siempre y cuando vaya acompañado de la rendición periódica de cuentas.

Las vías para avanzar

El análisis realizado nos señala claramente que la condición de entrada vinculada a la autonomía institucional está muy limitada y, en consecuencia, la realidad de proyectos pedagógicos propios, de direcciones escolares promotoras del cambio y la generalización de procesos de revisión interna es más una ilusión que una realidad generalizada. Claramente, hemos de decir que los procesos organizativos están muy constreñidos y más bien hemos de hablar de gestionar las normas y los recursos que proporciona el sistema educativo.

Eliminada, por ahora, la posibilidad de incidir en temas tan importantes con el proyecto institucional, el currículo, los horarios o la contratación del profesorado, sobre todo en los centros de titularidad pública, tan sólo nos queda la esperanza de trabajar por el cambio a partir de una gestión proactiva y focalizada en la mejora.

Hablamos de una propuesta de gestión que, superando su mero marco instrumental, se vea ampliada por tareas de liderazgo y de clarificación organizativa. Si la función esencial de los directivos es lograr la máxima eficiencia de su organización, su actividad tiene mucho de gestión. Orientados a la práctica, deben de intervenir y, por tanto, gestionar ideas, recursos y problemáticas. Estrictamente, no podemos hablar

de buenos directivos al margen de una gestión adecuada, aunque los roles vinculados de liderazgo y gestión efectiva pueden ser desarrollados por personas distintas cuando hablamos de equipos directivos. (Gairín, 2013).

Parece que hablar de lo práctico, lo concreto y lo instrumental no es lo adecuado, cuando es lo necesario para lograr que determinados planteamientos se hagan realidad; más aún, unas prácticas inadecuadamente realizadas pueden ser contrarias a los principios que se defienden o a los planteamientos institucionales aprobados. Al mismo tiempo que reivindicamos la importancia de la gestión, recordamos que la misma forma parte del todo sistémico que es la organización y que la tarea de los directivos está condenada al fracaso sin una implementación adecuada. Como ya se decía (2003):

Podemos así considerar la gestión como un cruce de caminos donde confluyen variados elementos: teorías que orientan la práctica, prácticas vinculadas a modos tradicionales o nuevos de actuar, respuestas espontáneas ante la urgencia de los problemas a solucionar, modos personales de situarse y actuar en el ambiente de trabajo, intereses de grupos o instituciones sobre determinadas alternativas, modos instaurados socialmente como aceptables, presiones sobre formas estandarizadas de actuar u otras. (p. 6-7)

La connotación de actividad práctica que tiene la gestión es indudable, pero ello no puede obviar el preguntarse por el sentido que adquiere y si la gestión es tan sólo práctica. Desde este punto de vista, también podemos y debemos considerar la práctica como una vía para iniciar la reflexión, haciendo realidad el trípode de teoría, tecnología y práctica que permite la innovación y el cambio en las instituciones educativas.

La búsqueda permanente de respuestas a partir de la reflexión sobre la práctica profesional puede configurar el camino alternativo a realizar que, ante la falta de autonomía organizativa, nos permita encontrar alternativas a las nuevas situaciones. No podemos olvidar que las soluciones organizativas nacen y acaban en los propios contextos, sirviendo el conocimiento existente y compartido para aumentar las probabilidades de éxito en las intervenciones que se hagan. Precisamente por ello,

resulta fundamental el diálogo permanente, el intercambio de experiencias y el proceso siempre abierto de actuar, analizar y aprender de la práctica.

La esperanza existe porque la realidad permite vislumbrar propuestas alternativas. Así, a pesar del bajo nivel de desarrollo de los procesos organizativos y la tendencia a procesos de gestión mecanicista, podemos identificar propuestas que son una cuña de lanza para un cambio que, tarde o temprano, se habrá de dar. Los decretos 102/2010 de autonomía de los centros educativos de Cataluña y la Orden 3814/2014 de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid sobre organización de los planes de estudio en Educación Primaria avalan las posibilidades reales de cambio cuando se desean.

En el caso de Cataluña, el Decreto de autonomía se vincula a (Título 1): la existencia de un proyecto educativo, de una carta de compromiso con las familias y de acuerdos de corresponsabilidad con la Administración educativa; autonomía pedagógica y de organización del currículo con referencia a su concreción y medidas organizativas asociadas, la acción tutorial y los proyectos de innovación pedagógica y curricular; a la autonomía organizativa que posibilita modificar los sistemas de agrupamiento de profesores y estudiantes; y establecer otras vías complementarias de participación a las establecidas legalmente. También es significativo el título 2 y posteriores por las referencias que hacen a la dirección de los centros públicos, que aumenta la importancia del proyecto de dirección, posibilita el Consejo de dirección, autoriza a nombrar cargos unipersonales de coordinación, establece perfiles estructurales para el profesorado para determinados puestos de trabajo y permite configurar plantillas en centros específicos o captar recursos externos para la escuela. (Gairín, 2020b, p. 8)

La promoción de proyectos de innovación en centros, el impulso a la realización de planes estratégicos o de otro tipo (planes de entorno, planes lingüísticos, de autoevaluación institucional), la posibilidad de que los propios centros tengan sus programas propios de formación, los planteamientos de centros educativos abiertos al entorno o su consideración como centros comunitarios, son otras propuestas muy vinculadas al desarrollo de la autonomía institucional.

Muchas de las propuestas mencionadas exigen, de todas formas, de propuestas organizativas y de gestión imposibles de desarrollar sin un proceso progresivo y

continuado que enfrenta a los centros educativos y su personal a su propio destino. Hablamos así de una aspiración que se posibilita con marcos normativos adecuados y con una persistente voluntad política de desarrollarlos en la práctica.

Ligada a un progresivo proceso de descentralización educativa y a un aumento de la corresponsabilidad de los centros y del profesorado, sigue siendo válido el análisis que ya se realizaba:

Las esperanzas que hacían suponer que un nuevo marco de trabajo podría incidir en temas como el desarrollo profesional, la contextualización del currículo, la potenciación de la innovación o en una mayor y mejor respuesta a las necesidades educativas de los alumnos, se sienten defraudadas cuando se comprueba lo poco que se ha avanzado en temas relacionados con el agrupamiento de alumnos, la flexibilización de horarios, la presencia de metodologías activas o la generalización de equipos de profesores que trabajan de manera colegiada.

Se circunscribe así la autonomía al diseño curricular, cuando lo importante es el desarrollo, y se entiende que la gestión curricular es decretable, cuando depende de propósitos intrínsecos a la actividad profesional y, por tanto, es dependiente de las voluntades de las personas y no tanto de los intereses de las administraciones. (Gairín, 2015: 105-106).

De alguna manera, podemos decir que los desarrollos de la autonomía curricular han de recuperarse, pero no serán reales si no van acompañados de un mayor desarrollo de los aspectos organizativos y de gestión. Modificar la realidad educativa incluye reorientar los procesos de intervención en la enseñanza-aprendizaje, pero también modificar los contextos que hacen posibles los nuevos planteamientos.

Superar la situación actual pasa también para superar algunas de las dificultades que ya se apuntaban en el Coloquio celebrado en Roma (5-7 diciembre de 2013) sobre 'El liderazgo educativo en los países de Europa latina: autonomías, identidades, responsabilidades "y que hacían referencia a:

- Falta de concreción de los marcos y límites de la autonomía.
- Posibilidades reales de poder gestionar la plantilla docente y tener autonomía académica, organizativa, financiera y administrativa.
- Inadecuado modelo de dirección y gestión institucional.

- Falta de compromiso de sistema y del profesorado con la propuesta.
- Incidencia negativa de los libros de texto, normativas externas, ... en la promoción de la responsabilidad institucional.

Pensar en la organización es pensar en la ordenación del contexto considerando que no sólo facilita la intervención, sino que también educa y puede reforzar los efectos de la misma. Considerar limitaciones, condiciones y posibilidades de esta no debe servir como argumento para limitar su presencia; de hecho, siempre se darán problemáticas y será su análisis y el estudio de alternativas lo que nos ayudará a avanzar.

Financiación

Sin financiación expresa.

Conflicto de intereses

Ninguno

Referencias bibliográficas

- Beard, D. et al. (2019). *Otras formas de aprender: qué funciona en educación y por qué*. Barcelona: Plataforma editorial.
- Brown, C. et al. (2018). Exploring the impact of social relationships on teachers' use of research: A regression analysis of 389 teachers in England. *International Journal of Educational Research*, 89, 36–46.
- Cain, T. (2016). Denial, Opposition, Rejection or Dissent: Why Do Teachers Contest Research Evidence? *Research Papers in Education*. doi:10.1080/02671522.2016.1225807.
- Carbonell, J. (2019). *La educación es política*. Barcelona: Octaedro.
- Chapman, C, Ainscow, M (2019). Using research to promote equity within education systems: Possibilities and barriers. *British Educational Research Journal*, 45(5), 899–917.

- Cuadrado, F.J. (2019). Evolución y sentido de la autonomía de los centros educativos. *Avances en Supervisión Educativa*, 31. DOI:<https://doi.org/10.23824/ase.v0i31.630>
- EURYDICE (2008). *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas en Europa*. Madrid: Ministerio de Educación. Secretaría General Técnica.
- EURYDICE (2009). *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa*. Madrid: Ministerio de Educación. Secretaría General Técnica.
- Fundación BBVA (2019). *Diferencias educativas regionales 2000-2016. Condicionantes y resultados*. Bilbao.
- Gairín, J. (1993). La autoevaluación institucional como vía para mejorar los centros educativos. *Bordón*, 45 (3), 331-350.
- Gairín, J. (2000, 3ª). *La organización escolar: contexto y texto de actuación*. Madrid: La Muralla.
- Gairín, J. (2004). La dirección escolar como promotora de los planteamientos institucionales. *Enseñanza*, 22, 159-191.
- Gairín, J. (2005) (Coord.). *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?* Barcelona: Cisspraxis.
- Gairín, J. (2011). Promover e impulsar el cambio educativo desde los municipios. Gairín, J. y Sánchez, S. (Ed.). *Municipio y Educación: reflexiones, experiencias y desafíos*. Santiago de Chile: FIDECAP, 7-34.
- Gairín, J. (2013). La gestión de centros educativos: retos y alternativas. *VI Congreso Internacional sobre Dirección de Centros Educativos*. San Sebastián, 1-3 de julio de 2013 (ponencia multicopiada).
- Gairín, J. (2015). Autonomy and School Management in the Spanish Context. En *ECPS Journal*, 11, 103-117
- Gairín, J. (2020a). Los directivos como promotores de la mejora educativa. *Revista Portuguesa de Investigaçao Educativa*, 20 (en prensa)
- Gairín, J. (2020b). L'autonomia dels centres educatius o l'autonomia institucional. Segona part. *Fòrum*, 51, 5-10.

- Gairín, J., y Rodríguez-Gómez D. (2014). Leadership, Educational Development and Social Development. Bogotch, I. y Shields, C. (eds.). *International Handbook of Social [In]Justice and Educational Leadership*. New York: Springer, 819-843.
- Ion. G y Iucu, R. (2016). The impact of postgraduate studies on the teachers' practice. *European Journal of Teacher Education*, 39 (5): 602-615.
- Jara, C. et al. (2019). Liderazgo educativo y formación ciudadana: visiones y prácticas de los autores. *Calidad de la educación*, 51, 350-381.
- Konrad, M. et al. (2019). Fads or Facts? Sifting through the evidence to find what really works. *Intervention in School and Clinic*, 54 (5): 272-279.
- Leiva-Guerrero, M^a V. y Vázquez, C. (2019). Liderazgo pedagógico: de la supervisión al acompañamiento docente. *Calidad de la educación*, 51, 225-251
- Lillejord, S. y Børte, K. (2016). Partnership in teacher education—a research mapping. *European Journal of Teacher Education*, 39/5, 550-563.
- MEFP (2018). *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2018*. Madrid: INEE
- MEFP (2019). *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2019*. Madrid: INEE, versión preliminar
- OCDE (2014). *Resultados de PISA 2012 en Foco*. En <http://www.oecd.org/pisa/>
- OCDE (2016). PISA 2015. Resultados clave. En <http://www.oecd.org/pisa/>
- Pont, B. (2015). *Política educativa en perspectiva 2015. Hacer posibles las reformas*. París: OCD- Fundación Santillana
- Qvortrup, L. (2016). Capacity building: data- and research-informed development of schools and teaching practices in Denmark and Norway. *European Journal of Teacher Education*, 39(5): 564-576.
- Rodríguez, C. (2019). *Políticas educativas en un mundo global*. Barcelona: Octaedro.

- Rodríguez-Gómez, G. y Gairín, J. (2017). Influence of the practices of pedagogical leadership in the educational pedagogical practices: case in Chile of the Pedagogical Technical Units. *International Journal of Educational Leadership and Management*, 5(1), 6-29.
- San Martín, A. y Valle, J.E. (2019). *La construcción de un modelo educativo. Distorsiones, cambios y continuidades*. Valencia: Editorial Calambur.
- Sancho, M.A. (2019). ¿Ha evolucionado el índice de autonomía escolar en España? *Blog de la Fundación Europea de Sociedad y Educación*, 08-10-2019. Recuperado de <http://www.sociedadyeeducacion.org/blog/ha-evolucionado-el-indice-de-autonomia-escolar-en-espana/>
- Schön, D. (1992). *La formación de profesionales reflexivos*. Paidós. Buenos Aires
- Tébar, F. (2018). Autonomía de los centros educativos (intervención de la Inspección de Educación). *Avances en Supervisión Educativa*, 29. DOI: <https://doi.org/10.23824/ase.v0i29.617>
- Tintoré, M. et al. (2019). Liderazgo y e-liderazgo en las historias de vida de líderes educativos a través del mundo. *EDMETIC, Revista de Educación Mediática y TIC*, 8(2), 17-36.
- UNESCO (2018). *Activating Policy Levers for Education 2030: The Untapped Potential of Governance, School Leadership, and Monitoring and Evaluation Policies*. Paris. Unesco.
- Villa, A. (2019). Liderazgo: una clave para la innovación y el cambio educativo. *Revista de Investigación Educativa*, 37(2), 301-326.
- Weinstein, J. et al. (2019). Liderazgo educativo para la calidad de la educación: aprendizajes desde un campo de investigación emergente. *Calidad de la educación*, 51, 10-14.