

37012
CUR 1

CURSO PARA SUPERVISORES Y
DIRECTORES DE INSTITUCIONES
EDUCATIVAS

**Innovación y
gestión**

1



Ministerio de Cultura y Educación
República Argentina - 1998



CURSO PARA SUPERVISORES Y DIRECTORES
DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS

Innovación y gestión



Ministerio de Cultura y Educación de la Nación
Secretaría de Programación y Evaluación Educativa
Subsecretaría de Programación Educativa
Dirección Nacional de Formación, Perfeccionamiento y Actualización Docente

Agradecemos la colaboración del Centro Regional de Educación Tecnológica de La Pampa sin la cual no hubiese sido posible la realización de esta obra.



CENTRO REGIONAL
DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA
LA PAMPA

Supervisión editorial y gráfica: Unidad de Publicaciones del Ministerio de Cultura y Educación.

Corrección: Beatriz M. Pescia

Diagramación: Estudio de Diseño Sattolo & Colombo.

© Ministerio de Cultura y Educación.

ISBN: N°950-00-0184-5

Está permitida la reproducción total o parcial del presente material, colocando el texto entre comillas y citando la fuente.

Tirada de esta edición 61.600 ejemplares. Distribución gratuita

Este libro se terminó de imprimir en el mes de octubre de 1998, en los talleres de IPESA.

Buenos Aires, República Argentina

Ministra de Cultura y Educación de la Nación
Lic. Susana Beatriz Decibe

Secretario de Programación y Evaluación Educativa
Dr. Manuel García Solá

Subsecretaria de Programación Educativa
Lic. Inés Aguerro

Director Nacional de Formación, Perfeccionamiento y Actualización Docente
Prof. Carlos Palacio

La creación de la Red Federal de Formación Docente Continua constituyó el primer paso para la promoción del perfeccionamiento y la formación permanente de los docentes.

En este marco, la capacitación de los equipos de conducción constituye un eje central en la implementación de cambios e innovaciones en las escuelas. Son justamente los directivos y los supervisores por el papel que ocupan en las instituciones, quienes podrán junto con los docentes impulsar las innovaciones necesarias para construir una oferta educativa de calidad de cara al siglo XXI.

Transformar la escuela demanda implementar cambios tanto en los contenidos de la enseñanza como en las modalidades que asume la organización y gestión de las escuelas. Construir una escuela flexible, abierta al cambio y en proceso de innovación permanente es el desafío en la actualidad.

Para ello se requiere impulsar proyectos que mejoren la calidad de los aprendizajes. La configuración de una gestión que promueva la participación de padres, maestros y alumnos, involucra la implementación de líneas de acción tendientes a dar respuesta a las necesidades y demandas de la comunidad escolar, potenciar la creatividad individual, generar en el aula espacios de crecimiento y desarrollo de nuestros chicos. Estos son entre otros los ejes alrededor de los cuales gira esta propuesta de capacitación.

Los equipos de conducción tienen aquí un papel central como líderes e impulsores del cambio y la innovación en las escuelas. Para ello se necesitan nuevas competencias; escuchar a cada integrante sin perder de vista a la totalidad de la institución, hacer del trabajo individual un producto colectivo, potenciar las capacidades individuales de cada uno de los miembros de la institución, facilitar la articulación abriendo nuevos caminos de participación y acción.

A lo largo de las próximas páginas Ud. encontrará ejemplos, estrategias y propuestas para la gestión de las escuelas, que pretenden ser una invitación para que juntos continuemos construyendo la escuela para el siglo XXI.



Lic. Susana Beatriz Decibe
Ministra de Cultura y Educación de la Nación

*Dedicamos esta obra a todos los directores, supervisores
y rectores del país, que desde el año 1994 nos están
demostrando que el cambio en las escuelas es posible.*

Coordinación general del proyecto:

María Teresa Lugo

Coordinación académica:

Mariana Vera Rossi

Serafín Antúnez

Antonio Zabala

Gregorio Casamayor

Francisco Imbernón

Organización y ejecución del proyecto:

Carlos Alberto Ruiz

Rosana Edith Sampedro

Gabriela Ana Saslvasky

María Cristina Allevatto

Silvia Mariela Grinberg

Redacción:

María Teresa Lugo, Mariana Vera Rossi, Serafín Antúnez, Carlos Alberto Ruiz, Gregorio Casamayor, Rosana Edith Sampedro, José Escaño, Joaquín Gairín, María Gil, Nuria Giné, Francisco Imbernón, Antonio Latorre, José Luis Medina, Carlos Mendieta, Arturo Parcerisa, Silvia Mariela Grinberg, Jesús Rul, Neus Sanmartí, Antonio Zabala, Gabriela Ana Saslavsky, María Cristina Allevatto, Lidia Marta Castiñeiras, Clara Viviana Ingrassia, María Cristina Catano, María Inés Lucca, Beatriz Cohen, Francisca Fischbach, Adriana Mabel Serulnikov, Estela Soriano, Teresa Socolovsky, Ariel Ritterbush, Cristina Victoria Orce, Mirta Isabel Mayorga, Cecilia Flood, Olga Mercedes Espósito, Graciela Crespi, Graciela Feijoó, María Luz Chechile, Verónica Tomas, Susana Mamanis, Celia Haydeé Méndez, Elisa Lemos.

Equipo de Colaboradores:

Viviana Inés Dedovich, Marcela Edreira, Mariana Patricia Salas Moyano, Indiana M. Corna.

Los manuales de la obra son de carácter autoformativo, por lo que la estructura presenta, además del texto que desarrolla los contenidos, algunos elementos para guiar y orientar la lectura.

El manual dispone de una serie de íconos identificativos que especifican alguno de estos elementos:

- El tipo de contenido del apartado:



Ideas clave



Bibliografía



Resumen



Glosario

- Relación con otros materiales de la obra:



Disquete



Video

Índice

Presentación.....	11
1. La educación ante los nuevos desafíos.....	15
Introducción.....	15
Ideas clave	15
1.1. La realidad exige una nueva educación.....	16
1.2. El currículum como referente.....	18
1.3. La calidad como objetivo	20
1.4. La autonomía institucional como requisito.....	22
1.4.1. La autonomía institucional como concreción	22
Resumen	26
2. Las instituciones educativas ante la nueva realidad.....	27
Introducción.....	27
Ideas clave	27
2.1. El rol de las instituciones educativas	28
2.2. Las instituciones educativas como organizaciones.....	31
2.3. Las peculiaridades de las instituciones educativas como organizaciones..	33
2.4. La institución educativa como unidad de cambio	36
2.4.1. Las instituciones educativas frente a la innovación y el cambio ..	38
2.4.2. Condiciones institucionales para la creación de prácticas innovadores	39
2.4.3. Metodología y estrategias para el desarrollo de la innovación...	42
2.4.4. Las resistencias al cambio. Estrategias para su consideración	45
Resumen	47
3. El marco de referencia	49
Introducción.....	49
Ideas clave	49
3.1. El marco normativo de transformación educativa	50
3.1.1. La nueva estructura del sistema educativo	51
3.1.2. La transformación curricular	53
3.1.3. Nuevos modelos de organización y gestión institucional.....	55
3.2. La orientación de la organización	57
3.2.1. Las concepciones organizativas.....	57
3.2.2. Los niveles de desarrollo organizacional	60
Resumen	63

4. La delimitación de las directrices institucionales.....	65
Introducción.....	65
Ideas clave	65
4.1. Sobre su necesidad	66
4.2. Sobre su contenido.....	68
4.3. Sobre su gestión	73
Resumen	75
5. El sistema de relaciones.....	77
Introducción.....	77
Ideas clave	77
5.1. La institución educativa como construcción social	78
5.2. La institución educativa como realidad social estructurada	80
5.3. La organización informal	82
5.4. Bases para la consideración de un sistema de interrelaciones positivo ..	83
5.4.1. El papel estratégico de las relaciones interpersonales	84
5.4.2. La atención al clima y la cultura	85
5.4.3. El equilibrio entre los objetivos de la organización y de las personas	86
Resumen	87
6. Las dinámicas institucionales	89
Introducción.....	89
Ideas clave	90
6.1. La dirección como promotora de la innovación	90
6.2. Las funciones organizativas	92
Resumen	96
Bibliografía	97
Glosario	101

Presentación

Con la sanción de la Ley Federal de Educación se inicia una nueva etapa en la educación argentina que impulsa profundas transformaciones en el sistema educativo. En este marco, reflexionar acerca de la innovación supone pensar en un continuo que busca mejorar los procesos de interrelación que se dan en las organizaciones y consecuentemente, orientar su proceso de cambio en la búsqueda de una mejor calidad educativa. En el presente contexto, en el que se están viviendo transformaciones en la sociedad en general y en la educación en particular, configurar un modelo de educación para el año 2000 demanda repensar el perfil de los egresados, vinculado con el aprendizaje de competencias complejas, que incluyen el saber, saber hacer, saber ser. Para esto se requiere de un sistema educativo que distribuya conocimiento y ciencia actualizada. Lograrlo, implica, no sólo modificar y/o actualizar los contenidos escolares sino también generar las condiciones institucionales que aseguren su apropiación.

Tradicionalmente las reformas educativas han centrado sus esfuerzos en reformas parciales descuidando la necesidad de pensar estrategias que impacten en la organización y gestión institucional. La presente Transformación Educativa instala procesos de cambio, tanto en la elaboración de los contenidos a enseñar como en las formas en que se organizan y gestionan las escuelas. **La innovación institucional y la promoción de una gestión transformadora pasan a ocupar, así, un lugar central.** Para que la innovación no sea sólo una expresión de deseo sino que se vuelva una práctica cotidiana en las instituciones es necesario recordar que en general las innovaciones desaparecen cuando determinadas personas las abandonan o bien cuando su esfuerzo es absorbido por una dinámica institucional conservadora. Numerosas investigaciones han demostrado que la actuación de los docentes se realiza en un marco escolar que es algo más que la sumatoria de las actuaciones individuales; por tanto **para que la innovación sea mantenida y fortalecida es necesario que participen en ella todos los miembros de la institución.**

De manera que, para poder implementar procesos de innovación, se hace necesario comprender y reflexionar acerca de la organización en la que se quiere innovar; analizar las propiedades organizativas de la institución y su influencia sobre el comportamiento de los distintos miembros, descubrir el conjunto de factores facilitadores u obstaculizadores del cambio pretendido y comprender los aspectos estructurales y dinámicos de la institución, tanto en su dimensión interna como en su proyección y relaciones externas.

Se plantea, así, al contexto institucional como el ámbito privilegiado para lograr el cambio, la innovación y el perfeccionamiento de los profesionales de la educación. Toda in-

novación que aspira a producir cambios efectivos ha de plantearse, además de modificaciones en los contenidos, la intervención en contextos organizativos. **La innovación educativa la llevan a cabo personas, que lo hacen en el contexto de una organización en función de determinados objetivos.**

Parece imprescindible, por lo tanto, abordar el funcionamiento de las instituciones como organizaciones. A ello se dedica el presente texto, que persigue los siguientes objetivos:

- Comprender las vinculaciones de las instituciones educativas con el contexto socio-político y económico.
- Analizar los componentes básicos de las instituciones educativas como organizaciones.
- Conocer algunos de los planteamientos globales que pueden orientar la intervención de los responsables institucionales.
- Proponer estrategias para la innovación y el cambio en las instituciones

Hay que tener presente no obstante, el carácter global con que se deben estudiar y debatir las problemáticas organizativas. Se aconseja relacionarlas con los diferentes apartados que se presentan y con los otros textos de la colección.

Un esquema básico del desarrollo, que puede servir como referente y guía de estudio, se presenta en el Gráfico 1. A través de él se pueden relacionar los diferentes capítulos y dar sentido a su estudio. Se trata de desarrollar paralelamente al estudio de la temática y de manera progresiva, un análisis que relacione con su práctica y de sentido a lo que está estudiando.

Por último, se desea destacar que el contenido del presente texto, por su carácter introductorio y situacional respecto a las diferentes problemáticas planteadas, puede profundizarse a partir de la bibliografía que compone la Biblioteca Profesional Docente y los demás textos de la colección.

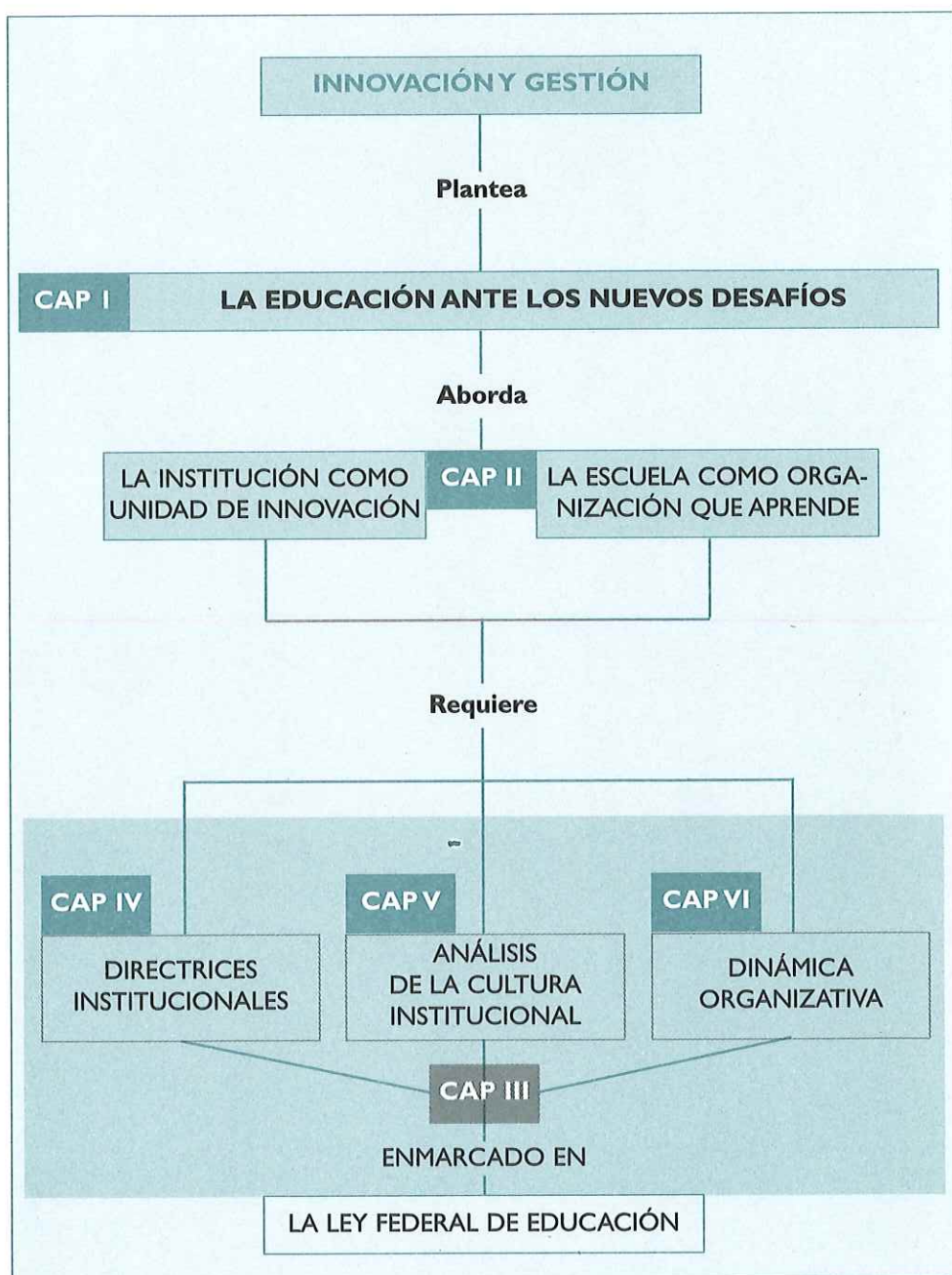


Gráfico I. Esquema conceptual

La educación ante los nuevos desafíos



Introducción

La institución educativa es una construcción social y como tal está sometida a las peculiares dinámicas que conforman la realidad. Así, como consecuencia de los cambios sociales, culturales y económicos, se reconoce un proceso de cambio y redefinición de las demandas educativas.

En la actualidad, es posible observar cómo en las sociedades occidentales se está produciendo una importante revolución de las pautas culturales, que afecta también al desarrollo de los sistemas educativos. Se detecta, a la vez, la aparición de algunas ideas nuevas, emergentes, que sitúan en un marco de actuación, también nuevo, al mundo de la enseñanza.

El ejercicio de la autonomía institucional ha de permitir responder adecuadamente a los nuevos desafíos. **De hecho, se habla de organizar instituciones cuando existe la posibilidad de combinar adecuadamente y en un marco de libertad los espacios, los tiempos, los docentes, los programas u otros aspectos de la vida institucional.** Es desde esta perspectiva que se propone trabajar en la construcción de un modelo de gestión institucional transformadora que se asienta en la innovación, en aras de garantizar una oferta educativa igualitaria y de calidad para todos los alumnos.

Ideas clave



- Una nueva realidad exige una nueva educación.
- La respuesta estructural se relaciona con la descentralización educativa y la autonomía institucional.
- La nueva concepción curricular, la incorporación de nuevos contenidos y el reconocimiento del protagonismo pedagógico de los docentes es la respuesta operativa.
- La institución escolar como unidad de cambio y transformación.
- El objetivo, en ambos casos, es lograr más y mejor educación para todos.

1.1. La realidad exige una nueva educación

La realidad educativa es dinámica, como lo es la realidad socio-cultural en la que se enmarca. Este dinamismo expresado en distintos aspectos de la vida social, política, cultural y económica explica la necesidad de actualizar el conjunto de decisiones que acompañan la intervención educativa. Los últimos años han supuesto cambios substanciales en el contexto. Hoy se puede hablar de una **nueva realidad** a la que adaptarse personal e institucionalmente. El análisis de algunas de las nuevas propuestas puede ayudar a comprender parte de la problemática que se plantea (Gráfico 2).

El protagonismo de los medios de comunicación, la presencia de nuevas formas de tratamiento de la información o la apertura de fronteras a otras realidades, son expresión de un **cambio cultural** que obliga a resituar el papel de las personas y plantea problemas técnicos, éticos y culturales. Paralelamente, la rápida acumulación y transformación de los conocimientos hace absurda una formación que se base en su transmisión y memorización, lo que lleva a plantear **la necesidad de trabajar con el tópico de “aprender a aprender” como eje de la enseñanza**; esto es, enfatizar los procesos que permitan **seleccionar y actualizar la información** más que en la mera memorización de contenidos.

La democratización aparece como la expresión más palpable de un **cambio social** profundo. El reconocimiento de los diferentes valores personales y sociales que comporta esta visión relega y relativiza el dogmatismo y la uniformidad social y política propia de otras épocas, e impulsa posiciones de flexibilidad, tolerancia y colaboración.

Los planteos relacionados con el poder también implican modificaciones en el interior de las instituciones. La aparición de nuevos roles y funciones —como el de coordinador de ciclos— requiere un replanteo de la gestión institucional, así como la configuración de una dirección colegiada, en la que si bien el director no pierde su responsabilidad por los resultados, promueve el trabajo en equipo, la delegación de tareas y la toma de decisiones compartida. **La función directiva incorpora el liderazgo de los procesos de cambio como eje de su función.**

Una educación coherente con las anteriores premisas ha de ser respetuosa con las diferentes posiciones personales y sociales. La referencia al tópico de “*aprender a ser*” se hace aquí necesaria, si se entiende que la educación ha de posibilitar el desarrollo de la persona de acuerdo con una escala de valores que se confronta y se comparte con otras propuestas legítimas que se plantean en un marco de libertad y respeto.

El dinamismo de la realidad productiva y el cambio económico son paralelos a dichas transformaciones y demandan nuevos compromisos educativos. Las exigencias de la producción y de los servicios obliga a una actualización permanente de los trabajadores. El tópico “**aprender a emprender**” adquiere aquí sentido pleno, si se entiende que la formación debe preparar a los ciudadanos como agentes activos de la transfor-

mación de su entorno, mediante el desarrollo de capacidades relacionadas con la iniciativa personal, la adaptación a los cambios, el desarrollo de su capacidad crítica y aprender a trabajar en y con la incertidumbre.

Los cambios mencionados a título de ejemplo son parte de una realidad compleja que exige e impulsa cambios estructurales y de contenido en la educación. Entre otros las siguientes son algunas de las metas de los sistemas educativos en la actualidad:

- la extensión de la escolarización y su organización,
- la descentralización educativa,
- la potenciación de la autonomía institucional,
- la calidad como objetivo,
- la potenciación de la participación de los docentes, padres y alumnos.

Por otra parte, se busca una transformación profunda del proceso educativo a través de la transformación curricular. Los siguientes son algunos ejemplos de una preocupación mayor por el proceso de aprendizaje:

- el reconocimiento de nuevos valores (educación ambiental, para la salud, interculturalidad, etc.);
- la atención equilibrada a la adquisición de conocimientos, habilidades y actitudes;
- el respeto y la aproximación a los contextos de referencia y la renovación metodológica;
- los contenidos transversales.

Paralelamente, adquiere sentido el desarrollo de una gestión institucional transformadora y comprometida con los resultados, como marco en el cual inscribir el trabajo del equipo docente, la realidad de una educación democrática y el compromiso de la escuela con una educación contextualizada y al servicio de la comunidad.

Una educación que quiera responder a los nuevos desafíos precisa ordenarse desde realidades concretas, contando con profesionales que las conocen y que intervienen en ellas. Los nuevos planteamientos exigen crear nuevos modos de **“hacer y vivir la escuela”**, para ello es necesario generar propuestas contextualizadas que respondan a las demandas existentes. Este tipo de educación requiere, sin lugar a dudas, un proceso profundo de **actualización y perfeccionamiento docente** que estimule en los profesionales de la educación **la participación** en la definición de las propuestas pedagógicas de su institución.

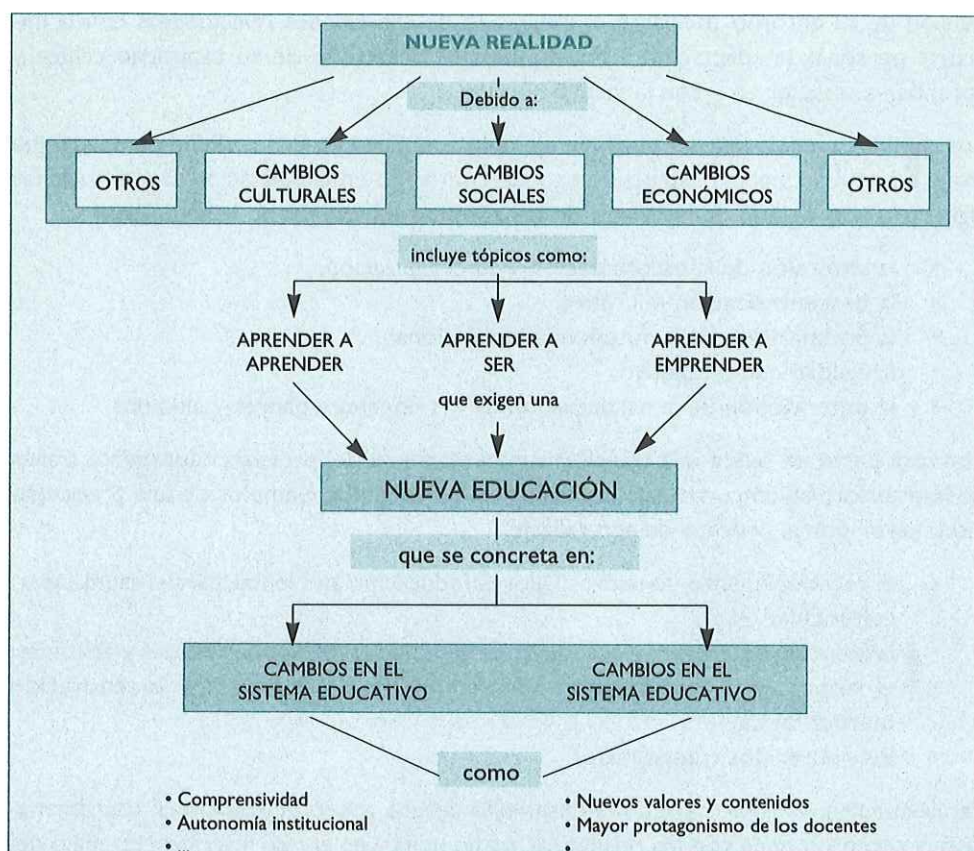


Gráfico 2: Una nueva educación como respuesta a las exigencias de una nueva realidad.

1.2. El currículum como referente

Se entiende por currículum a “la teoría y la práctica de la planificación, desarrollo y evaluación de experiencias educativas”.

La consideración de los elementos que integran el currículum, las relaciones de superposición que entre ellos se dan y la interdependencia que tiene con elementos del sistema escolar y social no ha de olvidar la multidimensionalidad de sus relaciones. Toda propuesta curricular incluye consideraciones de orden social, cultural, moral o político que sirven de apoyo a las argumentaciones sobre la formación social del conocimiento y las relaciones que existen entre la escuela y la sociedad.

Concebido como herramienta de trabajo –instrumento y medio–, también supone una respuesta explícita o implícita a las preguntas “**qué, cómo y por qué enseñar**”. La opción adoptada identifica una forma de responder a las exigencias del trabajo de los

profesionales de la enseñanza y, en tal sentido, conforma un ámbito en el que se reflejan los problemas de estos profesionales.

La complejidad del hecho educativo y la conceptualización que sobre el curriculum se realice permiten distinguir en su estudio dimensiones y perspectivas distintas. Las actuaciones relacionadas con los procesos de enseñanza y de aprendizaje y las modalidades organizativas en las que se apoyan, contribuyen a potenciar valores y actitudes. La manera como los alumnos acceden a las clases, cómo se forman los grupos, la estructura horaria, la manera en que se interviene en procesos de disciplina o de tutoría, etc., delimitan experiencias concretas que contribuyen a formar la personalidad de los alumnos.

Actuaciones con un alto protagonismo del docente pueden potenciar actitudes de pasividad y conformismo, al igual que determinados procesos de evaluación pueden favorecer indirectamente la memorización. Pero más allá de lo que se pretende y se transmite, también resulta de interés considerar que la ausencia en el curriculum de determinados planteamientos puede potenciar actitudes concretas. Curriculum explícito o implícito, perspectiva didáctica, implicaciones organizativas u otros aspectos –curriculum abierto/cerrado, prescrito/programado/enseñado/aprendido/utilizado– son aspectos a considerar en cualquier análisis del curriculum.

En el proceso de transformación curricular iniciado a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación se crea una nueva dinámica para el desarrollo curricular que supone una redefinición de la noción de curriculum y en directa relación, una redefinición de las funciones y roles que le corresponden a los distintos actores del sistema educativo, desde el nivel nacional hasta el institucional. Al respecto, el Consejo Federal de Cultura y Educación (25 de noviembre de 1992) recomienda adoptar el siguiente marco conceptual en relación con la concepción de curriculum:

“El curriculum es un objeto social en permanente construcción que sintetiza intenciones, contenidos y estrategias de acción pedagógica que sirven de base a la programación docente. Cumple la función de seleccionar, organizar y graduar los contenidos desde diversas claves: epistemológicas, psicológicas y pedagógicas, consideradas como criterios de análisis y categorización”.

Esta nueva perspectiva curricular supone un cambio que, respecto a una tradición basada en programas y planes de estudio prescriptivos, aporta como innovadores los siguientes aspectos:

- La aceptación de la intervención en las decisiones curriculares de los docentes y de otros agentes sociales.
- La diversificación de las funciones del curriculum. Frente a la aplicación prescriptiva de programas, se potencia un marco de reflexión y de acción contextualizado, dinámico y provisional, que ha de servir al desarrollo profesional de los docentes y a un modelo de enseñanza más cercano a los usuarios.

- La introducción de un cambio en la metodología, que se centra más en los procesos y considera la diversidad de materiales y de contextos de aprendizaje.

Estos aspectos llevan a replantear los modelos de gestión y organización institucional, promoviendo cambios tanto en los roles de conducción como en el rol docente, así como en el tipo de relaciones que se promueven en la escuela, ya sea al interior del equipo docente como entre éste y los alumnos o entre docentes, alumnos y conocimiento. Si se desea construir una institución democrática y promover aprendizajes complejos, no es suficiente que se cambien los contenidos. También es necesario que se considere al currículum como proceso, como promotor de relaciones y entender que el aprendizaje no sólo implica enseñar ciertos contenidos conceptuales sino también estrategias y actitudes. Esto sólo es posible si la forma que asume la organización —equipo de conducción, espacios flexibles, etc.— produce determinados aprendizajes. Se trata de promover nuevos modelos, más flexibles y abiertos, que transparenten en su estructura los cambios que se desean instalar. La educación se produce en un ambiente que es fuente de aprendizaje y es también sobre dicho ambiente donde se tiene que operar.

1.3. La calidad como objetivo

La organización de las instituciones educativas y las innovaciones que sobre ella se promueven, sólo tienen sentido si se dirigen a mejorar la calidad. Esta pretensión se explicita en la realización de un determinado proyecto pedagógico.

La calidad bien podría constituir, al respecto, una referencia obligada que aglutina las diferentes perspectivas técnicas, culturales y críticas desde las que se puede organizar a las instituciones. Ya no se trata sólo de explicar a las organizaciones, se busca orientarlas en una determinada perspectiva y resaltar así su carácter instrumental para el logro de aprendizajes de calidad.

Por lo tanto, no es extraño que esta nueva orientación haya tenido una rápida difusión en los ámbitos académicos, las instituciones educativas e, incluso, entre las administraciones educativas y los organismos internacionales. La fuerza con que se presenta justifica que algunos autores hablen de un nuevo enfoque organizativo o de un “nuevo paradigma”, salvando las problemáticas conceptuales y metodológicas que aún quedan por resolver y que se citan a continuación.

A **nivel conceptual**, el término calidad se aplica a situaciones muy diversas. Tanto se habla de calidad de vida, como de calidad de las instituciones o de calidad del trabajo. A menudo, también se usa con pequeños matices, con otros términos como “excelencia”, “niveles”, “logro”, “eficiencia”, “efectividad”. La calidad resulta así un término relativo que, aunque puede ser definido desde una perspectiva multidimensional, necesita ser aclarado.

Esta situación ha hecho que se identifiquen cuatro empleos de la palabra calidad, tal y como se recoge en el cuadro 1.

A pesar de este intento, no puede decirse que haya una total univocidad pues, sin dejar de considerar la importancia de la clarificación efectuada, queda pendiente la resolución de preguntas como: ¿podemos llegar a un acuerdo sobre lo mejor, lo excelente? ¿qué lugar asignar a determinadas prácticas en la escala cualitativa? ¿cómo se relacionan las estimaciones parciales (docente, alumno,...) con las estimaciones más amplias (sistema educativo, sistema social,...)? etc.

Utilización	Significado	Ejemplo
Atributos (específicos) o esencia que define (colectivo)	Descriptivo	Cualidades o características que definen a un alumno, docente,... La calidad de un docente reside en...
Grado de excelencia o valor relativo	Normativo	Hablar de una “escuela mediocre” supone tener un referente e identificar la situación de la realidad respecto a él.
Lo bueno o excelente	Normativo	Escuela de calidad o docente de calidad pueden denotar explícitamente lo bueno o excelente.
Rasgos o juicios no cuantificados	Descriptivo o normativo	Considerar que un docente es aceptable puede ser el resultado de un juicio subjetivo, basado más en lo cualitativo que en lo cuantitativo.

Cuadro 1: Significados de calidad

Los problemas de univocidad subsisten, por tanto, y se plantean como se planteaban hace una década: ¿qué queremos decir con calidad? ¿a qué se refiere una dirección firme? ¿cómo diferenciar calidad de cualidad? ¿La calidad puede ser considerada como un atributo permanente? etc. Los problemas no sólo afectan a la terminología, también al objeto (¿calidad de qué?) o al destinatario (¿calidad para quién?).

Una aproximación de interés es la realizada por López (1994:43) desde una doble perspectiva. Como una acepción global –o “filosófica” como él la llama– la idea de calidad remite a la idea de perfección o de excelencia, tanto de los procesos como de los productos o servicios que una organización proporciona. Evoca facetas tales como un buen clima de trabajo, el buen funcionamiento organizativo, etc.

La calidad está en estrecha conexión con los objetivos educacionales y éstos dependen de los objetivos generales que una determinada sociedad se impone a sí misma. Desde esta perspectiva, el concepto de calidad es algo eminentemente relativo.

La **noción de calidad en el contexto educativo** ha incorporado nuevas acepciones a su significado inicial centrado básicamente en productos y en aprendizajes (movimiento de escuelas eficaces), para **abarcар procesos y otros aspectos de la formación**.

La calidad como enfoque de análisis y de trabajo en la institución, implica un proceso amplio de compromiso de toda la organización con el cambio. Se relaciona más con una perspectiva organizativa que integra múltiples factores: la satisfacción de los usuarios, el desarrollo de los recursos humanos, la constancia de propósitos, la gestión participativa, el perfeccionamiento continuo, la garantía de calidad, la delegación, la implicación en el entorno y la evaluación permanente entre otros aspectos.

Desde una perspectiva metodológica se trata de combinar dos estrategias para el análisis de la calidad:

- a) se puede trabajar con una estrategia de gran escala que permita analizar los resultados y procesos en la totalidad del sistema educativo lo que lleva a comparar la realidad y obtener una valoración que derive en la instrumentación de programas y proyectos a nivel de nacional y/o provincial.
- b) en el marco del ejercicio de la autonomía institucional, es conveniente combinar esas propuestas con procesos internos de evaluación dirigida al mejoramiento en el desarrollo e implementación del Proyecto Educativo Institucional.

Se trata de ubicar a la calidad en un modelo que la identifica con el servicio a la comunidad y con el mejoramiento constante respecto a los compromisos contraídos y expresados en la directriz de la institución (proyecto educativo).

I.4. La autonomía institucional como requisito

I.4.1. La autonomía institucional como concreción

Los procesos de descentralización educativa vienen acompañados habitualmente de un mayor reconocimiento de la capacidad de gestión de las instituciones educativas. La reflexión sobre su autonomía ha sido una constante más o menos explícita pero presente en el debate pedagógico de los últimos años. Por lo tanto, no parece una “moda” o algo coyuntural, sobre todo si se considera que se fundamenta en presupuestos variados de carácter filosófico, socio-económicos, psicológicos y pedagógicos.

La autonomía resulta ser una condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar un proceso educativo de calidad que dé respuesta a las necesidades de las comunidad. Desde una perspectiva estrictamente organizativa, lo importante no es tanto la autonomía como el uso que se haga de ella. Mayores grados de autonomía no se traducen necesariamente en mejor organización, mejor gestión o en resultados educativos más aceptables.

Obviando el análisis de los modelos actuales de autonomía institucional, parece interesante proyectar las **implicaciones** que conlleva la existencia de la autonomía en la gestión institucional.

Las relaciones de la escuela con el sistema escolar son estrechas y normalmente quedan definidas en los procesos legislativos. La autonomía no supone de ninguna manera la carencia o falta de normas ya que esto equivaldría a generar procesos de **anomia** (falta de normas) en donde no se podría garantizar ni la unidad ni la existencia de un sistema educativo coordinado y coherente. **La autonomía supone que a partir de la existencia de normas que regulan el funcionamiento del sistema en su totalidad y le otorgan unidad, las instituciones construyen su proyecto buscando dar respuesta a las necesidades que se plantean en su entorno, promoviendo la participación y el intercambio con la comunidad.**

Actuar de manera autónoma supone el ejercicio de la libertad en un sistema integrado y coordinado. En un sistema educativo donde se promueve el ejercicio de la autonomía es necesario el establecimiento de redes y lazos fluidos de intercambio entre las instituciones y los diferentes niveles de decisión.

Resumiendo vemos que la escuela autónoma, al tener como base los objetivos, principios y lineamientos elaborados para la totalidad del sistema educativo nacional y provincial, establece sus propios objetivos en razón de su contexto, de su historia institucional y de su cultura organizativa. Su identidad queda así ligada a su capacidad y sensibilidad para analizar la realidad y para dar respuesta a las demandas e inquietudes existentes.

Un sistema educativo, para garantizar la autonomía institucional tal como se define en la Ley Federal necesita que el nivel nacional y el provincial tengan un rol activo en las escuelas como órganos de definición y concertación de políticas, coordinación de actuaciones, impulsores de propuestas, garantes de la unidad del sistema, compensadores de diferencias institucionales, promotores y fortalecedores de procesos del cambio e innovación institucional. Pero también es necesario que la comunidad educativa de una escuela autónoma formule sus directrices. El reconocimiento de las responsabilidades educativas que ello supone (padres/madres, docentes, alumnos e institución en lo que corresponda), obliga a establecer vías operativas de actuación y a delimitar funciones entre los diferentes protagonistas. Los roles cambian y se justifica la necesidad de una evaluación interna, que no excluya la evaluación externa. La posibilidad que tienen las instituciones autónomas de tomar decisiones no puede ignorar el derecho que los padres y los alumnos tienen respecto del proceso educativo.

Así como el ejercicio de la autonomía en el sistema educativo requiere de planteamientos para el sistema en su totalidad, es necesaria la elaboración de directrices que garanticen la coherencia y unidad en el interior de cada institución. Frente a un docente individualista, se precisa un profesional colaborador que sea capaz de establecer en diálogo con sus compañeros, los criterios comunes y los campos de actuación individual.

Tópicos como “*el docente como investigador*”, “*la investigación-acción*”, “*la reflexión sobre la práctica*” o “*el trabajo colaborativo*” adquieren sentido en el marco de una gestión escolar autónoma y comprometida con los resultados.

Esta nueva perspectiva cambia el modelo y estilo que históricamente han asumido los **equipos de conducción** al interior del sistema educativo. Estos roles que se caracterizaron en líneas generales, por ser autocráticos y con funciones burocráticas de transmisión y control, en la actualidad demandan una dirección participativa, impulsora y coordinadora de actuaciones, que de soporte técnico, que intervenga en la solución de conflictos. Es decir, que **asuma el liderazgo en los procesos de innovación institucional**.

La forma de estructurar el sistema educativo aumenta la existencia de tipologías, estilos y perfiles de dirección coherentes con los planteamientos generales.

El reconocimiento de márgenes de autonomía exige directivos abiertos al debate, flexibles al cambio y dinamizadores del proceso de participación.

Hay un cambio conceptual que exige nuevos planteamientos sobre la propia función y sobre la forma de ejercerla.

El ejercicio de las funciones que demanda este modelo determina **cambios en el proceso de formación**. La formación de los docentes centrada en conocimientos, que resultaba suficiente hasta la actualidad, debe completarse con conocimientos psicopedagógicos y de otros marcos teóricos relativos al diseño del curriculum, al análisis del contexto, etc. Igualmente, la formación de directivos que puede ser calificada en el primer caso de “administrativista” (centrada en el conocimiento de normas, regulaciones y leyes), se orienta a aspectos de dinámica de grupos, procesos de participación, resolución de conflictos, innovación curricular, gestión institucional y elaboración e implementación de proyectos.

Así, se puede considerar la potenciación que una u otra perspectiva tienen en la exigencia de modelos organizativos más flexibles y dinámicos o en la delimitación de los estilos de funcionamiento. Igualmente, se podrían analizar los niveles de desarrollo de la autonomía, sus campos de actuación (académicos, administrativos, económicos,...) o las divergencias entre autonomía establecida “versus” autonomía real o entre autonomía personal “versus” autonomía institucional.

Señalar que la autonomía aparece como requisito de calidad educativa no supone admitirla como el único elemento que influye en ella; también lo hacen otros elementos del contexto externo (papel de las autoridades y compromiso de los padres) y del contexto interno (la orientación general que adopte la institución, el papel del curriculum, la actuación del personal, el liderazgo de los directivos, el papel de los recursos y el seguimiento y evaluación de las actuaciones). No obstante, aparece como marco de referencia imprescindible que permite articular coherentemente en un proyecto pedagógico la influencia de los demás elementos que configuran la realidad educativa.

El cuadro 2 sintetiza parte de las reflexiones realizadas.

ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA	SISTEMA EDUCATIVO CENTRALIZADO	SISTEMA EDUCATIVO DESCENTRALIZADO
Decisiones político educativas Papel Administración Curriculum Servicios Técnicos Papel de los técnicos Formación profesorado	Regulación, control Cerrado Centralizados Prescriptivo Masificada, individualizada	Coordinación, impulso de actuaciones, garantía de normativa mínima Abierto Descentralizados Asesor Centrada en la institución
ORGANIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN Directrices institucionales Estructuras: <ul style="list-style-type: none"> • de participación • pedagógicas Sistema relacional <ul style="list-style-type: none"> • Comunicación • decisiones Profesor Funciones organizativas	Impuestos No existen No son necesarios Vertical Información Impuestas Individualizada Transmisor de conocimientos Centralizadas, normalizadas Evaluación externa Evaluación como control	Propios Múltiples Imprescindibles Horizontal Toma de decisiones Colaborativas Cooperativa Configurador de curriculum Descentralizados, normativa flexible Evaluación externa e interna Evaluación como control y facilitación de toma de decisiones internas
LA DIRECCIÓN Actuación Funciones Tipología Estilo Perfil	Controlador Burocráticas, control Autocrática Autoritario Técnico Pragmático	Organizador Animador, coordinador, mediador de conflictos Participativa Democrático Político Situacional

Cuadro 2: Algunas características de dos modelos de organización del sistema educativo.

R

La implementación de la Ley Federal de Educación ha revitalizado el debate y la reflexión sobre los aspectos pedagógicos y curriculares relacionados con los requerimientos educativos actuales. Como siempre, las innovaciones llevan a nuevos planteamientos, estructuran nuevas relaciones y plantean nuevas formas de acción.

Los cambios socio-culturales y económicos se pueden caracterizar por su dinamismo y globalidad, haciendo inválida una educación centrada en los conocimientos útiles “para toda la vida” y en la asimilación de valores únicos y coincidentes. Responder a la diversidad cultural es un desafío que asumen los sistemas de educación de la actualidad.

La autonomía institucional, la reestructuración del sistema educativo, la modificación de los contenidos culturales a transmitir, la potenciación de nuevos valores y el impulso de la participación, son ejemplos de algunas de las propuestas que los sistemas educativos adoptan como respuesta a las nuevas demandas.

Las instituciones educativas ante la nueva realidad

2

Introducción

Tal como se planteó en el capítulo anterior, las transformaciones socio-culturales y económicas de las últimas décadas demandan una nueva educación, pero también implican una nueva visión de las instituciones educativas.

Los estudios recientes reiteran la importancia de considerar la institución educativa como la unidad básica para la innovación. Para que ello sea posible son necesarias algunas condiciones como:

- Modificar los aspectos básicos de la organización, funcionamiento y gestión a nivel escolar.
- Considerar que la transformación organizativa debe venir acompañada de cambios en el aula, en la institución, y en el sistema educativo, particularmente los relacionados con las modificaciones estructurales y con el desarrollo de las funciones de dirección y supervisión.

El cambio organizativo en las escuelas debe suponer la potenciación de modelos flexibles que permitan una mayor contextualización de los programas, a la vez que el establecimiento de condiciones positivas que favorezcan el trabajo colectivo de los docentes y la elaboración participativa de los proyectos institucionales, lo que exige un mayor conocimiento de las organizaciones educativas y de sus posibilidades, para poder hacer de ellas un uso más adecuado.

Este capítulo presenta los diferentes elementos que configuran a las organizaciones y que explican sus dinámicas de funcionamiento, a la vez que se analizan las condiciones que facilitan la mayor calidad educativa. Se trata de proporcionar referencias para analizar las instituciones y determinar el punto de partida para elaborar propuestas de mejoramiento.

Ideas clave



- Las instituciones educativas deben garantizar una educación de calidad.
- Los objetivos, las estructuras y el sistema de relaciones son los componentes básicos de las organizaciones.

(continúa)

(continuación)

- La dinámica organizativa se sintetiza en la gestión que se hace del proceso organizativo y se concreta al: planificar, distribuir tareas, actuar, coordinar y evaluar.
- La indefinición de metas, la ambigüedad de tecnologías, el carácter obligatorio y la vulnerabilidad son algunas de las características que permiten considerar a las instituciones educativas como organizaciones peculiares convirtiéndolas en unidades de cambio.
- La escuela es la unidad de cambio e innovación.

2.1. El rol de las instituciones educativas

La educación es, sin duda, una de las primeras y quizá la más importante referencia que se asocia con el concepto de escuela o, más concretamente, de institución educativa; de hecho la escuela nace y se desarrolla al amparo de las necesidades educativas.

Si en un principio la educación, entendida ampliamente como proceso de formación de personas al servicio de su desarrollo, fue una tarea difusa, exclusivamente dependiente de la familia, con el tiempo se convirtió en una necesidad que había que regular y organizar. Así, poco a poco, la relación no reglada, establecida entre el hombre y el medio socio-natural en las sociedades primitivas resultó insuficiente. Las relaciones con el medio se hicieron más complejas y aumentó el nivel de experiencias personales a transmitir.

Se crearon así, con el advenimiento de la modernidad, procesos sistemáticos de intervención e instituciones encargadas de su realización, que buscaron posibilitar, por otros medios, lo que el ambiente social y familiar ya no podía proporcionar. Se estableció la división entre la educación asistemática y la sistemática, entendida ésta como un proceso de intervención planificada y organizada. A medida que esta última se desarrollaba, se delimitaron sus objetivos, se adecuaron los medios y se estructuró su desarrollo y mejoramiento; en definitiva, se organizó.

Al amparo de la sistematización, la educación se especializó y se concentró en personas específicas que utilizan, a su vez, marcos específicos de actuación. La familia y las estructuras religioso-rituales delegaron poco a poco su función de educación sistemática en manos de otra institución —la escuela— cuya difusión y proceso de organización fueron asumidos socialmente con el tiempo.

De esta manera, se conformó históricamente, una realidad educativa; el sistema educativo intensamente relacionado con otras realidades próximas al individuo y dirigida a

posibilitar los procesos de intervención sistemática que garanticen la socialización y el desarrollo personal como finalidades propias de la educación.

De modo que el sistema educativo y la escuela –tal como se la conoce hoy– son fruto de un proceso sociohistóricamente situado, construido y elaborado. **Las formas que asumió la escuela, la relación entre los docentes, y entre éstos con los alumnos así como con el conocimiento que se transmite, no son hechos naturales que nacieron una vez y por casualidad, sino que son el fruto de una construcción social por lo que pueden ser analizados, cuestionados y transformados.** Distintos autores ubican a la institución educativa organizada en un sistema como fruto de la modernidad que se construye justamente con el advenimiento de los Estados Nacionales Modernos.

Por lo tanto, cabe abordar el análisis de la escuela bajo una perspectiva global que no olvide la existencia de otras realidades que también ejercen procesos sistemáticos de intervención (por ejemplo, la familia), ni la incidencia que factores contextuales más amplios (por ejemplo, el medio social, la cultura) puedan tener. La escuela es un sistema en sí mismo y a la vez, un subsistema entre otros del sistema educativo y del sistema social.

Caracterizar la **institución educativa** como sistema, subsistema de otros más amplios, es señalar que queda conformada por **elementos diferenciados e interrelacionados** y supone valorar la conexión mutua de sus diferentes componentes (personas, ideas, materiales, etc.) por encima de una yuxtaposición desordenada. La idea de **totalidad** resulta, en este sentido, complementaria de la de interrelación, ya que pone el acento en la resultante global antes que en los elementos considerados individualmente.

La noción de sistema conlleva implícitamente, la idea de **orientación**; esto es, la proyección con sentido de una estructura determinada que permite coordinar los elementos en función de una finalidad también determinada. Esa orientación es la que da sentido al proceso de organización dirigido a interrelacionar y diseñar las actuaciones que permitan conseguir los mejores resultados.

Pero, quizá, lo más característico de la institución educativa, y de la educación en general, sea su carácter de **sistema abierto**. Gracias a esta circunstancia existe una interconexión de influencias con el entorno que la rodea, en tanto, proporciona energía al sistema, gracias al establecimiento de las metas que le propone, que permiten orientar el proceso y hablar de un dinamismo dirigido a alcanzar las finalidades, superarlas y orientarse operativamente hacia otros fines modificando incluso una parte de ese entorno.

La adecuación de los elementos e interrelaciones a los fines propuestos y la adecuación a las exigencias del propio ambiente son los aspectos que definen la **funcionalidad** (“estar en función de”). Se derivan de este concepto dos niveles de actuación:

- **el primero** es interno y relativo a la coordinación de los elementos configuradores en tanto contribuyen al sostenimiento del sistema;

- **el segundo** es relativo a la coordinación de los factores externos que permitan alcanzar los objetivos esperados.

Esta realidad está enmarcada en un contexto concreto que puede caracterizarse por su **historicidad**. En tal sentido, la actuación de un sistema es el resultado de la interrelación de elementos conformados históricamente a través de un tiempo determinado, pero, además, actuantes en un momento determinado.

La institución educativa como sistema abierto mantiene relaciones con el entorno que se concretan a dos niveles: el sistema educativo y el sistema socio-cultural próximo. La escuela, el sistema educativo y el contexto próximo deben mantener un equilibrio dinámico que permita la existencia de canales de comunicación abiertos.

Tomar conciencia de las cuestiones señaladas exige pensar organizativamente a la institución educativa mediante modelos muy distintos a los tradicionales. Debe cambiar la relación entre los agentes, el sentido del currículum, los sistemas de agrupamiento, el uso de los recursos, las metas que se persiguen y la cultura que se genera o transmite. Paralelamente, se debe abordar la estructura del sistema escolar, la autonomía institucional, el papel de los servicios de apoyo, la formación inicial y permanente de los docentes y la vinculación de las escuelas con el entorno para lo cual se pueden considerar algunas de las problemáticas que se plantean y recogen en el cuadro 3.

<i>Problemas actuales comunes</i>	<i>Soluciones de futuro</i>
1. Gran preocupación por el malestar existente en el contexto social actual y que afecta a la escuela	2. Eliminar obstáculos que pueda tener la gente para aprender, aumentando sus posibilidades de aprendizaje: nuevas formas de organización de la escuela, la educación permanente, el mejor aprovechamiento del tiempo.
3. La enseñanza como elemento necesario para la solución al problema anterior, pero sólo como un elemento entre otros.	4. Contribuir con la reforma de los programas a la mejora de la condición humana: medio ambiente, pobreza, desempleo, valores, orden y cohesión social.
5. La internacionalización es una realidad en un mundo interdependiente	6. Abordar las relaciones que hay entre la toma de decisiones y la comunicación. <ul style="list-style-type: none"> • Rol de los diferentes miembros de la comunidad educativa, respecto a la escuela y la educación en general.
7. La toma de decisiones es un proceso complejo: implica muchos niveles del sistema educativo, y demanda mucha participación.	8. Delimitar bien los ámbitos de "los conocimientos" y "la experiencia", viendo los puntos de convergencia entre ambos en el proceso de aprendizaje.
9. Conseguir una educación de alta calidad es una tarea compleja y requiere un consenso social para determinar lo que es esencial en esta enseñanza de calidad.	10. Conciliar la evaluación para la formación y la evaluación para conocer y dar a conocer la realidad (por tanto, teniendo repercusión sobre el sistema y sus resultados)

Cuadro 3: Conferencia sobre la redefinición de los programas escolares en la perspectiva del siglo XXI (París, Junio 1993)

Estos procesos no han de ser una simple adecuación de los contenidos ni un “lavado” formal de la institución; debería ser más profundo e incidir en la redefinición de los valores de referencia y de las prácticas consecuentes.

2.2. Las instituciones educativas como organizaciones

El estudio de las instituciones educativas como organizaciones, ya sea para comprenderlas o para intervenir en ellas, exige la concreción –dada la limitación de comprensión de las capacidades humanas– de los elementos relevantes que las configuran, aún asumiendo que el proceso de categorización puede restar riqueza al análisis y conducir a reduccionismos propios de cualquier visión parcial.

De manera explícita o implícita, todas las organizaciones persiguen metas que orientan su acción y que permiten dar coherencia a su actividad. Cuando se habla de **metas, valores, objetivos, finalidades o propósitos**, soslayando las diferencias conceptuales y semánticas que se puedan establecer, se está definiendo lo que la organización quiere conseguir y al mismo tiempo, se describe lo que es importante para ella y el sentido que tienen determinadas opciones.

Los objetivos y propósitos institucionales han de entenderse, no como el resultado de los objetivos de los diversos participantes sino **como el medio por el cual su actividad en la organización se convierte en un conjunto único** que, además de facilitar el logro de metas comunes, procura la satisfacción de las necesidades personales.

La realización de los objetivos precisa la consideración de diferentes actividades relacionadas de un modo dinámico y supone la articulación de roles y la ordenación de instancias. Nace así la **estructura** con un sentido instrumental respecto a los objetivos.

La relación objetivos-estructuras no puede calificarse de directa y/o mimética. Si bien a menudo la estructura responde a los planteos definidos en los objetivos, no se puede decir que sólo por el objetivo pueda predecirse la estructura de una organización. Pueden ser variados los ejemplos de diferentes estructuras que desarrollan un objetivo idéntico o de estructuras idénticas que sirven a objetivos diversos. En realidad, existen factores socio-culturales que determinan la relación entre objetivos y estructura.

Pero más allá de los objetivos y las estructuras, las organizaciones están conformadas por personas, que se relacionan entre sí en el marco de una estructura para conseguir determinados objetivos. Se configura así el **sistema relacional** referido tanto a la naturaleza de los recursos humanos (formación, selección, expectativas, intereses, ...) como a los procesos que orientan su actividad (comunicación, participación, tomas de decisiones, etc.). Las personas, de acuerdo a sus necesidades y expectativas individuales o respecto a la organización, a sus conocimientos y a sus posibilidades tecnológicas, establecen formas de relación específica en función de su situación en la estructura organizativa y dependiendo de los valores de cada institución.

Los objetivos, la estructura y el sistema relacional constituyen los tres **componentes básicos** de las organizaciones.

No obstante, su relación, más que ser coherente queda a menudo mediatizada por diversos factores:

- Los objetivos de las instituciones cambian a menudo, como consecuencia de las relaciones con un entorno dinámico, mientras que las estructuras permanecen o evolucionan más lentamente.
- Las estructuras no siempre son coherentes con los objetivos ni permiten su realización. Así, muchas instituciones educativas tienen excesiva estructura administrativa y poca estructura pedagógica, o viceversa.
- Las personas no siempre comparten los objetivos institucionales, usan inadecuadamente las estructuras que les permiten relacionarse o generan potentes estructuras paralelas (“estructuras informales”).

Así, se hace posible pensar en la **gestión** como una práctica tendiente a procurar la máxima funcionalidad entre los objetivos institucionales, las estructuras de organización y funcionamiento y el sistema relacional. Mediante la planificación, distribución de tareas, actuación, coordinación y evaluación se ordena la realidad con vistas a conseguir procesos de calidad y mejoramiento de las instituciones educativas.

Las tareas a realizar y el énfasis que se pone en uno u otro de los componentes citados depende de las **concepciones** que se tienen de la organización y de las que se aplican en el análisis y la resolución de los problemas. Los enfoques tecnocráticos confían a menudo en un buen organigrama y en una descripción detallada de los puestos de trabajo y de las tareas que en ellos se deben realizar. La atención a los intereses de las personas o el énfasis en los problemas son focos de atención más propios de perspectivas simbólicas o socio-críticas.

Las posibilidades de las organizaciones y las actuaciones que realizan están condicionadas asimismo por las **finalidades y funciones** que se les asignan. Por ejemplo, el carácter de instituciones formativas les hace compartir el sentido de lo educativo, dirigido en la perspectiva individual, al desarrollo de la persona (fomentar la creación de una escala de valores educativa) y en la perspectiva social, a potenciar el proceso de socialización. Por otro lado, por ser instituciones creadas y mantenidas por la sociedad están obligadas a asumir las funciones que ésta les asigna en cada momento histórico.

En síntesis, se pueden reseñar como elementos de una organización:

- Un espacio de acción.
- Un conjunto de personas.
- Un proyecto vinculado a un modelo de mundo y de persona valorados y expresados en un programa de intervención.

- Una tarea global que vehiculiza el logro de los fines y posee alguna forma de división del trabajo.
- Una serie de sistemas de organización que regulan las relaciones entre las personas y los componentes materiales comprometidos en la realización de la tarea.

Todo ello funcionando en un contexto sociocultural-económico específico, en un particular momento histórico y de acuerdo a una determinada forma de entender el funcionamiento de las organizaciones como medio para conseguir el desarrollo personal y social.

La atención interactiva de los diferentes elementos considerados permite presentar un esquema (Gráfico 3) para el análisis de las organizaciones, donde se identifican y se considera que la cultura es lo subyacente y el clima el resultado de la interacción entre los distintos elementos.



Gráfico 3: Elementos para el análisis de las organizaciones. (Gairín, 1996^a:90)

2.3. Las peculiaridades de las instituciones educativas como organizaciones

El conocimiento y la consideración de los componentes de las organizaciones se aproxima a nuevos análisis, aunque no parece suficiente para explicar los diferentes com-

portamientos de las organizaciones: ¿qué diferencia las estructuras de instituciones grandes y pequeñas? ¿cómo explicar las dificultades de coordinación entre los docentes? ¿qué objetivos diferenciales debe adoptar una escuela que quiera impulsar la interculturalidad? ¿cómo integrar la formación permanente y voluntaria de los docentes en los planes de innovación asumidos institucionalmente?, etc.

La escuela como organización puede ser considerada en el marco de diferentes clasificaciones. Se contempla como organización para el mantenimiento de pautas, de adaptación y de servicio social y de unidad o grupo pequeño de producción o entre burocracia profesional o adhocracia. También se le reconocen connotaciones que la hacen diferente a otras organizaciones. Las particularidades provienen de sus características como realidad social, como comunidad y como organización.

La institución educativa como **realidad social** abierta al entorno sintetiza influencias y está obligada a considerar: el marco legal y jurídico que la ampara, la estructura administrativa en que se encuadra, las posibilidades que le proporciona el entorno, los valores y actitudes que la sociedad demanda y las características personales, sociales, culturales y económicas que definen a sus componentes.

Considerar a la escuela como **comunidad** supone pensar en la existencia de diferentes personas con diferentes roles y necesidades (docentes, padres, alumnos,...), pero también con intereses comunes que permiten una alta coordinación de criterios entre los diferentes participantes.

Al carácter de la institución educativa como **realidad social y comunidad** se une su especificidad como **organización**. Al respecto se señala que:

- a) Las funciones que se le asignan (facilitar aprendizaje, potenciar la formación, adaptar socialmente, etc.) son variadas, complejas y no siempre bien delimitadas en sus objetivos y medios.
- b) El colectivo de participantes también es variado (padres, docentes, alumnos) en sus objetivos y en sus intereses, lo que produce una alta diversidad de patrones de comportamiento, de creencias, etc. que dificultan el aprovechamiento de las ventajas de una cultura referencial común.
- c) Sus miembros no han sido seleccionados previamente, tienen la obligación de asistir y suelen carecer de identidad colectiva.
- d) Existen múltiples modelos resultado de la aproximación de las instituciones a realidades concretas.

Más específicamente se indican como rasgos característicos los siguientes (Gairín, 1992:119-120):

- **Indefinición de metas:** La escuela es una organización a la que la sociedad encarga la consecución de objetivos múltiples y diversos. Pero, más allá de esta variedad, hay una falta de priorización, además de la ambigüedad que les

acompaña. Todo ello genera incertidumbres relativas a las acciones a emprender y al papel que las personas deben cumplir.

- **Naturaleza de las metas:** La pretensión educativa esencial de una institución escolar contribuye a la indefinición de las metas pues afecta a un ámbito, lo educativo, difícilmente categorizable y por esencia complejo.
- **Ambigüedad de tecnologías:** La actividad educativa no puede caracterizarse de manera óptima; depende de situaciones y circunstancias que casi siempre derivan de la particularidad individual. Todo ello conduce a la imposibilidad actual, de tener tecnologías que, aunque simples, permitan armonizar actuaciones y clarificar procesos organizativos.
- **Falta de preparación técnica.** La complejidad de la realidad escolar y de la tarea educativa hace inviable la existencia de un modelo único de docente y, por lo tanto, de una caracterización real de sus actuaciones y de las necesidades profesionales. Se precisa, ante esa realidad difusa, de un profesional que pueda desenvolverse en la ambigüedad, que sea capaz de redefinir acciones en ese contexto y de actuar con flexibilidad. El funcionamiento de la organización exige tiempo para el propio proceso de organización.
- **Debilidad del sistema.** El conjunto de factores citados justifica que algunos autores caractericen a la escuela como una realidad débilmente estructurada. La amplitud de la organización informal, la contraposición de estructuras y metas, la indefinición de funciones, etc., contribuyen a establecer relaciones sutiles y no necesariamente estables entre los diferentes componentes del sistema.
- **Vulnerabilidad.** La debilidad del sistema no sólo se debe a factores internos, también obedece a la influencia externa. El carácter abierto de la escuela la hace susceptible a los cambios del entorno.

Además, inciden otras especificaciones contextuales, como por ejemplo:

- Modelos de gestión, centrados más en conservar que en innovar.
- Recursos que provienen del exterior de la institución.
- Falta de tiempo para la gestión. La falta de recursos hace que los docentes no puedan atender los problemas de gestión. La situación se agrava cuando, en organizaciones participativas, se añade la falta de tiempo y de disponibilidad de los miembros de la comunidad educativa.

Todo ello hace que el nivel de indeterminación de las instituciones escolares sea alto. Esto debilita su organización y las conduce con frecuencia a mantener su unidad en forma precaria a partir de un conjunto mínimo de acuerdos y del establecimiento de requisitos formales externos. En el siguiente cuadro se ofrecen una serie de metáforas que pueden ayudar a caracterizar la escuela.

CARACTERIZACIÓN DE LA ESCUELA	CARACTERÍSTICAS
Organización débilmente estructurada	<ul style="list-style-type: none"> • Existe cierta discontinuidad entre medios y fines. • Ningún fallo por sí del sistema puede perturbar el orden interno. • Los mecanismos de control, supervisión y evaluación son débiles. • Las aulas son espacios privados de ejercicio profesional –celularismo–
Construcción social y un orden negociado	<ul style="list-style-type: none"> • La acción organizativa es el resultado de la interacción social de los individuos. • Para entender esta acción se debe conocer sus bases psicosociales. • Los individuos reinterpretan continuamente el mundo social. • El simbolismo de los procesos organizativos aparece como un aspecto constitutivo de la dimensión cultural.
Arena Política	<ul style="list-style-type: none"> • La vida organizativa está sometida al conflicto. • La acción organizativa está cargada de intencionalidad política. • El concepto central es el del poder, en el sentido de tener capacidad de influencia más que autoridad, legitimidad. • El poder se construye en la relación con los demás miembros
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Es importante la interpretación de los fenómenos organizativos más allá de los hechos evidentes. • La cultura se entiende como el conjunto de símbolos y significados compartidos por los miembros de la organización que orientan sus acciones. • Adquiere importancia: <ul style="list-style-type: none"> – El análisis dialéctico. – Las dimensiones psicodinámicas. – Las destrezas de interpretación. – La intersubjetividad...
Anarquías organizadas	<ul style="list-style-type: none"> • La escuela posee metas poco claras. • Carece de un estrecho control sobre los procesos y los productos. • La tecnología que se utiliza es difusa. • La participación humana es altamente fluida y dispersa. • La toma de decisiones no es un proceso lineal de resolución de problemas.
Ecosistema	<ul style="list-style-type: none"> • El contexto adquiere una fuerza determinante. • Se enfatiza el carácter de las relaciones e intercambios de naturaleza psicosocial. • Primacía del mundo representativo frente al operativo. • Las relaciones y procesos del contexto y la comunidad son importantes. • El ser de la escuela importa más que el “deber ser.”

Cuadro 4: Caracterización de la escuela

2.4. La institución educativa como unidad de cambio

La puesta en marcha de procesos y prácticas innovadoras en las escuelas supone la consideración de múltiples aspectos que de una manera u otra se encuentran interrelacionados. Por un lado, la preocupación por las estrategias más adecuadas para poner en marcha proyectos y prácticas innovadoras, pero también y para que estos proyectos no queden relegados a algunas pocas personas interesadas, es necesario preguntarse cómo gestionar la innovación; cómo convertir a la innovación en prácticas que luego se institucionalicen y transfieran a los diferentes ámbitos de la institución; es decir,

interesarse por los mecanismos que permitirán que la innovación sea sostenida y apoyada por la institución en su totalidad y no se reduzca a intentos aislados que dependen de la voluntad individual.

Preocuparse por la innovación, lleva a interrogarse por su direccionalidad, sus posibilidades de concreción en prácticas particulares y las resistencias al cambio, a la vez que por las variables organizativas que pueden inhibirla o promoverla.

Las instituciones educativas son fruto de la interrelación de múltiples variables tanto internas como externas. Las demandas hacia la escuela provienen tanto de la comunidad en que se encuentra inserta y a la que se espera que dé respuestas, como de la cultura, historia y necesidades particulares de sus miembros; en suma, de la sociedad en general y de los diferentes miembros de la institución en particular. Es en este amplio contexto que ha de instalarse y gestionarse la innovación y dado que no hay un único modo de hacer escuela, tampoco hay una única posibilidad de producir transformaciones en ella.

Por otro lado, dado que las escuelas no son organizaciones independientes en la medida que forman parte de un sistema educativo, tampoco es probable ver a la innovación como fruto del deseo particular de cada escuela, ya que si bien son instituciones autónomas se enmarcan en un sistema que les da sentido y unidad.

La direccionalidad e implementación de prácticas innovadoras en las instituciones entonces estarán vinculadas con aspectos tales como:

- Los planteamientos y lineamientos generales de la política educativa provincial y nacional.
- Los principios y directrices institucionales.
- La lectura de las necesidades y demandas de la comunidad en la que está inserta cada escuela.
- La historia y cultura institucional.
- Las posibilidades materiales de poner en marcha los procesos para conseguir los resultados que se desean.

Es necesario considerar que instalar procesos de innovación en las escuelas no supone necesariamente desechar las prácticas que se están desarrollando. Existe una tendencia a considerar que para innovar hay que desconocer la historia o el presente; que todo lo que se está haciendo es inadecuado y por tanto debe cambiarse. Estos supuestos pueden justamente obstruir la efectiva puesta en marcha de la innovación en la medida que se partirá desconociendo lo que se hace y por tanto desvalorizando los esfuerzos que muchos docentes, directores, padres y alumnos realizan diariamente en las escuelas. **La innovación supone entonces la revisión y reflexión crítica de la vida institucional con el objeto de construir prácticas que tiendan a mejorarla, potenciarla y enriquecerla.**

2.4.1. Las instituciones educativas frente a la innovación y el cambio

Como se expresó anteriormente, las escuelas tal como se conocen en la actualidad son fruto de intentos deliberados por construir instituciones responsables de la formación sistemática de las generaciones jóvenes. Si bien diferentes sociedades han tenido diferentes instituciones encargadas de la educación de los jóvenes, la escuela como parte de un sistema educativo, es una institución de los últimos cien años de la historia de la humanidad. Aún cuando con anterioridad han habido escuelas, ellas no tenían las características que asumen actualmente. La organización de los alumnos en niveles, grados, ciclos; la distribución etaria de los alumnos a cargo de un docente; la distribución espacial y temporal de las escuelas, de las aulas, de las materias, etc., son características que asumieron las escuelas en ese período. Si se acepta que las escuelas son el resultado de un proceso de construcción deliberado y no “algo natural”, entonces es posible pensar en su transformación y cambio.

Al igual que en otras instituciones, los intentos de operar prácticas transformadoras se encuentran frente a la tensión que oponen las fuerzas de lo establecido, conocido y en ciertos casos rutinizado. De modo que, en todo intento de modificar prácticas o cambiar estructuras debe considerarse en su planificación o en la implementación de acciones, las resistencias que se encontrarán no sólo en los miembros de cada institución sino también en la dificultad de crear nuevas maneras de “hacer y actuar” en el marco de culturas fuertemente instituidas.

La configuración de una gestión alrededor de la innovación en las instituciones puede ser vivida como algo riesgoso, en la medida que cuestiona las formas en que se actúa en ellas. En consecuencia, si bien el deseo de cambio es importante no basta con él; se hace necesario construir una estructura, estrategias, recursos y procesos acordes con la naturaleza de los cambios que se buscan instalar.

De manera que puede entenderse a la **innovación como el resultado del diseño y aplicación de un intento planificado y deliberado por mejorar la reflexión o la acción tendiente a potenciar la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje**. En otras palabras, la innovación es el resultado de la puesta en marcha de procesos de cambio intencionales y supone un esfuerzo intencionado y proyectado por potenciar en una cierta dirección las prácticas de la enseñanza y del aprendizaje.

Innovar supone instrumentar **cambios deliberados para mejorar las prácticas de enseñanza y de aprendizaje, demanda modificar las formas en que cotidianamente se piensa y se actúa en las instituciones**. Puede entenderse a la innovación como una batalla con lo mecánico, rutinario e inercial para poner en marcha una **imaginación creadora, que busca transformar lo existente, para crear e instituir nuevas formas de hacer y vivir en las escuelas**.



Gráfico 4. La innovación institucional.

2.4.2. Condiciones institucionales para la creación de prácticas innovadoras

Si la innovación supone crear prácticas que impacten en la institución en su totalidad y por tanto que no se reduzcan a intentos individuales de modificar algo, lo que seguramente redundaría en el mediano plazo en su desvanecimiento, es necesario reflexionar acerca de los requerimientos y condiciones necesarias para la innovación. A continuación se ofrecen algunos aspectos:

- a) **Promoción y construcción de la innovación de manera colectiva y colaborativa.** La innovación supone un proceso de concertación, planificación y deliberación dirigido a repensar los contenidos, orientaciones y estrategias de las prácticas en un momento determinado. Por tanto no puede reducirse a la sumatoria de actuaciones individuales por más interesantes que sean. Es la institución escolar como totalidad la responsable de la gestión, planificación e implementación de la innovación lo que lleva a revisar culturas institucionales individualistas basadas en el trabajo aislado de sus miembros.
- b) **Tensión utópica de transformación de las prácticas.** Todo intento deliberado de transformar “algo” entra en conflicto con las prácticas rutinizadas, así, la utopía debería ser el “norte” de la innovación y la implementación de las acciones deberían acercarnos cada vez más a su consecución. Crear nuevos modos de considerar y actuar en una determinada realidad es una tarea difícil y compleja e incluye tanto la búsqueda de caminos nuevos y diferentes, como la creación de nuevos esquemas de acción y percepción.
- c) **La innovación no puede agotarse en la enunciación de principios.** Si bien los principios constituyen la piedra angular de toda práctica transformadora, en tanto le brinda direccionalidad, la innovación debe traducirse en acciones concretas que impulsen a la vez nuevas acciones y así sucesivamente. Si los principios o las intenciones no se ven reflejados en la realidad cotidiana es probable que el compromiso por el cambio se desvanezca. Los miembros de la

institución deberían sentir y comprobar que la innovación se pone en marcha y a través de ella se logran resultados positivos. Junto con los principios es necesario definir objetivos, estrategias, recursos y responsables de su concreción.

- d) **Articulación y complementariedad de acciones, roles y estrategias.** La implementación de la innovación requiere el trabajo articulado de todos los miembros y en todos los ámbitos de la gestión. Sin embargo, no debe confundirse con una adecuada y necesaria delegación de tareas y distribución de funciones, con la configuración de una estructuración flexible de roles que trabajen de modo complementario. En directa relación, para una adecuada articulación y complementariedad de funciones deberían considerarse los intereses y fortalezas de cada uno de los miembros de una institución, de modo tal que al momento de distribuir funciones y tareas cada uno pueda brindar al colectivo el máximo de capacidades. Una estratégica y flexible distribución de tareas que garantice la articulación y complementariedad de las acciones puede facilitar el logro de los resultados que se persiguen.
- e) **Asignación del tiempo necesario.** La planificación, así como la implementación de un proyecto de innovación necesita tiempo para el trabajo colaborativo y en equipo. De manera que, la asignación de tiempos debería conjugar el equilibrio necesario entre la asignación de plazos que garanticen la concreción de las acciones y la flexibilidad necesaria para realizar ajustes en proceso.
- f) **La innovación requiere una planificación minuciosa y estratégica.** Para que la innovación impacte efectivamente en la vida institucional se requiere de una planificación que contemple un análisis de la situación en que se encuentra la institución en el presente, que evalúe sus posibilidades y limitaciones y las de sus miembros en ese momento determinado. En muchas ocasiones puede suceder que a pesar de la buena predisposición que puede haber entre los miembros de una institución para el cambio, si no se evalúa el camino más adecuado para comenzar los esfuerzos por cambiar pueden no manifestarse en prácticas concretas y provocar la falta de motivación e interés en el proceso iniciado.
- g) **Partir de la iniciativa consciente de los miembros de una institución.** La innovación por más interesante y adecuada que parezca no debería ser el resultado de una imposición de uno o más miembros de la institución. Para que se concrete de manera articulada y coherente en toda la institución es preciso que sea sentida como una necesidad y surja como iniciativa de sus miembros.
- h) **Implique procesos de investigación en la acción.** Se trata de crear un proceso que tenga como eje la resolución de problemas concretos y la reflexión colectiva acerca de la práctica cotidiana buscando nuevos caminos de actuación que ubique como protagonistas del proceso al equipo docente de la institución.
- i) **Permita el desarrollo y crecimiento profesional de los docentes.** La innovación debería favorecer a través del trabajo colectivo y la puesta en marcha de la reflexión en y sobre la acción, el desarrollo profesional de los docentes de

la institución; crear y construir nuevos modos de trabajo basados en la colaboración y la reflexión colectiva facilitará la profesionalización de la tarea docente, así como, la formación y perfeccionamiento en el marco institucional.

- j) **La innovación como desarrollo de nuevas capacidades de gestión y de creación de cultura.** El proceso de innovación supone aprendizaje para los miembros de la institución así como la construcción de conocimiento de manera compartida. El crecimiento y desarrollo profesional se encuentra íntimamente ligado con la creación de una nueva cultura institucional.
- k) **Contemplar, como eje central de la innovación, la mejora en función de las necesidades de los alumnos.** Los cambios que se planifiquen deben estar en directa relación con la construcción de una oferta educativa de calidad que potencie los procesos de enseñanza y de aprendizaje.
- l) **Institucionalización.** Una vez planificadas e implementadas es importante que las prácticas sean institucionalizadas en el interior de la escuela, sean conocidas por todos sus miembros. Se trata, en cierto sentido, de que la innovación se vuelva una práctica habitual y frecuente.
- m) **Comunicación.** Para que la innovación sea instituida es necesario también su difusión y comunicación tanto en el interior de la escuela como hacia el exterior ya sea en redes de intercambio con otras escuelas de la zona o con la comunidad en general.

A partir de lo expresado, se podrían proponer algunas características de una institución escolar que contempla la innovación como parte constitutiva de su cultura. En relación con la **estructura organizativa**, debería pensarse en una modalidad flexible en donde:

- Se crean grupos de trabajo *ad-hoc* a los efectos de realizar tareas o actividades puntuales.
- Hay facilidad para cambiar las líneas de acción.
- Se realice la distribución complementaria de tareas y funciones.
- Haya multiplicidad de vínculos basados en la colaboración.
- Se realice la asignación de recursos de manera estratégica de acuerdo a necesidades contextualizadas.
- Haya una distribución de espacios móviles.
- Se asignen tiempos de manera funcional.

De lo expresado se deriva que las decisiones son el fruto de la participación de las personas implicadas en el proceso que se está considerando. En este sentido, la **toma de decisiones** deviene en intentos por resolver problemas y/o conflictos por lo que el establecimiento de normas es el resultado del trabajo colaborativo de los miembros de la institución. Propiciar la **participación** no supone que “todos” tienen que participar en “todo”, que no haya división o distribución de tareas, sino que las decisiones que afectan a cada miembro o a la institución en su totalidad, no sean elaboradas o implementadas sin la **participación** de los implicados. Esto se vincula con la construcción de un **clima institucional de confianza y colaboración que genera canales de comunicación multidireccional**.

Estas características institucionales necesitan también de un **equipo directivo** que estimule a los docentes, que utilice el poder que emana de su función para apoyar e impulsar la participación y el cambio, que tolere la ambigüedad y la incertidumbre y asume los riesgos que trae aparejada la gestión de la innovación.

2.4.3. Metodologías y estrategias para el desarrollo de la innovación

La innovación en las instituciones educativas es una respuesta a las necesidades concretas, que demandan la construcción de nuevos modos de hacer y pensar las prácticas. Por tanto, su legitimidad se encuentra en directa relación con la resolución de los problemas a los que busca dar respuesta. Para que esto suceda, la planificación del cambio debería partir del análisis y diagnóstico de la realidad para luego culminar cotejando los logros conseguidos. En directa relación, si se desea que la innovación sea una práctica de crecimiento y desarrollo es preciso no desconocer lo que se hace. Un análisis profundo de la realidad ayudará a eludir estos riesgos y permitirá crear un proceso continuo de reflexión, planificación, implementación y evaluación de proyectos.

Una metodología de innovación –aún cuando se realice de distintos modos– debería contemplar etapas vinculadas con: a) el diagnóstico, análisis y reflexión acerca de las condiciones favorables y de las limitaciones para la innovación, b) identificación de las situaciones problemáticas, c) la reflexión acerca de la direccionalidad de la innovación, d) la definición de las estrategias y acciones de innovación, e) la implementación de las acciones, f) la evaluación y la institucionalización de la innovación si se considera positiva. Estas etapas no configuran una pauta rígida, sino como elementos a considerar.

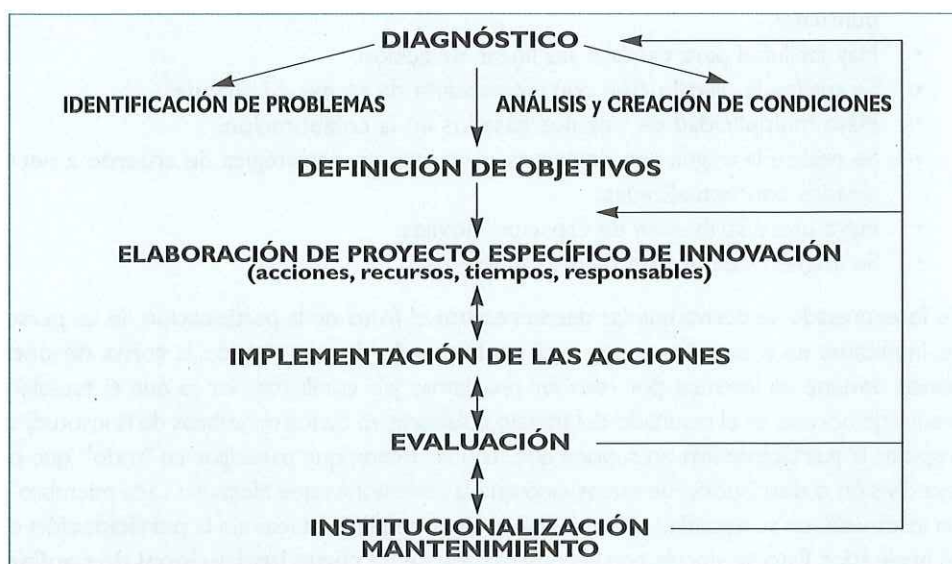


Gráfico 5. Planificación y desarrollo de prácticas innovadoras.

Hay que entender que contar con objetivos claros no es suficiente para ejecutar las acciones. La **realización de un diagnóstico situacional que brinde información sobre las condiciones institucionales, sus fortalezas y limitaciones es central para lograr los resultados que se persiguen.**

El **diagnóstico**, para la implementación de la innovación, supone evaluar el estado de situación actual de la institución, sus necesidades y problemas, a los efectos de planificar acciones tendientes a su solución. Se trata de realizar un diagnóstico exhaustivo pero teniendo cuidado en no dedicar demasiado tiempo a esta etapa. El diagnóstico, en la elaboración de un proyecto de innovación, consiste en la recolección de información para valorar y reflexionar acerca de una situación concreta. **Identificar problemas** y empezar a delinear estrategias para su solución, supone:

- Analizar necesidades.
- Evaluar los recursos disponibles.
- Priorizar necesidades.

Asimismo, es importante preguntarse por las condiciones que pueden ayudar en el desarrollo del proyecto y aquellas que no para así, poder **crear las condiciones** favorables a través de estrategias como:

- Sensibilizar y motivar a los miembros de la institución.
- Informar y comunicar acerca de la propuesta.
- Trabajar con un grupo impulsor que promueva la participación del resto de los miembros de la institución.
- Justificar la necesidad de la propuesta de cambio.
- Desarrollar programas de formación y perfeccionamiento.
- Detectar resistencias y trabajar con ellas.

El análisis de las condiciones no se limita al diagnóstico: debería realizarse a lo largo de todo el proceso de innovación.

La discusión acerca de la necesidad del cambio y su direccionalidad es importante para acordar los resultados que se desean conseguir y evitar, así, malos entendidos o interpretaciones diferentes sobre los significados y hechos. La discusión sobre **los objetivos** que se persiguen es importante para garantizar la coherencia y necesaria articulación de las acciones que cada uno de los miembros realice. Si no se tiene claro a dónde se espera llegar, qué resultados se esperan conseguir será muy difícil luego evaluar el desarrollo de las acciones así como garantizar su coordinación.

Mediante procesos participativos, se debería intentar definir el **costo de postergación** (aquello que sucedería si no se implementa la acción) para evaluar las diferentes soluciones posibles y establecer las más convenientes, así como para valorar la estrategia más adecuada. Es posible que a través de una misma estrategia se puedan construir soluciones para más de un problema o dar respuesta a más de una necesidad institucional.

El costo de postergación, el valor oportunidad (conveniencia de una acción en un momento determinado) y el impacto de una acción deberían considerarse antes de optar por una línea de acción u otra.

La elaboración del **proyecto específico** es el momento en que se anticipan y orientan las acciones a través de la distribución de los recursos disponibles, tiempos y responsables. No debería considerarse como algo estricto o infalible, sino como un ejercicio de anticipación prospectiva que busca guiar las acciones hacia el logro de determinados resultados pero que puede en el desarrollo de la acción, ser rectificada y reelaborada.

La **implementación** de la innovación consiste en la puesta en marcha del proyecto promoviendo: la circulación de la información, la creación de equipos de trabajo *ad-hoc*, la facilitación de la participación, la solicitud de ayuda externa si es necesario, la búsqueda de soluciones a los problemas, etc.

La **evaluación** supone diferentes momentos. Uno de ellos, quizá el más importante, es el que se realiza a lo largo del proceso ya que permitirá construir soluciones adecuadas y ajustar el proyecto en el transcurso de la implementación. Por otra parte, la evaluación al finalizar la implementación del proyecto o de una parte de él, favorecerá la reflexión y valoración acerca de todo el proceso, identificando aquellos aspectos que cumplieron un papel facilitador y aquellos que obstaculizaron el desarrollo de la innovación. La evaluación final permite adoptar una mirada de largo plazo y por tanto ayuda a valorar la totalidad de las acciones realizadas. En muchas ocasiones cuando se está en el momento del desarrollo se hace difícil identificar los errores o tener una mirada más objetiva acerca de una situación determinada.

El siguiente cuadro ofrece algunos criterios que pueden ayudar a valorar el proceso de cambio que se ha seguido:

CRITERIO	ASPECTOS A CONSIDERAR
Eficacia y funcionalidad.	¿En qué medida el proceso de innovación iniciado favorece el logro de los objetivos que se perseguían? Y seguidamente ¿en qué medida tienen relación con las necesidades y problemas detectados?
Práctica educativa.	¿en qué medida el proceso iniciado contribuye a construir una práctica educativa de calidad?
Principios institucionales.	¿en qué medida el proyecto innovador concreta en acciones los principios institucionales?
Planificación e implementación de las acciones.	¿en qué medida la implementación del proyecto se acercó o alejó de las acciones planificadas? ¿los miembros involucrados en cada acción y sus responsables cumplieron con los compromisos que se habían establecidos, si no lo hicieron, ¿por qué?

Cuadro 5. Criterios para valorar procesos de cambio.

Como la innovación es fruto del esfuerzo de muchas personas es importante que una vez evaluada como positiva, se procede a su **institucionalización** a través de la consolidación de las metodologías, la reflexión y transferencia de los resultados obtenidos, incorporándola al acervo cultural de la escuela. Este proceso se encuentra íntimamente vinculado con la difusión de las acciones realizadas. La transmisión y transferencia de la innovación puede incluir ámbitos de la institución que en una primera etapa no se afectaron, a miembros de la comunidad educativa o a otras instituciones de la zona.

2.4.4. Las resistencias al cambio. Estrategias para su consideración.

La innovación, más allá de las ventajas y oportunidades que brinde para el crecimiento y desarrollo institucional y personal, es una propuesta sistematizada y deliberada para producir cambios en la institución y como tal puede ser vivida por sus miembros como una amenaza.

En la planificación y gestión de la innovación es importante tener en cuenta la resistencia que ella puede provocar para elaborar estrategias tendientes a su superación.

Entre otros **factores**, los siguientes **pueden incidir en el origen de las resistencias**:

- Defensa de intereses particulares.
- Desconocimiento y falta de comprensión de la innovación que se busca instalar.
- Temor a lo desconocido y escasa tolerancia a la incertidumbre.
- Desconfianza en lo que se propone así como en la posibilidad efectiva de alcanzar los objetivos.
- Sobrecarga de tareas que demandan compromisos excesivos.
- Desconfianza en los responsables de la conducción del cambio.
- Dificultades para identificar los beneficios de la innovación.

Estos factores suelen vincularse con la fuerza que opone la costumbre y lo conocido. Optar por la innovación es en cierta medida sumergirse en una aventura a lo desconocido. Si bien se puede tener claridad acerca de lo que se espera conseguir no se puede tener seguridad acerca de los resultados que se van a obtener. La innovación incluye la movilización de las estructuras y de las formas que habitualmente se trabaja; la certidumbre que otorga lo conocido y la incertidumbre que puede traer aparejada la innovación son fuerzas con las que habrá que luchar si se espera conseguir los resultados que se persiguen.

Las resistencias se pueden expresar de diversos modos; en algunos casos de manera consciente y abierta y en otros de manera inconsciente e implícita. Sabotear y protestar constituyen actitudes más abiertas y explícitas; otras como actuar de modo habitual *“como si aquí no hubiese pasado nada”* o actuar *“como si”* se estuviera comprometido pero no traducir el compromiso en acciones concretas, se vinculan con aspectos más implícitos o inconscientes.

Pero, dado que las resistencias “están” y no pueden negarse, cabe preguntarse cómo trabajar con ellas. La promoción, apoyo, negociación, comunicación, comprensión así como una actitud reflexiva son ejes sobre los que debería girar la tarea del equipo directivo. Las siguientes estrategias pueden ayudar en esta tarea:

- a) **Énfasis en la circulación de la información, trabajo en equipo y colaboración.** El proceso de innovación debe ser conocido y entendido por todos los miembros de la institución. Si uno de ellos siente que se implementan cambios que lo afectan directamente y no ha participado en su confección, es probable que se sienta perjudicado o atacado. La innovación debería provenir de una necesidad sentida por quienes habrán de implementarla. Promover la circulación de la información y evitar los rumores es condición para implicar al colectivo.
- b) **Participación.** La participación es indispensable para garantizar el compromiso en el proceso que se inicia. Se trata de promover cambios centrados en las personas. Si bien esto puede llevar a alargar los tiempos es preferible dedicar un período a la sensibilización, motivación e implicación de las personas desde el comienzo del proceso. Si la innovación es vivida como imposición es probable que la resistencia aparezca como un fantasma a lo largo de todo el proceso.
- c) **Facilitación y apoyo.** El trabajo en colaboración, la cooperación, la reflexión sobre la práctica, así como la confianza en los miembros de la institución es decisiva para garantizar el desarrollo del proyecto
- d) **Contrato.** Negociar significados para la construcción de acuerdos y consenso. Brindar oportunidades para el debate y concebir al conflicto como algo inherente a la construcción de proyectos y a la vida institucional. Un proyecto es, en cierto sentido, un contrato fruto de los acuerdos de un equipo de trabajo; por tanto la negociación de sentidos y el debate son ineludibles y no deberían vivirse como una amenaza u obstáculo.
- e) **Resolución de problemas concretos.** Entender a la innovación como resolución de problemas que surgen en la práctica y en busca de caminos para su solución, se encuentra íntimamente ligada con la elaboración de un proyecto que se centra en las personas y pretende su crecimiento y desarrollo.

De modo que, la innovación como cambio planificado y deliberado debería partir de necesidades concretas y sentidas, para lo cual se hace necesario conocer en profundidad el contexto institucional, las condiciones favorables o los obstáculos personales y estructurales que están en juego.

Asimismo, la innovación consiste en hacer uso de la imaginación como creación de nuevas realidades y de la utopía como norte orientador.

La construcción de nuevos modos de “hacer escuela” demanda direccionalidad, planificación y compromiso de todos sus miembros; supone la construcción de soluciones al-

ternativas a problemas en muchos casos conocidos y sólo es posible si se trabaja en un clima de colaboración y cooperación que recupera el pasado y presente institucional para resignificarlo y reinventarlo. La reflexión en y sobre la acción son prácticas necesarias para el desarrollo de la innovación.

R

Las instituciones educativas son la parte esencial del sistema educativo de un país. Como tales deben tener en cuenta las características y exigencias del sistema sociocultural donde se sitúan, comprometiéndose con los valores comunes y asumiendo su rol especializado en potenciar el desarrollo de la persona y favorecer su proceso de sociabilización.

Bajo estas finalidades generales deben adecuar su propia estructura y funcionamiento internos buscando la máxima eficacia. Al respecto, se tratará de delimitar las metas institucionales, de clarificar las estructuras y de ordenar el sistema de relaciones humanas, procurando la máxima coherencia interna y externa.

La gestión es fundamental en el establecimiento de propuestas de mejora. Su ayuda es el proceso organizativo que, a través del desarrollo de funciones como planificar, distribuir tareas, actuar, coordinar y evaluar, procura situar a la organización en un estadio superior al que se encuentra.

Cabe considerar, no obstante, la peculiaridad de las instituciones educativas como organizaciones. El tipo de metas que se proponen, la obligatoriedad con que asisten los usuarios, el poco desarrollo de la tecnología de procesos o la alta dependencia de recursos externos son algunas de las características propias que permiten hablar de procesos complejos y diferenciados.

La innovación como cambio planificado y deliberado debería partir del presente institucional intentando construir prácticas transformadoras tendientes al mejoramiento de la calidad educativa.

El marco de referencia

3

Introducción

Las instituciones educativas no pueden permanecer al margen de la realidad sociocultural. Tienen la función de desarrollar procesos sistemáticos de formación íntimamente vinculados con la sociedad. Al hacerlo, deben considerar: el marco normativo existente y las exigencias propias de un proceso educativo de calidad, el contexto, sus propias convicciones acerca de la educación, etc.

La Ley Federal de Educación, en su objetivo de proporcionar una adecuada formación para todos, establece el marco general de regulación a la vez que manifiesta intenciones, desafíos y deseos respecto a la escuela que necesita el país. Sus propuestas de autonomía pedagógica y de gestión reconocen el protagonismo de los docentes en el funcionamiento de las instituciones. Estos elementos demandan la construcción de profundas transformaciones ya sea en relación con la estructura del sistema educativo como respecto de cada institución en particular. Este conjunto de transformaciones ubican a la noción de innovación, así como a los procesos para llevarla a cabo, en el centro del debate y de las intenciones para construir nuevos modelos de gestión institucional.

Los márgenes de autonomía que alcancen las escuelas deben completarse con propuestas organizativas contextualizadas que reconozcan el hecho de que todas las instituciones tienen elementos comunes y diferenciados. Esto supone un debate interno sobre el modelo organizativo existente, el deseable y el posible, paralelo a la revisión de las concepciones organizativas existentes y al análisis del grado de desarrollo organizacional que puede alcanzarse.

Ideas clave

- **La Ley Federal de Educación es una respuesta a los desafíos del siglo XXI.**
- **La autonomía pedagógica es una de las propuestas de la Ley.**
- **Existe el compromiso de lograr que la organización sea más un agente educativo que una mera estructura de trabajo.**
- **La innovación aparece como desafío permanente.**



3.1. El marco normativo de transformación educativa

En 1993, con la sanción de la Ley Federal de Educación (24.195) se inaugura una nueva etapa en la educación argentina.

El sistema educativo argentino desde su fundación hasta la actualidad no había tenido una ley que regulara su funcionamiento en todos sus niveles, ciclos y/o modalidades. La Ley 1.420 regía para la enseñanza primaria de la Capital Federal y los Territorios Nacionales y la Ley Avellaneda regulaba al nivel superior universitario. Pero, en ningún caso –a pesar de que hubo algunos intentos– se promulgó una ley para todo el sistema y para toda la Nación, mientras que sí hubo legislaciones parciales, ya sea decretos o resoluciones y por supuesto, legislaciones provinciales. Convivían así, escuelas que eran reguladas por el Ministerio Nacional de Educación, escuelas reguladas por las provincias y otras por las municipalidades.

Ahora bien, ¿cuáles son los ejes centrales de la Ley Federal de Educación? ¿cuáles son las transformaciones que introduce en la organización y estructura del sistema educativo? ¿qué propuestas realiza para la gestión de las instituciones educativas? ¿cuál es el espacio para la concertación de las políticas educativas? A éstos, entre otros interrogantes, se intentará dar respuesta en este apartado.

A continuación se señalan algunos elementos centrales de la Ley Federal de Educación 24.195:

- Es una ley de carácter **general** porque:
 - Abarca todos los aspectos del sistema, sienta las bases para el funcionamiento de todos los niveles tanto para las escuelas de gestión privada como pública.
 - Incluye a la educación formal y no formal; la educación común y especial; la formación tecnológica y artística.
 - Incorpora la educación de niños, jóvenes y adultos.
- Extiende la educación básica **obligatoria** a 10 años, incluyendo un año de Educación Inicial y nueve años de Educación General Básica.
- Define una instancia, el **Consejo Federal de Educación**, para la coordinación de las políticas educativas y la concertación de las estrategias que conforman el sistema educativo nacional integrado. El Consejo está conformado por la máxima autoridad educativa de las 23 provincias y del Gobierno de la Ciudad de Bs.As. y es presidido por el Ministerio de Educación de la Nación.
- Reafirma la **responsabilidad del Estado** en materia educativa fijando y controlando el cumplimiento de la política educativa.
- Garantiza el acceso y la permanencia en el sistema al incorporar la **gratuidad** de la enseñanza e **igualdad de oportunidades** a través de medidas compensatorias brindando asistencia específica a niños y adolescentes de sectores sociales desfavorecidos o pertenecientes a familias con necesidades básicas insatisfechas.

- Establece **nuevas formas para la gestión** de las instituciones educativas como unidades de transformación, promoviendo la participación de la comunidad educativa en su seno.
- Promueve la **articulación** con el mundo del trabajo y con la universidad.
- Fija la necesidad de definir y garantizar el cumplimiento de **Contenidos Curriculares Básicos Comunes** para todo el país como garantía de calidad, equidad y unidad nacional.
- Introduce la **evaluación de la calidad** como instrumento para mejorar el Sistema Educativo Argentino.
- Promueve la **jerarquización y profesionalización del rol docente**. Crea la **Red Federal de Formación Docente Continua** para el perfeccionamiento, actualización y formación docente de todos los niveles apuntando a la profesionalización del rol.
- Establece un incremento general del presupuesto educativo hasta superar el piso del 6% PBI.
- Incorpora normas para el desarrollo del Sistema Educativo Nacional referido a la obligación del Ministerio Nacional de compensar desequilibrios educativos regionales, solucionar emergencias educativas o poner en práctica experiencias educativas de interés nacional.

Estos lineamientos ubican a la **institución escolar como unidad de cambio** dentro de un sistema integrado en el marco de políticas educativas concertadas tanto a nivel nacional como provincial. Se hace necesario, entonces, redefinir la forma que tradicionalmente ha asumido el trabajo en las escuelas construyendo nuevas modalidades de gestión y organización, íntimamente vinculadas con la construcción de un modelo institucional flexible y abierto al cambio y la innovación.

3.1.1. La nueva estructura del sistema educativo

Con la sanción de la Ley y las posteriores concertaciones en el marco del Consejo Federal de Educación, se da forma a la nueva estructura que debe asumir el Sistema Educativo Nacional.

En el artículo 10 de la Ley Federal de Educación se establece que la nueva estructuración del sistema educativo *“será implementada en forma gradual y progresiva”*. Los acuerdos realizados en el seno del Consejo definieron una meta temporal para la implementación de esta nueva estructura académica, en virtud de la cual, deberá regir en forma completa en el año 2000.

Se redefine la organización de siete años de escuela primaria y cinco de escuela secundaria en una nueva propuesta que adquiere la siguiente forma:

- **Nivel Inicial** que se inicia a los tres años de edad (siendo obligatorio el último año).
- **Educación General Básica (EGB)** obligatoria, de nueve años de duración a partir de los seis años de edad. Este nivel tiene una unidad pedagógica integral organizada en 3 ciclos.

- **Educación Polimodal** que tiene una duración de tres años. Incluye dos tipos de formación: en primer lugar una formación general de fundamento que asegura la adquisición de un núcleo de competencias básicas para todos los estudiantes y en segundo lugar una Formación Orientada que contextualiza y profundiza la formación en diferentes campos de conocimiento y del quehacer social y productivo.
- **Trayectos Técnicos Profesionales (TTP).** Paralelamente al Polimodal, las instituciones pueden ofertar TTP que habilitan para el desempeño de tareas laborales específicas otorgando el título de técnico. Estos trayectos no se reservan a las actividades industriales; incluyen también la formación para el desempeño en los servicios u otro tipo de tareas que requieran de aptitudes y destrezas complejas.
- **Educación superior profesional y académica de grado.** Su duración es determinada por las instituciones universitarias y no universitarias según corresponda.
- **Educación cuartenaria.**

El siguiente esquema refleja esta nueva estructura

SISTEMA EDUCATIVO - LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN																	
ESTRUCTURA: NIVELY CICLOS																	
10 AÑOS DE EDUCACIÓN OBLIGATORIA														3 AÑOS DE PROFESIONALES POSTOBLIGATORIA			
3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18 ...		
			PRIMER CICLO EGB I			SEGUNDO CICLO EGB 2			TERCER CICLO EGB 3			1er. Año	2do. Año	3er. Año	EDUCACIÓN SUPERIOR/ UNIVERSITARIA		
EDUCACIÓN INICIAL			EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA									EDUCACIÓN POLIMODAL			↔ TTP 4.ºAño		
												↕ ↕ ↕					
												TRAYECTOS TÉCNICOS PROFESIONALES					

Cuadro 6. Estructura del sistema educativo.

A partir de la sanción de la Ley se comenzó a implementar esta estructura de manera paulatina. Se inició, de manera masiva en 1996, la transformación del Nivel Inicial y del Primer Ciclo de la EGB. En 1997 algunas provincias incluyeron el Segundo Ciclo y otras comenzaron a implementar el Tercer Ciclo.

Uno de los elementos más innovadores y desafiantes de la nueva estructura, es quizá, el Tercer Ciclo de la EGB. Por primera vez se trabaja en la configuración de un ciclo que atiende a un sujeto particular: el púber. El Tercer Ciclo es el campo específico para un sujeto de aprendizaje distinto y, por tanto, demanda de una formación y de una planificación institucional diferente.

Esta nueva organización del sistema educativo, requiere la construcción de nuevos modelos de gestión institucional que permitan de manera paulatina ir acercándose al modelo plasmado en la Ley. Pero estas nuevas formas de gestión se encuentran íntimamente vinculadas con la necesidad de proponer y construir una nueva escuela vinculada con la configuración de prácticas escolares innovadoras que incluyan modalidades diferentes para el desarrollo de los procesos de enseñanza y de aprendizaje acordes con los principios de:

- **Equidad y calidad.** Un sistema educativo que aumente las oportunidades de aprendizaje para todos.
- **Descentralización y participación.** Un sistema educativo federal definido desde la unidad escolar.
- **Excelencia académica.** Un sistema educativo que permita contar con los mejores y más actualizados contenidos para todos.
- **Transformación organizacional.** Un modelo alternativo de organización y gestión dinámico, flexible y abierto a la comunidad.

3.1.2. La transformación curricular

En el proceso de implementación de la Ley y de la nueva estructura que de ella se deriva se estableció la necesidad de elaborar, en diferentes niveles de especificidad, una nueva propuesta curricular. Es así que **se establecieron tres niveles para la definición y articulación de la propuesta curricular.**

Un **primer nivel** nacional que involucra al Ministerio de Educación de la Nación, a todas las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires cuya instancia final de aprobación es el Consejo Federal de Educación. Este nivel elabora los Contenidos Básicos Comunes que definen los contenidos básicos y obligatorios para el enseñanza en todos los niveles del Sistema Educativo. En este marco se definieron los CBC para el Nivel Inicial, EGB, Polimodal y el Nivel Superior no universitario. Para el nivel Polimodal se definieron también los Contenidos Básicos Orientados (CBO) que contextualizan y profundizan los CBC en diferentes campos de formación vinculados con el mundo del trabajo.

Este nivel se justifica en la necesidad de garantizar a todos sus egresados el aprendizaje de determinadas competencias básicas, en el marco de un sistema educativo nacional. Este denominador común recoge las necesidades, experiencias y aportes de todos los ámbitos y se expresa en acuerdos amplios para posibilitar la construcción de una práctica educativa articulada y coherente.

Un **segundo nivel**, provincial, de elaboración curricular lo constituye la confección de los Diseños Curriculares Provinciales (DCP) en donde se adecuan y adaptan los CBC a las realidades regionales. En los DCP se establecen y secuencian los contenidos y se explicitan criterios de promoción y acreditación de los alumnos. Estos diseños rigen en cada una

de las provincias. En este segundo nivel de especificación se reorganizan, profundizan y completan los CBC. A diferencia de los CBC, los DCP constituyen un diseño curricular.

Un **tercer nivel** de especificación se define en las instituciones educativas a través de la formulación del Proyecto Educativo Institucional (PEI). En el nivel institucional se enriquecen y garantizan las definiciones realizadas en los niveles Nacional y Provincial. El PEI enmarca y articula las diferentes programaciones de aula que desarrolla cada docente.

El trabajo en estos tres niveles de especificación curricular, garantiza de manera paralela la unidad y necesaria articulación nacional del sistema educativo en su conjunto, con el ejercicio de la autonomía tanto provincial como institucional. Tal como se expresa en la Ley Federal de Educación:

“Art. 9° El sistema educativo ha de ser flexible, articulado, equitativo, abierto, prospectivo y orientado a satisfacer las necesidades nacionales y la diversidad regional.”

Así, si bien las provincias y las instituciones elaboran su propuesta curricular lo hacen teniendo como base los acuerdos nacionales y provinciales respectivamente. Se promueve así, el ejercicio de la autonomía atendiendo a las distintas realidades y necesidades provinciales y regionales asegurando la unidad del sistema educativo nacional como totalidad. **Autonomía y unidad**, entonces, se vuelven las dos caras de este proceso.

El siguiente gráfico expresa lo expuesto, dando cuenta de la vinculación entre los diferentes niveles de especificación y los distintos niveles de decisión que este proceso supone.

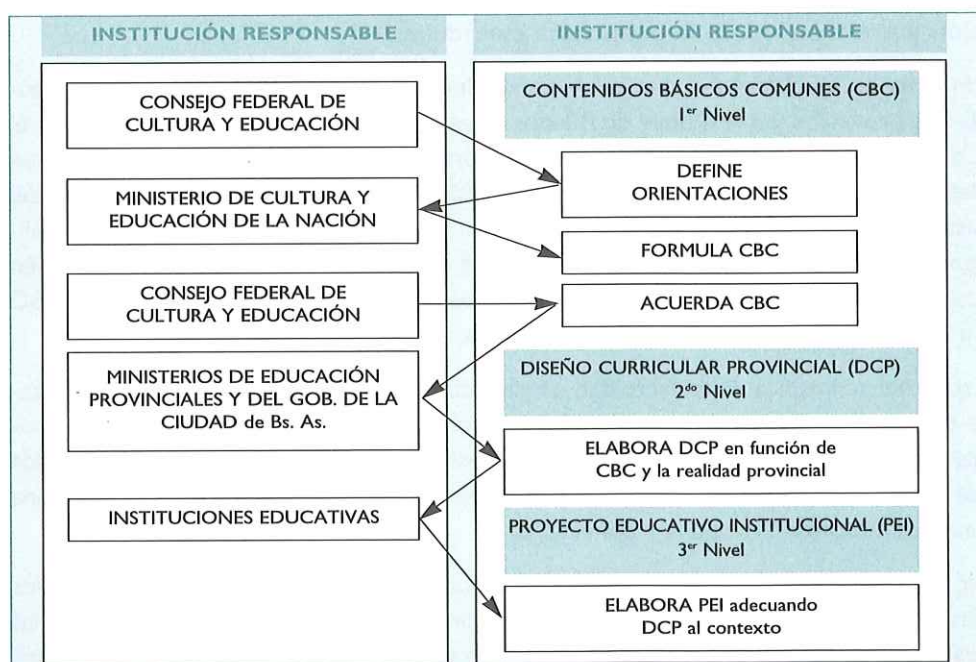


Gráfico 6. Los niveles de especificación curricular.

3.1.3. Nuevos modelos de organización y gestión institucional

Es a partir de la implementación de la Ley Federal de Educación y de las nuevas funciones y atribuciones que ella otorga a los distintos niveles de decisión educativa que surge la necesidad de configurar nuevos modelos para la gestión institucional. La definición de la institución como unidad de cambio y como consecuencia la elaboración del PEI, la aparición de nuevas funciones –como puede ser el coordinador de ciclo–, la convicción acerca de la necesidad de generar en las escuelas propuestas transformadoras e innovadoras se encuentran en la base de los cambios propuestos para la organización y gestión institucional.

La Ley 24.195 propone como eje del cambio a la escuela en su conjunto promoviendo una transformación integral de la institución. Los siguientes artículos de la Ley establecen que:

Art. 41. La unidad escolar adoptará criterios institucionales y prácticas educativas democráticas....

Art. 42. La comunidad educativa estará integrada por directivos, docentes, padres, alumnos/as, personal administrativo y auxiliar de la docencia y organizaciones representativas y participará –según su propia opción y de acuerdo al proyecto institucional específico– en la organización y gestión de la unidad escolar y en todo aquello que haga al apoyo y mantenimiento de la calidad de la educación, sin afectar el ejercicio de las responsabilidades directivas y docentes.

Estas definiciones acerca de la institución escolar, así como la nueva estructura del sistema educativo y la transformación curricular en marcha, traen aparejada la aparición de nuevos roles y funciones a los efectos de promover la construcción de un nuevo modelo de institución educativa.

Dos Resoluciones del Consejo Federal de Educación (43 y 46/95), definen los lineamientos para la transformación institucional y las nuevas funciones de sus miembros. Es a partir de la Ley y de estas resoluciones, entre otras, que es posible identificar un nuevo perfil institucional vinculado con:

- **La gestión e innovación.** La configuración de un modelo de gestión transformadora, que tiene como herramienta fundamental al Proyecto Educativo Institucional (PEI), y democrático que facilita la participación de la comunidad educativa en la institución en general y en la elaboración del PEI en particular.
- **La organización.** Promover una organización flexible en función de las necesidades de los procesos de enseñanza y aprendizaje y de las directrices que surjan a partir del PEI. Facilitar la distribución flexible de los espacios, tiempos y formas de agrupamiento de los alumnos.
- **El trabajo institucional de los alumnos.** Promover la organización de equipos de trabajo para: el trabajo con contenidos curriculares (investigación,

talleres, etc.), participación en el consejo de convivencia, organización de eventos, elaboración del PEI, etc.

- **Los procesos orgánicos de participación.** Crear consejos de convivencia en las aulas y en la institución, generar espacios de trabajo con la comunidad, crear redes para el trabajo interinstitucional, etc.
- **La evaluación.** Generar instancias de evaluación y seguimiento fomentando la autoevaluación institucional tendientes al mejoramiento de la calidad educativa. Instalar una gestión comprometida con los resultados y generar procesos de reflexión en y sobre la acción en el colectivo docente como equipo de trabajo.

Este tipo de definición institucional trae aparejada la necesidad de repensar las formas en que históricamente se construyeron los roles de conducción en el sistema educativo. La reconfiguración de estos perfiles se encuentra vinculada con la necesidad de fomentar por un lado la innovación y el cambio en las escuelas generando nuevas modalidades de trabajo institucional y, por el otro, con la necesidad de que los encargados de la conducción de las instituciones asuman el liderazgo de dichos procesos de cambio y transformación.

Así, en la Resolución 43/95 se establece como tareas de la **función directiva**:

- La promoción de la participación y el compromiso de los docentes y la comunidad educativa en la planificación y gestión institucional.
- La planificación en conjunto con el equipo docente.
- El uso de información para el análisis y evaluación del desarrollo del PEI.
- La participación en reuniones junto con otros directores de la zona.

Como tareas específicas de la **función supervisiva** se propone :

- La organización y coordinación de reuniones junto con los directores de su zona.
- La construcción de indicadores para el seguimiento institucional a los efectos de proponer acciones para un mejor desarrollo del proyecto institucional. La información como base para la toma de decisiones debe servir al supervisor para trabajar en los diferentes ámbitos que definen y articulan su función: las instituciones, la zona de supervisión, el cuerpo de supervisión y el nivel político.
- Asistir técnica y pedagógicamente a las instituciones escolares a su cargo.

El **PEI**, como proyecto que se construye, pero que también construye una realidad, como expresión y concreción de la utopía educativa, es una necesidad pero también un desafío para todos aquellos que se encuentran en la tarea de configurar una nueva forma de “hacer y vivir la escuela”. Una institución abierta que busca recrearse y volver a inventarse en sus prácticas cotidianas.

3.2. La orientación de la organización

El desafío de la transformación organizacional que plantea la Ley Federal no está en mejorar la ordenación de las instituciones sino como se ha visto recién en hacerlo en una determinada dirección. Cabe, al respecto, revisar algunas de las orientaciones que explican y justifican una determinada manera de intervenir en las organizaciones.

3.2.1. Las concepciones organizativas

El estudio de la estructura y funcionamiento de las organizaciones escolares y del comportamiento de sus miembros no se desarrolla en el vacío, sino que se inscribe dentro de ciertos modelos o perspectivas de la organización. Bajo planteamientos diversos de carácter cultural, socio-crítico, u otros se estructuran imágenes alternativas de la escuela como organización.

Estas perspectivas permiten resituar el estudio de las organizaciones educativas y ayudan a estructurar una teoría general sobre ellas. Mientras tanto, lo que se tiene son intentos explicativos de su funcionamiento y, en todo caso, metáforas que favorecen su comprensión.

De estos planteos se deduce que la organización educativa no puede ser analizada bajo los presupuestos clásicos de racionalidad. Ya no parece suficiente el estudio que partía de considerar a las personas como actores racionales que podían intervenir en función de metas, estructuras, actividades y resultados. Los factores implicados son múltiples, no suficientemente conocidos y seguramente relacionados de manera muy dinámica.

Por otra parte, la presentación realizada tan sólo recoge parte de las preocupaciones existentes y no todas las posibles. El cuadro 7 presenta resumidamente las caracterizaciones de las corrientes más significativas que explican el funcionamiento de las organizaciones educativas, realizadas a partir de los tipos de racionalidad que propone Habermas.

Los supuestos de base en cada enfoque sostienen concepciones diferenciadas respecto a la realidad y a la posibilidad de su conocimiento. Las diferencias conllevan distintos conceptos de ciencia y, consecuentemente, variados temas de preocupación y de modelos de investigación.

Señalar la complejidad de la institución escolar no supone más que reconocer algunos de sus rasgos característicos como organización. Es precisamente esta complejidad la que justifica la dificultad de abordar globalmente su estudio y la que obliga a hacer el esfuerzo de integrar los resultados de los diferentes aportes. Así, resulta coherente afirmar **que una buena institución es la que mantiene un diseño adecuado, fomenta una cultura común y tiene preocupación por el cambio y la mejora.**

Enfoques	Filosofía de partida	Visión de organización	Consecuencias
Científico-racional	<p><i>Filosofía realista:</i> la realidad puede ser conocida y aprehendida tal cual es. Es externa, inmutable (evoluciona por sí misma).</p> <p><i>Concepción positivista de la ciencia:</i> hay leyes generales que pueden ser aprehendidas. Existe una teoría universal, aséptica y generalizable. La teoría es un recurso instrumental para la acción.</p> <p><i>Preocupación por la generalización, establecimiento de relaciones causales, causalidad lineal y objetiva.</i></p>	<p><i>Entidad real y observable:</i> La realidad en sus manifestaciones ¿cómo se manifiesta la organización?</p> <p><i>Perspectiva unitaria:</i> sistema cooperativo para conseguir intereses comunes. Preocupación por delimitar metas, estructuras, roles y tecnología.</p> <p><i>Instrumento para posibilitar objetivos prefijados.</i></p>	<p>Preocupación por definir metas, estructuras, roles y tecnologías.</p> <p>Interés por conseguir la máxima relación entre necesidades/intereses individuales y roles o relaciones personales</p> <p>Estudios sobre ESCUELAS EFICACES</p>
Interpretativo-simbólico	<p><i>Filosofía fenomenológica:</i> La realidad es significativa y queda constituida por significados, símbolos, interpretaciones, etc.</p> <p><i>La ciencia busca resolver problemas.</i> La teoría es contextualizada y múltiple. Elabora cuadros interpretativos amplios y flexibles. No busca la generalización. La teoría es un recurso informativo para la práctica social y/o lo personal.</p> <p><i>Preocupación por la comprensión de los fenómenos, la identificación de las reglas relacionales, la multidimensionalidad causal y la intersubjetividad.</i></p>	<p><i>Realidad cultural:</i> la realidad en sus significaciones ¿cómo es la organización?</p> <p><i>Perspectiva pluralista:</i> coaliciones de participantes que negocian sus metas.</p> <p><i>Preocupación:</i> por el liderazgo personal, la cultura escolar y los niveles de satisfacción individual.</p> <p><i>Instrumento para el desarrollo personal.</i></p>	<p>Las organizaciones son fundamentalmente personas con percepciones, expectativas y grados de satisfacción que hay que considerar.</p> <p>La toma de decisiones colectiva es un factor aglutinador.</p> <p>Preocupación por la CULTURA ORGANIZATIVA</p>
Socio-crítico	<p><i>Filosofía emancipadora y liberadora:</i> La realidad construida queda mediada por las condiciones de funcionamiento que exigen compromiso con la acción. Teoría impregnada de valores y componentes éticos. La teoría supera el sentido instrumental y de práctica personal para incidir en el poder reflexivo.</p> <p><i>Preocupación por descubrir contradicciones, abandonar la descripción e intervenir en la acción.</i></p>	<p><i>Realidad política:</i> la realidad en sus justificaciones ¿por qué la organización se construye así?</p> <p><i>Perspectiva dialéctica:</i> Lo organizativo como mecanismo de legitimación ideológica que mantiene la distribución desigual de poder, economía y conocimiento cultural.</p> <p><i>Preocupación:</i> Por el conflicto, los procesos de negociación y el cambio real.</p> <p><i>Instrumento para reducir el conflicto.</i></p>	<p>El conflicto y la negociación son factores inherentes a la vida organizativa. La organización refleja las relaciones entre estructura superficial y profunda. Compromiso con el CAMBIO ORGANIZATIVO.</p>

Cuadro 7: Concepciones más representativas en organización escolar (a partir de Gairín, 1996a:IV)

El hecho de hablar de orientaciones diferentes no conduce necesariamente a considerarlas enfrentadas. Se trata más bien de distintos niveles de análisis que la perspectiva histórica ha evidenciado. Cada nivel de análisis supone una conceptualización más amplia que permite mayor profundidad en el estudio de la organización. Si los planteos calificados de racionales ven la organización en sus manifestaciones, los simbólicos lo hacen en su realidad y los críticos profundizan en las razones de esa realidad.

Por una parte, la escuela, como objeto de reflexión y de práctica, puede ser considerada como un fenómeno/realidad en la que convergen componentes materiales, estructurales y funcionales; por otra, componentes representacionales, culturales y socio-contextuales, mantenidos básicamente por los individuos y grupos que pertenecen a la escuela; pero también, componentes políticos, ideológicos y sociológicos, alimentados y potenciados por y desde el conflicto, los intereses de clase, e incluso, la cultura dominante.

Por otra parte, es difícil pensar que pueda plantearse una perspectiva crítica sobre una realidad aún no conocida. Los paradigmas científico-racional e interpretativo-simbólico aportan, en tal sentido, la materia prima para la elaboración del paradigma crítico. De igual modo, los simbolismos de una organización no son abstracciones puras sino que se fundamentan en estructuras conocidas y en propósitos manifestados por las organizaciones.

Todos los aportes presentados profundizan en alguno de los componentes organizativos (objetivos, estructura, sistema relacional o acción directiva). No obstante, la mayoría se orienta al **sistema relacional**, que se constituye como el factor clave de la organización y el foco de los aportes simbólicos y críticos. En este sistema relacional la persona está como el elemento esencial de toda la organización, impredecible en sus comportamientos. Intervenir sobre tal componente supone incidir en lo más relevante y posibilitar, en consecuencia, los cambios más substanciales y permanentes.

La consideración de los objetivos y metas de las instituciones se ha realizado desde la perspectiva científico-racional y bajo un enfoque fundamentalmente funcionalista (cómo redactarlos, qué ámbitos deben definir, ...), que se ha completado gracias a la perspectiva participativa y negociada que le imprimen los nuevos enfoques. Así, la visión tradicional debe superarse y considerar, a nivel de las metas, la exigencia social y el resultado de la dinámica entre necesidades sociales, necesidades individuales y necesidades de grupos educativos próximos (docentes, alumnos, padres, etc.).

Queda así claro que la realidad organizativa de las instituciones educativas no sólo es un sistema complejo y distintivo respecto a otras organizaciones, también es multifacético y multidimensional que puede ser analizado desde diferentes ámbitos (sistema de objetivos, sistema estructural y sistema relacional), donde caben múltiples perspectivas en cada uno de ellos, como evidencian los enfoques analizados y sus implicaciones.

3.2.2. Los niveles de desarrollo organizacional

La situación de las organizaciones suele ser diferente aún en un mismo contexto socio-cultural. La manera especial como se relacionan sus componentes, la acción diferenciada de la dirección, la forma cómo se aplica el proceso organizativo, la propia historia institucional y sus inquietudes en relación con el mejoramiento, configuran diferencias y dan una personalidad única y particular a cada institución.

Desde una perspectiva analítica, se podría considerar que las organizaciones presentan diferentes niveles de desarrollo. La síntesis que se presenta en el gráfico 7 da cuenta de algunos de ellos.

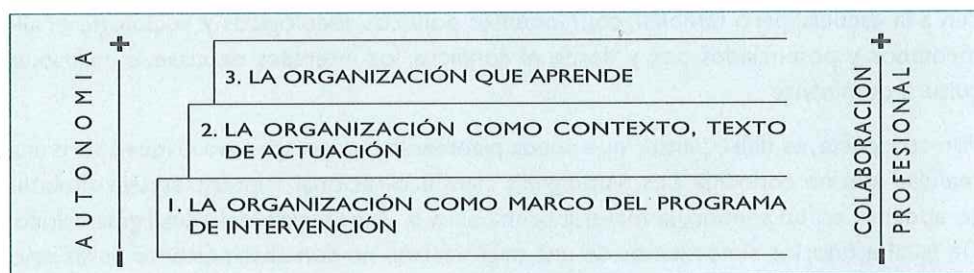


Gráfico 7: Estadios relativos al papel de las organizaciones.

El **primer estadio** se podría identificar con la situación que asigna un papel secundario a la organización. Lo importante es el Programa de intervención (proyecto educativo, proyectos específicos,..) y la organización resulta ser el continente que, según cómo se adecue, puede facilitar o no el desarrollo del Programa. El papel asignado a la organización resulta ser subsidiario y fácilmente sustituible; de hecho, el programa podría darse en otro marco de actuación si así se decidiera y la formación pretendida no tendría necesariamente por qué resentirse.

Esta concepción y el papel asignado a la organización ha estado y está presente en muchas actuaciones. Se podría decir que, a menudo, el proceso organizativo actúa como soporte de un programa, proporcionando para su desarrollo espacios, tiempos, normativa, recursos humanos u otros requerimientos; esto es, adecuando los recursos a las tareas asignadas con la pretensión de alcanzar los resultados prefijados.

El **segundo estadio** implica una posición activa por parte de las organizaciones. Existen explicitadas directrices institucionales, llámense Proyecto Educativo Institucional, Programa de intervención u otras, que definen las metas que la organización trata de conseguir. Este compromiso exige una toma de conciencia colectiva que obliga a reflejar compromisos más allá del espacio aula o de la acción individual del docente.

Si una institución asume como compromiso estar abierta a todos los ciudadanos e intenta hacerlo efectivo, deberá reflejarlo en sus directrices y cumplirlo a través de prácticas educativas efectivas que concretan tanto las políticas generales como las que se

aplican día a día. Se imponen actuaciones que van más allá del trabajo del aula y que implican la modificación de las estructuras de funcionamiento, el cambio de actitudes y prácticas, el trabajo colectivo o el desarrollo de programas paralelos y complementarios a aquél.

El desarrollo de pilares como: **la racionalidad en las estructuras** y formas de funcionamiento, **la flexibilidad ante las exigencias** que impone el cambio o la **permeabilidad/apertura al entorno**, en la configuración de instituciones educativas no es un proceso sencillo, pero puede conseguirse a través de acciones que posibiliten un cambio progresivo. Desarrollar una mayor autonomía organizativa, favorecer el intercambio de experiencias y proporcionar facilitadores externos son actuaciones que pueden posibilitar un cambio de la práctica y que facilitan la promoción de la reflexión y la profesionalización docente.

La respuesta a preguntas como: ¿los integrantes de la institución educativa se sienten partícipes en un medio favorable a su desarrollo personal? y ¿los alumnos tienen un encuentro productivo con el saber y una nueva forma de entender la realidad vital?, necesariamente ha de ser afirmativa. Y eso sólo será posible cuando los diferentes miembros de la institución revisen, a través del estudio, reflexión y análisis crítico, lo que está aconteciendo en el interior de la institución. En definitiva, la organización educa porque desarrolla la capacidad de sus diferentes miembros en el proceso colectivo de reflexión y toma de decisiones.

Seguramente, se podría hablar del **tercer estadio** en el caso de una institución educativa que en su momento se planteó hacer efectiva una escuela para todos, lo reflejó en el Proyecto Educativo Institucional y durante años ha ido desarrollando actuaciones curriculares, organizativas u otras en esa línea. Posiblemente, ya sea un hecho asumido el incorporar a los programas y al funcionamiento de la institución algunas modificaciones que favorecen el tratamiento de la diversidad, con lo que cada vez resulta menos necesario plantearse explícitamente esa problemática. Puede afirmarse que ha habido un aprendizaje institucional, que ha contribuido a conformar parte de la historia de la institución.

Más allá de la existencia y realización de proyectos, se puede entender como compromiso de las organizaciones, **institucionalizar** los cambios que progresivamente se vayan planteando. Todo ello exige la existencia de mecanismos de autoevaluación institucional y de un claro compromiso institucional con el cambio. La **organización que aprende**, se sitúa en un nivel que pocas instituciones alcanzan y es que instaurar, aplicar y utilizar mecanismos de evaluación en la perspectiva del cambio exige de actitudes personales y de procesos de seguimiento y evaluación que chocan con la tradicional “forma de hacer” en las instituciones.

Mejorar una institución de formación en la perspectiva comentada no es una tarea fácil, pues, además de los problemas estructurales existentes y relacionados con la autonomía,

existen inercias personales e institucionales que dificultan el compromiso colectivo, el trabajo cooperativo y la autoevaluación como requisitos necesarios para la mejora.

Si se considera a la “*institución que aprende*” como aquella que facilita el aprendizaje de todos sus miembros y continuamente se transforma a sí misma, se resalta el valor del aprendizaje como una de sus bases fundamentales. El desarrollo de la institución se basa en el desarrollo de las personas y en su capacidad para incorporar nuevas formas de hacer a la práctica diaria.

Este marco conceptual donde se produce el autoaprendizaje constituye, sin lugar a dudas, la referencia que permite un impulso organizativo hacia el futuro. Las personas no se forman y desarrollan solamente para satisfacer los fines de la institución sino para ampliar su función, para enriquecerla en el día a día. Este planteo nuevo puede llegar a cuestionar las formas que asumen aspectos relacionados con el liderazgo, la toma de decisiones y los mecanismos de control que se establecen.

El cuadro 8 presenta algunas implicaciones que cabría considerar si se desea mejorar el nivel de organización de las instituciones.

Aspectos de análisis	La organización como marco	La organización como contexto	La organización aprende
ASPECTOS GENERALES <ul style="list-style-type: none"> • CURRÍCULUM • DISEÑO CURRICULAR • DESARROLLO ENSEÑANZA 	Cerrado Esquema de trabajo Individualista	Abierto y consensuado Excusa para el debate Cooperativa	Abierto y contextualizado Instrumento de cambio Cooperativa, Innovadora
ASPECTOS ORGANIZATIVOS O DIRECTRICES INSTITUCIONALES <ul style="list-style-type: none"> • ESTRUCTURAS DE PARTICIPACIÓN <ul style="list-style-type: none"> • Alumnos • Padres • SISTEMA RELACIONAL <ul style="list-style-type: none"> • Alumno • Profesor • Directivo • FUNCIONES ORGANIZATIVAS <ul style="list-style-type: none"> • Planificación • Evaluación • ... 	Impuestos Centrada en la gestión Testimonial Sujeto Pasivo Transmisor Controlador Uniforme Normativa	Consensuados Centrada en sus propias expectativas Coparticipación Participante Mediador Coordinada Diversificada, Consensuada Criterial, coevaluación	Negociados permanentemente Centrada en los problemas Agentes activos Agente de cambio Guía, facilitador Transformador Contingente Centrado en el cambio, autoevaluación

Cuadro 8: Algunas implicaciones de los diferentes niveles organizativos.

Aunque parezca lo contrario, no puede decirse que un nivel sea mejor que otro; dependerá del contexto en el que se sitúen y del grado de ordenación y desarrollo que haya alcanzado la organización. Si el contexto socio-cultural no valora el trabajo cooperativo y funciona de una manera vertical y con alto grado de individualidad, será difícil mantener una institución que defienda valores contrarios o distintos. Asimismo, mientras no se cambien actitudes individuales y protagonismos egoístas será complicado avanzar en un modelo cooperativo de funcionamiento. De hecho, podría decirse que el nivel más adecuado para cada institución es aquél que le resulta posible en su situación actual; esto es, **aspirar a lo que se requiera con los recursos que se tengan intentando acercarse cada vez más hacia aquello que se pretende**. En el nivel de la planificación institucional es importante **moverse entre lo posible y lo deseable intentando generar acciones que se aproximen progresivamente hacia aquello que se anhela**. Una gestión que sólo trabaja en el nivel de lo dado difícilmente podrá promover innovaciones o construir nuevos modelos de “hacer institución”.

Avanzar hacia otros niveles superiores se justifica bajo la perspectiva de que éstos nos hacen más solidarios como personas y permiten que las organizaciones sean más eficaces al ser capaces de aprender de sus errores. Pero, dadas las posibles dificultades, ¿merece la pena avanzar? La respuesta no puede ser más que afirmativa si se piensa lo que se pierde en caso contrario. Prever los cambios y tomar iniciativas al respecto hace crecer a una organización que aprende y acepta los cambios como desafíos para el crecimiento y desarrollo tanto institucional como de cada uno de sus miembros.

Por último, la realidad, sobre todo en organizaciones de muchos miembros y varios departamentos, puede suponer la presencia simultánea de varios niveles organizativos. Así, puede existir un área (administrativa, académica, actividades extraescolares, etc.) que funciona bajo el nivel 1 y otra bajo el nivel 2.

R

Las ideas que orientan la transformación del actual sistema educativo a través de la Ley Federal de Educación hacen referencia a:

- La igualdad de oportunidades, en la medida en que está abierto a todos los ciudadanos y procura el rendimiento global del sistema educativo e incrementa los aprendizajes de calidad de los estudiantes.
- La descentralización y participación posibilitan la implicación de las autoridades provinciales en la toma de decisiones educativas y enfatizan la participación de la comunidad en las instituciones educativas a través de la elaboración del Proyecto Educativo Institucional.

(continúa)

(continuación)

- La transformación organizacional, en la perspectiva de organizaciones inteligentes que son capaces, en el marco de la autonomía, de contextualizar sus decisiones y someterlas a procesos de control que garanticen su máxima eficiencia.
- Los cambios pretendidos para el aula, las escuelas y la supervisión no serán posibles sin profesionales que entiendan a la formación, la reflexión y el trabajo en equipo como herramientas y procesos clave de la vida en la institución. Paralelamente, es preciso fortalecer las instituciones como organizaciones donde se integren, en una sola perspectiva, la innovación, la investigación y el desarrollo profesional.

El compromiso organizativo con el cambio adquiere aquí sentido y supone la ordenación institucional bajo perspectivas culturales y socio-críticas, donde la reflexión sobre la propia práctica, la participación y el compromiso se vinculan entre sí en el marco de una ética profesional determinada.

El papel que tradicionalmente se ha reservado a la organización de las instituciones es el que la considera como una estructura que soporta actividades curriculares, posibilitando o limitando su desarrollo. En la actualidad, resulta deseable dirigir los esfuerzos a situar a la institución en un segundo estadio donde la organización actúa como agente educativo, participando en la conformación de actitudes y valores de las personas que se educan. El objetivo último sigue siendo establecer institucionalmente mecanismos que permitan que la organización aprenda de sus errores y pueda por sí misma alcanzar mayores cuotas de eficacia y eficiencia.

La organización como agente educativo y la organización autocualificante aparecen así como metas irrenunciables que renuevan el compromiso de los directivos y supervisores con la construcción de instituciones educativas de calidad.

La delimitación de las directrices institucionales

4

Introducción

La puesta en funcionamiento de la transformación educativa ha revitalizado el debate y la reflexión sobre los aspectos pedagógicos y curriculares relacionados con los requerimientos educativos actuales. Como pasa siempre, las innovaciones llevan a nuevos objetivos, estructuran nuevas relaciones y nuevas formas de acción. La noción de Proyecto Educativo Institucional (PEI) es, en este sentido, un referente que está induciendo a los establecimientos educativos a replantear sus formas de acción y los fundamentos sobre los que se basa la acción pedagógica y aparece como una opción que se asume a nivel del sistema educativo, de las escuelas y de los docentes.

El PEI supone un compromiso mediante el cual se explicitan los acuerdos que los diferentes miembros de la institución asumen de una manera consensuada y coordinada. Se actúa así democráticamente al hacer público el conjunto de intenciones que emergen de la actividad de las escuelas, al mismo tiempo que se facilita el proceso de participación de los responsables y ejecutores de la actividad educativa. La explicitación escrita posibilita que las actuaciones individuales y colectivas se vuelvan más económicas y racionales. Además de orientar las actuaciones, la clarificación ideológica y organizativa de las instituciones, contribuye a facilitar acciones coordinadas, coherentes y no contradictorias.

Impulsar la realización de proyectos no debería reducirse a un acto administrativo y burocrático; **el PEI es la oportunidad que tienen las instituciones para impulsar el trabajo en equipo; en definitiva, una forma de posibilitar una acción profesionalizadora.**

Ideas clave

- La gestión por proyectos es una respuesta plausible ante la complejidad de la acción educativa.
- La gestión por proyectos es coherente con un modelo de institución participativa y transformadora.

(continúa)

(continuación)

- Los compromisos adquiridos a nivel institucional son ejes que guían la actuación en el aula.
- Tan importante como el Proyecto Educativo Institucional y su concreción en documentos, es el proceso de elaboración y desarrollo que se sigue, por lo que deja traslucir de actitud abierta a la reflexión y el cambio.

4.1. Sobre su necesidad



La complejidad ya analizada de las instituciones escolares dificulta su proceso de organización pero justifica más la necesidad de hacerlo. Parece conveniente, en este sentido, que las escuelas aborden como una primera tarea perfilar sus intencionalidades y el diseño organizativo que han de utilizar para conseguirlas.



Las directrices institucionales aportan los mecanismos que posibilitan y facilitan a los miembros de una comunidad escolar expresar sus valores, creencias, principios educativos y formas de entender a la educación en general y a la enseñanza en particular. Su explicitación da personalidad a las instituciones, a la vez que orienta su trabajo.

Las metas que persigue una intervención educativa siempre existen, explícita o implícitamente, si bien, en su definición, no siempre ha existido una participación amplia. Lo que debe perseguir la educación, lo que han de conseguir y desarrollar los docentes, la forma en que deben organizarse las escuelas y el currículo es resultado, a menudo, de puntos de vista parciales no siempre explícitamente elaborados y consensuados.

Una escuela participativa y cada vez más autónoma necesita explicitar lo que desea y lo que precisa hacer a través del consenso de todos los que intervienen en el hecho educativo. Se justifica también esta necesidad por:

a) La naturaleza específica de las organizaciones escolares.

La especificidad de las instituciones educativas como organizaciones es ampliamente reconocida tanto por la naturaleza de los fines que asume como por la peculiaridad de su organización, como ya se mencionó anteriormente. A la ambigüedad de las metas, añade la deficiente tecnología que emplea, la obligatoriedad de participación que tienen sus miembros, la diversidad cultural entre ellos y la alta dependencia de los contextos. Todo ello, aconseja el establecimiento consensuado de metas que sirvan a un acercamiento cultural y operativo en las formas de acción.

b) El proceso de gestión participativa que ha regulado nuestra sociedad.

La participación de padres, alumnos y otros miembros de la comunidad educativa en la toma de decisiones, exige definir de manera colaborativa las metas que se persiguen y delimitar los campos de competencia.

La definición y el establecimiento explícito de metas comunes en las instituciones, además de favorecer su cumplimiento por la información que proporciona, sirve a los siguientes objetivos:

- a) Facilitar el establecimiento de líneas de acción coherentes y coordinadas para todos los miembros de la comunidad educativa.
- b) Racionalizar y aunar los esfuerzos personales e institucionales
- c) Reducir magnitudes de incertidumbre, de contradicción y de esfuerzos estériles.
- d) Favorecer la delimitación de esfuerzos y ayudar a la realización profesional y al crecimiento personal de sus miembros.
- e) Permitir y fomentar procesos de evaluación.

También contribuye a:

- Explicitar la cultura institucional
- Evitar la improvisación y la rutina.
- Facilitar la implicación y la confluencia de intereses de todos los miembros de la comunidad educativa, si el proceso se hace de manera participativa.
- Orientar a las personas que se incorporen a la institución.
- Garantizar la coordinación y continuidad en las actuaciones.
- Configurar progresivamente una escuela con personalidad propia.
- Dirigir procesos de innovación.
- Adaptar la actividad educadora a la diversidad social y cultural.
- Informar a la comunidad acerca de la oferta educativa institucional.
- Establecer criterios que rijan la actuación de las instituciones educativas y que faciliten los procesos de evaluación y autoevaluación institucional.

La existencia de directrices institucionales es, asimismo una exigencia organizativa para instituciones educativas que tienen un cierto nivel de autonomía institucional. La autonomía potencia la creación de una “línea de escuela”, mediante el establecimiento de metas comunes y el impulso de la participación y acción coordinada de los diferentes miembros que componen la comunidad educativa.

Parece así justificada la defensa que se hace de que las instituciones educativas concreten sus propuestas evitando, al mismo tiempo, actuaciones intuitivas, muchas veces provisionales y con un alto grado de incertidumbre que en muchos casos no sabe potenciar los esfuerzos individuales. Por otra parte, la exigencia de concreción conlleva el esfuerzo colectivo en la búsqueda de objetivos comunes permitiendo, de esta forma, superar la etapa de actuaciones individualizadas que ha caracterizado durante mucho tiempo a las escuelas, y facilita medios para la construcción de la comunidad educativa a través de la definición de una identidad compartida y particular de dicha escuela.

Es verdad que en las instituciones escolares siempre hubo objetivos comunes, aunque en la mayoría de los casos eran implícitos o no eran fruto de la reflexión colectiva y deliberada; sin embargo, lo que ahora se propone es la necesidad de construirlos en equipo y explicitarlos por escrito, ya que, aunque existan, se hace difícil constatar su

realización al no corresponder siempre los hechos con las intenciones o con las declaraciones. **En definitiva, volver explícito, formal e institucional lo informal, implícito y a veces incontrolable.**



4.2. Sobre su contenido



Las diversas funciones que cumplen los **Proyectos Educativos Institucionales** como explicitación de las directrices institucionales son una respuesta a la diversidad que se vive en las instituciones educativas. Por otra parte, son respuestas específicas a cada contexto fruto del diálogo y consenso de la comunidad escolar.

Por ello, la construcción del PEI puede abordarse desde diferentes perspectivas que incluyen desde procedimientos intuitivos hasta otros más o menos sistematizados/planificados. Se trata de superar la mera presentación formal para expresar una intención y una práctica compartida que busca, a partir de la realidad existente, su transformación.

La elaboración e implementación del Proyecto Educativo Institucional lleva a la necesidad de diferenciar las finalidades institucionales de acuerdo a si se refieren a objetivos institucionales de medio-largo plazo o de corto plazo. Los primeros, de carácter programático y prospectivo, deben garantizar una cierta estabilidad de los objetivos, mientras que los segundos, de carácter operativo, han de favorecer su realización.

El Proyecto Institucional será una herramienta válida en la medida en que permita identificar, explicitar, comprender y transformar los diferentes ámbitos de la vida institucional.

El **Proyecto Educativo Institucional**, con sus **tres componentes: orientaciones generales, programación curricular y reglamento institucional**, constituye el documento que representa y presenta a la institución escolar; actúa como directriz de las acciones que en ella se desarrollan y tiene una cierta permanencia a lo largo de la vida institucional.

Las **orientaciones generales** del PEI (notas de identidad, objetivos generales, estructura organizativa) explicitan valores, pautas de conducta, actitudes, etc., que todos los miembros de la comunidad escolar asumen consciente y consensuadamente.

La **Programación Curricular** como especificación del currículo ordena, a nivel de la escuela el conjunto de experiencias que han de permitir la promoción de determinados aprendizajes. Este componente del PEI no puede considerarse como un documento aparte, ya que es el organizador de la propuesta educativa que se hace a nivel institucional. Es decir, que no se trata de dos proyectos que caminan paralelamente, sino que conceptualmente, la programación curricular es un componente del PEI y organiza el resto de las tareas de la institución.

Mientras que las orientaciones generales definen los rasgos de identidad de la escuela, formula los objetivos generales que se persiguen y expresan la estructura organizativa coherente para conseguirlos, la Programación Curricular se centra en las prácticas de enseñanza y aprendizaje.

El Reglamento Institucional define los procedimientos o métodos de actuación que posibilitan la realización operativa de los objetivos institucionales. Es un elemento normalizador que regula la vida institucional y permite la aplicación en la práctica del PEI por medio de la formalización de la estructura de la escuela y del establecimiento de reglas, preceptos y normas a través de las cuales ordenan la convivencia.

La operatividad de los objetivos contenidos en el PEI exige la priorización de algunos y el desarrollo de planes de acción concretos que se sintetizan en los **Proyectos Específicos**. Lo expresado hasta aquí permite realizar algunas consideraciones como las que se sintetizan a en el cuadro 9.

Proyecto educativo institucional	Objeto	Naturaleza	Contenido	Nivel de participación	
ORIENTACIONES GENERALES	Objetivos educativos de carácter general.	Ideológica, estructural y organizativa.	Principios de identidad. Objetivos institucionales. Estructura organizativa.	Miembros de la comunidad educativa (docentes, padres, alumnos).	Medio y largo plazo
PROGRAMACIÓN CURRICULAR	Delimitar estrategias de intervención educativa	Didáctica	Objetivos y contenidos por áreas y/o ciclos. Criterios metodológicos y de evaluación	Equipo docente y directivo.	
REGLAMENTO INSTITUCIONAL	Ordenar la práctica	Normativa. Organizativa	Organigrama desarrollado. Ordenación del uso de recursos. Derechos y deberes. Procedimientos	Miembros de la comunidad educativa (docentes, padres, alumnos)	
PROYECTOS ESPECÍFICOS	Ordenar las acciones en función de las prioridades institucionales en el corto plazo	Organizativa	Objetivos, acciones, recursos, temporalización, responsables y evaluación	Miembros de la comunidad en especial el equipo docente y de conducción.	Corto plazo

Cuadro 9. Relación entre las directrices institucionales

Las relaciones entre el modelo antropológico y el modelo pedagógico se evidencian cuando se analizan los supuestos que subyacen en cualquiera de los modelos de intervención propuestos y usados en educación. Asumir que la educación debe potenciar la capacidad crítica y proporcionar conocimientos sólo tiene sentido cuando se piensa en un modelo de persona libre. De la misma forma, considerar que la educación debe facilitar los procesos de colaboración sólo es válido si se busca la formación de personas solidarias.

Ahora bien, si algo caracteriza la educación es su intento de modificar la realidad. Adquiere, en este sentido, relevancia el interés por aplicar en la práctica, por concretar en actua-

ciones, determinados principios pedagógicos. Se llega así a delimitar las experiencias que persiguen la realización de los valores y actitudes asumidos por el modelo pedagógico.

Por último, la realización tanto de principios educativos como de propuestas de intervención concreta exigen de un conjunto de normas. Por ejemplo, las normas relativas a las salidas y excursiones pueden facilitar tanto la concreción de un objetivo institucional referido a mejorar las relaciones escuela - entorno, como la realización de actividades de enseñanza y de aprendizaje relacionadas con el medio. Igualmente, son necesarias normas que delimiten la composición de los órganos de gobierno o especifiquen las funciones que deben realizar cuando se busca promover la gestión participativa, etc.

Los diferentes componentes del PEI y los Proyectos específicos que de él se derivan, explicitan una secuencia que comprende desde el tipo de persona que se quiere potenciar hasta el conjunto de experiencias que se organizan y normas que se establecen para desarrollarlas (Cuadro 10).

Modelo antropológico	Modelo pedagógico	Modelo Curricular	Modelo Normativo
La persona es libre	La educación fomentará la capacidad crítica La educación proporcionará conocimientos La educación desarrollará los valores de respeto, autonomía y responsabilidad	La metodología será activa y fomentará la construcción del conocimiento La formación se organiza por ciclos cursos y materias	Elementos de los programas Horarios
La persona es solidaria	La educación favorecerá los procesos de colaboración La educación atenderá la diversidad La educación fomentará los procesos de integración.	Se utiliza el trabajo en equipo La organización curricular buscará la atención individualizada	Normativa de horarios
La persona participa de la realidad social	La educación cultivará los valores democráticos. Las instituciones educativas potenciarán el respeto a los compromisos individuales y colectivos Se favorecerán los procesos de gestión participativa	Los alumnos participan en la gestión de la clase Existen delegados de padres y alumnos por cursos	Normas de clase Elección y funciones de los delegados Normas sobre salidas y actividades externas
↓	↓	↓	↓
Ideario	Orientaciones generales	Programación Curricular	Reglamento Institucional

Cuadro 10: Secuencia educativa y de gestión (Gairín, 1991b:41).

Los componentes señalados son los que tienen un carácter más general y abarcan a la institución en su totalidad; sin embargo, no son los únicos. Es fácil encontrar propuestas educativas de ciclo de docentes, desarrollos curriculares por áreas, etc. que suponen diferentes niveles de especificación y que tienen indudable repercusión en el funcionamiento institucional.

Si bien para la elaboración del PEI la lógica formal aconseja partir de lo general a lo particular, es decir, de la delimitación del modelo antropológico al normativo, lo cierto es que no siempre es posible ni necesario respetar esa secuencia. De hecho, se puede partir de situaciones inmediatas y cercanas a los protagonistas, como pueden ser la recopilación de acuerdos realizados por los docentes de un ciclo, el centrarse en la resolución de los problemas de la institución o partir de las necesidades inmediatas (realizar unidades didácticas, delimitar criterios de evaluación...). Contestar a preguntas como...

- ¿para qué evaluar? ¿qué hacer con los estudiantes que no aprueban?
- ¿qué tipo de actividades formativas escolares y extraescolares se priorizan? ¿debe haber conexión entre ellas?
- ¿cómo ha de ser la relación entre el alumno y el docente y entre éste y los padres? ¿cuál ha de ser la implicación de los padres?
- ¿qué hacer con los recursos informáticos y audiovisuales de la escuela?, etc.

[...] supone delimitar criterios de actuación y establecer prioridades. Necesariamente estos interrogantes refieren al PEI como marco donde se sitúan decisiones sobre: ¿qué modelo de enseñanza queremos? ¿qué valores priorizamos? ¿cómo entendemos la participación en la educación? ¿qué compromisos adoptamos respecto al entorno?, ¿cuál ha de ser el papel de los padres? ¿cómo garantizamos el desarrollo profesional de los docentes? ¿cómo vehiculizamos las preocupaciones de los alumnos? etc.

Más allá del camino que se realice para elaborar el PEI, se debería garantizar la coherencia entre los diferentes componentes, siendo un ejemplo de coherencia el que se presenta en el cuadro II.

Orientaciones Generales (notas de identidad, objetivos generales y estructura organizativa)	Programación Curricular	Reglamento Institucional	Proyectos Específicos
<p>La escuela fomentará convicciones y prácticas democráticas, que supondrá:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar al currículum contenidos referidos a procesos participativos • Promover la solidaridad y la tolerancia • Impulsar una gestión participativa • Cultivar la toma de decisiones y el espíritu crítico • 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar contenidos como democracia, partidos, participación ciudadana,... • Uso de metodologías cooperativas • Promover la participación en la evaluación • 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer delegados de alumnos y padres • Promover una revista abierta y pluralista • Realizar dossiers específicos • 	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades de debate y convivencia • Organización y desarrollo de actividades de aula, delegados, asamblea,... •
<p>La escuela potenciará la aplicación de las nuevas tecnologías mediante la:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integración las nuevas tecnologías como herramienta didáctica en las diferentes áreas • Concientización de la comunidad educativa de la importancia de las nuevas tecnologías • Actualización y perfeccionamiento del equipo docente en el uso de las nuevas herramientas • Desarrollo de actitudes críticas • Informatización de la gestión • 	<ul style="list-style-type: none"> • Definir ámbitos de aplicación del video y la informática • Establecer módulos y talleres formativos para aprender a utilizarlos • Desarrollar propuestas metodológicas para trabajar las nuevas tecnologías. • 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar una mediateca de apoyo a la docencia • Programar la formación específica necesaria para los docentes y la secretaría. • Configurar materiales didácticos para el debate sobre las nuevas tecnologías • 	<ul style="list-style-type: none"> • Programar sesiones de informática y video. • Utilizar la computadora como soporte para los alumnos con necesidades especiales • Posibilitar la utilización de las nuevas tecnologías como complemento formativo •
<p>La escuela impulsará la actualización y perfeccionamiento de los docentes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el intercambio de experiencias • Mejorar la biblioteca del docente • Apoyar la asistencia a actividades de formación • Promover proyectos de formación/capacitación en servicio 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar la programación curricular desde nuevos aportes 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar los proyectos desde nuevos aportes 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar sesiones de intercambio de experiencias.

Cuadro 11. Ejemplo de coherencia entre los diferentes componentes del PEI.

La participación del equipo docente en la elaboración y realización del PEI supone el reconocimiento del rol docente en la dirección pedagógica de las instituciones. La asignación de funciones, la coordinación y fijación de criterios de evaluación y recuperación, la promoción de iniciativas en el ámbito de la investigación pedagógica y la responsabilidad en la programación de las actividades docentes y complementarias son una clara expresión de esa realidad. Por otra parte, una respuesta clara supone la adecuada articulación entre ese órgano colegiado y los niveles de coordinación intermedia como puedan ser los departamentos, los equipos de ciclo u otros.

Por último, la **concreción del Proyecto Educativo Institucional** exige la implicación de los docentes y la construcción de un **equipo capaz de diseñar y desarrollar colaborativamente el currículo, que se siente miembro de la organización, que piensa y actúa críticamente y que está comprometido con el cambio de la realidad institucional.**

4.3. Sobre su gestión

La elaboración de documentos de gestión no es un acto instantáneo, sino un proceso que lleva tiempo y que exige planificación. Cabe considerar la naturaleza del documento que se trata: si es de corto o largo plazo, si abarca toda o una parte de la comunidad educativa, si se trata de una revisión o de su elaboración inicial, etc.

Para la elaboración de cualquier documento de gestión, se pueden sugerir algunos criterios relativos a la planificación:

- a) Partir de las necesidades existentes, sean normativas, expresadas, experimentadas o comparativas. Por lo que cabe recordar que la finalidad del diagnóstico no es la mera descripción de situaciones, sino servir de base a las decisiones que han de acompañarla: ante tal situación, ¿qué postura adoptamos?, ¿qué compromiso adquiere la escuela?, ¿cómo orienta su actividad?...
- b) Las metodologías para abordar el análisis del contexto y delimitar las propuestas de acción pueden ser diversas, pudiéndose destacar:
 1. *Partir de los problemas existentes.* Se propone a los miembros de la institución que delimiten los cinco o seis aspectos que consideren positivos y los cinco o seis que consideren problemáticos, a la vez se pide que propongan formas de solucionarlos.
 2. *Estudiar los procesos de discrepancia.* La atención se dirige en este punto a conocer la discrepancia entre la situación real y la deseable, considerando los ámbitos de actuación: lo administrativo, lo académico curricular, el gobierno, etc.
 3. *Analizar los procesos de demanda.* A partir de lo que pide el contexto inmediato o mediato (realidad social, cultural o laboral: demandas de padres, profesores o alumnos...), se analiza la oferta, es decir la forma de satisfacer la demanda. El uso de una o varias de las metodologías dependerá de la situación contextual y del tipo de documentos que se elaboren. Así, resultará necesario en For-

mación Profesional conocer la demanda a la hora de estructurar la programación curricular, particularmente en lo que se refiera a necesidades profesionales y prácticas en empresas. A la hora de estructurar el PEI puede ser beneficioso partir de problemas reales y analizar las situaciones deseables.

- c) Contar con la más amplia participación de los miembros implicados. Así, respecto al proceso de elaboración del PEI en especial de las orientaciones generales y del Reglamento Institucional se podría seguir un procedimiento general como el presentado en el gráfico 7. Admitida la conveniencia y necesidad de un determinado documento, se puede constituir una Comisión con representantes de los distintos niveles de la institución que actúe con la finalidad de impulsar, guiar y facilitar la discusión del documento que se confecciona.
- d) Comenzar por explorar (mediante reuniones, entrevistas, cuestionarios...) las concepciones que los diferentes miembros tienen sobre el documento a elaborar con el fin de acercar sus posiciones y aumentar el nivel de univocidad del lenguaje a utilizar. El proceso de participación mencionado debe combinar la participación indirecta (a través de representantes) con la directa (debate abierto).

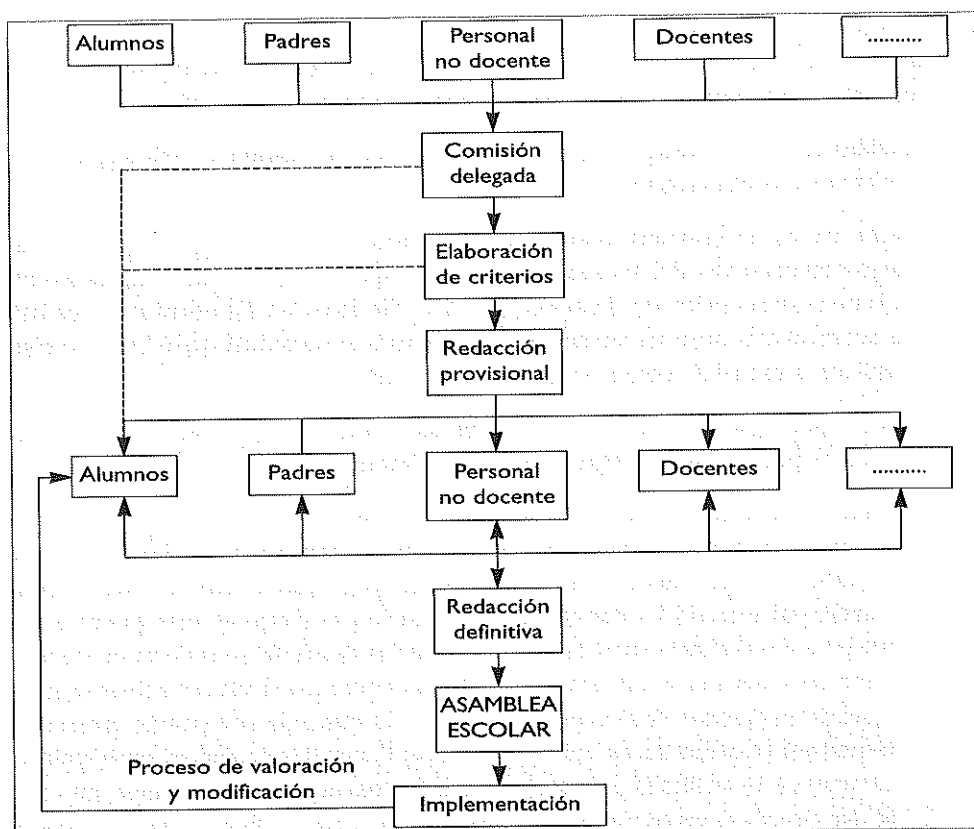


Gráfico 8. Diagrama del proceso de elaboración participativa de un documento de gestión.

- e) Evitar que el proceso de elaboración y el de ejecución conviertan a los proyectos en una formalidad a cumplir; dejando de ser instrumentos que ayuden a mejorar la práctica. Las previsiones deben orientarse a conseguir que los proyectos mantengan características como:
- Adecuación de las acciones en función de la realidad institucional.
 - Flexibilidad o capacidad de ajustar el proceso de acuerdo con las problemáticas que genere su desarrollo.
 - Viabilidad o atención a los recursos disponibles, fijando prioridades.
 - Participación que implica a todos los miembros de la institución.
- f) Destacar las ventajas que ofrece la organización de la práctica a través de la elaboración y aplicación de estas propuestas pues evitan la improvisación y la rutina, sirven para unificar criterios, reducen los márgenes de incertidumbre, potencian una cultura compartida, facilitan los procesos de autoevaluación interna, posibilitan el desarrollo profesional, etc.
- g) Por último, recordar que el proceso de elaboración del PEI implica la consideración de diferentes elementos, entre los que cabe señalar la propia dinámica, historia y cultura institucional, así como las vinculaciones entre la escuela, la familia y las instituciones comunitarias. Todo ello con el máximo respeto a las diferentes perspectivas y considerando que los acuerdos se construyen, no se imponen.

R

Establecer las directrices institucionales es algo que puede hacerse de muchas maneras; sin embargo, su explicitación en documentos de gestión es una opción aceptable que especifica y adapta a las realidades regionales los lineamientos elaborados por el nivel nacional y el nivel provincial.

El Proyecto Educativo Institucional constituye el marco general de referencia. Las orientaciones generales articulan la propuesta educativa a partir de la delimitación de los principios y objetivos educativos y de la estructura organizativa que se construya. La programación curricular, concreta las actuaciones vinculadas con los procesos de enseñanza y aprendizaje. El Reglamento Institucional aparece, como un instrumento normativo que concreta en forma de reglas y procedimientos los aspectos de la organización y funcionamiento institucional necesarios para facilitar el desarrollo de la vida institucional.

A través de los documentos citados se trata de avanzar en la creación de una identidad institucional que permita comprometer a los miembros de la comunidad institucional en un proyecto común. Por ello, tan importante como el resultado es el proceso de elaboración y desarrollo pues fomenta la reflexión y una actitud abierta al cambio y a la innovación.

(continúa)

(continuación)

En este marco, cabe enfatizar en el sentido del Proyecto Educativo Institucional como oportunidad para la autoformación y la reflexión. Su carácter abierto, dinámico e interrelacionado permitirá que la comunidad educativa y los docentes en particular, reflexionen y dialoguen colectivamente sobre el sentido y función de su actividad profesional.



El sistema de relaciones

5

Introducción

Sean concebidas las escuelas como organizaciones estructuradas bajo normas y esquemas preestablecidos o como confluencia de puntos de vista particulares y de intereses personales y de grupo, lo cierto es que la atención a las relaciones humanas aparece como algo insoslayable.

Las personas y sus interrelaciones configuran una determinada realidad escolar. Cada vez es más frecuente hablar de las escuelas como construcción social sometidas a las dinámicas interpersonales.

En este marco, es posible establecer una secuencia como la siguiente: las instituciones quedan conformadas por personas; las personas se interrelacionan y configuran el sistema relacional como un componente básico de las organizaciones; las formas de relación incluyen procesos de participación, comunicación y toma de decisiones, y generan, por otra parte, compromisos respecto a las directrices institucionales, y configuran o refuerzan un clima y cultura determinados.

El presente capítulo se adentra en la problemática planteada revisando el carácter social de las instituciones educativas, su ordenación formal y su estructura informal, a los efectos de brindar herramientas que permitan reflexionar y generar dinámicas institucionales positivas.

Ideas clave



- **El sistema de relaciones humanas es el motor de las organizaciones.**
- **Las organizaciones deben estructurar acciones que permitan el crecimiento personal de sus miembros.**
- **Una ordenación adecuada de los procesos de comunicación, participación y toma de decisiones garantiza un clima institucional positivo.**
- **El clima positivo se acompaña de una cultura colaborativa, que facilita y permite integrar las diferentes iniciativas.**

(continúa)

(continuación)

- El conflicto puede ser un instrumento de mejora si se integra en la dinámica institucional.

5.1. La institución educativa como construcción social

Se puede considerar a las instituciones educativas como sistemas sociales que se definen por las relaciones de interdependencia que se producen entre sus componentes, dando lugar a reacciones complejas, con frecuencia difícilmente previsibles.

El protagonismo que adquieren las personas en la organización, permite hablar de las instituciones educativas como construcción social, como realidad que se configura a través de lo que las personas hacen y dicen. Pensar en integrar a las personas supone acercarlas a una dimensión que se construye, que se desarrolla y que tiene una vitalidad propia y diferenciada. Considerar la institución educativa como **construcción social** supone revisar aspectos relacionados con:

- Cada grupo tiene finalidades o propósitos que le dan sentido, que pueden ser a corto o largo plazo, compartidos o no, estables o no estables, etc.
- La interacción entre los grupos se orienta a compartir ideas y conservar objetivos.
- La acción de los grupos y su interacción está sujeta a procesos de revisión.
- Tan importante como la contrastación de objetivos es su institucionalización, aunque sea provisoria.

También exige considerar permanentemente las relaciones existentes entre los individuos y grupos y el valor de los líderes como promotores del cambio.

Bajo los presupuestos anteriores, se puede pensar en los ámbitos que constituirían una preocupación en la **gestión de las relaciones interpersonales**.

Las personas actúan y viven en la institución poniendo en juego sus capacidades, actitudes, percepciones y expectativas individual y/o grupalmente. Su adaptación a la organización es un juego de relación entre la actividad personal y grupal que incluye tanto las finalidades establecidas como las oportunidades que proporciona la organización y los recursos existentes.

En las relaciones interpersonales inciden factores diversos, entre otros se considerarán aquí los procesos de comunicación, la participación y la toma de decisiones.

La **comunicación** puede ser analizada como acto, objeto y medio de la puesta en común o de la transmisión de información. Supone un conjunto de actos más o menos estructurados; e incluso un “recurso” fundamental de la organización si se la considera como fru-

to de un conjunto de informaciones. Pero también debe ser pensada como un medio de motivación, de estrategia e incluso de “performance” (de orientación de las actuaciones).

La consideración de los procesos de comunicación supone interesarse por aspectos como:

- Información operativa y funcional (ascendente, descendente y lateral)
- Sistemas de información manuales e informatizados.
- Comunicación interna y externa.
- Sistemas y procedimientos de coordinación.
- Comunicación informal, etc.

Forma parte de la organización la forma cómo se estructura la comunicación. La organización necesita comunicar para ser vital, pero también la comunicación precisa organización.

La **participación** es una forma de compartir, de colaborar, de cooperar para asumir unas finalidades, unos propósitos individuales o colectivos. Esta participación debe ser sentida, realizada o guiada bajo los principios de la igualdad y equidad; **debe ser democrática**. La participación exige compromiso y responsabilidad.

La configuración práctica de la participación debería estar orientada por los principios de corresponsabilidad, cooperación, coordinación y autoridad y estar abierta a los diferentes protagonistas del hecho educativo. La participación del equipo docente, de los alumnos y padres parece imprescindible si se quiere salvaguardar sus derechos. También cabe considerar, según sea la tipología de la escuela, la implicación que pueda tener el personal no docente, los responsables de la comunidad y otros.

Las escuelas pueden potenciar **modalidades** de participación directa, caso de los alumnos/as a través de las asambleas de clase, o indirecta, a partir de los órganos de gobierno unipersonales o colegiados. Las **finalidades** no obstante serán distintas y dependerán de las personas implicadas. Así, se puede intervenir desarrollando actuaciones, como las siguientes:

- **Formativas:** cuando a través de la participación se pretende formar a los miembros de la comunidad escolar, y fundamentalmente a los alumnos, en valores como la democracia, participación, responsabilidad o ejercicio de la libertad.
- **Gestoras:** como contribución a las tareas de organización y funcionamiento de las escuelas.
- **De fiscalización:** relacionadas con la intervención de los diferentes miembros en la supervisión del funcionamiento general de las instituciones.
- **Interiorización en el Proyecto Educativo Institucional:** fortalecer los sentimientos de pertenencia a la organización y motivación hacia una participación constructiva.

La participación comprometida institucionalmente se orienta, así, a la toma de decisiones e incluye procesos de auténtica comunicación. Surge de esta manera la toma de decisiones como el referente institucional en el que confluyen los dos procesos anteriores.

Las organizaciones deciden y lo hacen en relación con el marco en el que se desenvuelven. El análisis de las **decisiones** tomadas y no tomadas permite conocer las diná-

micas organizativas, la consolidación de los grupos y el logro organizativo. Cabe considerar, asimismo, que la estructura decisional de las instituciones educativas no es lineal y planificada, sino que a menudo es ramificada y obedece a factores diversos.

Si bien es cierto que las directrices institucionales sirven como elementos de racionalidad para consolidar el avance organizativo, no siempre su cumplimiento es fácil. Su desarrollo, e incluso su elaboración, quedan mediatizados por otros procesos formales e informales que comprometen los compromisos explícitos adquiridos y que pueden llevar a la organización por derroteros diferentes a los esperados. Y es que las razones no siempre son racionales y explícitas en la toma de decisiones.

5.2. La institución educativa como realidad social estructurada

La institución educativa es una construcción social reglada y configurada históricamente. Si bien los grupos podrían funcionar a partir de procesos no estructurados, lo habitual es que establezcan leyes y normas de funcionamiento; esto es, que se desenvuelvan en el marco pactado de la organización donde se dice lo que hay que hacer y cuánto hay que hacerlo.

Las **directrices institucionales** explicitan la orientación general de la escuela y al hacerlo deben considerar el papel que se asigna a las personas. Cabe pensar tanto en valores sociales (participación, democracia, igualdad, no discriminación, ...) como en valores personales (desarrollo integral, autoregulación, formación permanente, ...). Algunos enunciados que consideran este aspecto pueden verse en el cuadro 12 que ofrece ejemplos de un Proyecto Educativo Institucional.

La institución potenciará la gestión participativa mediante:	La educación a desarrollar busca impulsar las relaciones interpersonales en el marco de un clima y cultura colaborativa. Este compromiso conlleva:
<ul style="list-style-type: none"> • El establecimiento de asambleas de clase y de la Comisión de delegados de alumnos. • El apoyo a las asociaciones de padres en el desarrollo de actividades vinculadas con el Proyecto Educativo Institucional. • Incorporación al currículo de contenidos relacionados con democracia y participación. • La promoción de actividades de formación permanente del profesorado vinculadas a la temática. • La potenciación de los órganos colegiados y de su participación efectiva en la vida institucional. • El impulso de actividades colaborativas entre el profesorado, alumnado, padres y representantes de las autoridades. • 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación bidireccional entre padres, profesores y alumnos en todo lo que afecta al progreso de estos últimos. • Atención a la relación entre el profesorado y alumnado, tanto en el área académica como personal. • Utilización de metodologías activas que impulsen la participación efectiva del alumnado en la construcción del aprendizaje. • Impulso de canales de comunicación y participación tanto formalizadas como informales. • Potenciación de la toma de decisiones participativa. •

Cuadro 12: Aspectos de un Proyecto Educativo Institucional que atiende al sistema relacional

¿Qué **estructura** es la más adecuada a un proceso como el que se plantea? Salvando el carácter instrumental que tienen las estructuras, una realidad dinámica y abierta que cambia o puede cambiar sus objetivos precisa de soportes flexibles capaces de adaptarse a las diferentes y cambiantes necesidades del entorno en el que se encuentran.

Si la escuela quiere atender a las nuevas demandas (currículum adaptado a necesidades e intereses de cada contexto, diversidad educativa, gestión participativa, la escuela como institución comunitaria y polivalente, etc.), se hace preciso profundizar la construcción de estructuras flexibles que faciliten la atención a exigencias diversas y permitan su readaptación. Su caracterización la hace Martín Moreno (1989) y se presentan en el cuadro 13.

Escuela versátil	Escuela tradicional
<p>Escuela abierta al entorno</p> <p>Dirección participativa</p> <p>Curriculum diferenciado</p> <p>Metodología individualizada</p> <p>Disciplina centrada en las exigencias de la actividad y de la relación social</p> <p>Evaluación continua</p> <p>Agrupamiento flexible de alumnos</p> <p>Enseñanza en equipo</p> <p>Diversidad de espacios</p> <p>Abundancia de recursos para el aprendizaje</p> <p>Horarios flexibles</p>	<p>Escuela encerrada en sí misma</p> <p>Dirección unipersonal</p> <p>Curriculum uniforme</p> <p>Metodología indiferenciada</p> <p>Disciplina formal</p> <p>Evaluación discontinua</p> <p>Agrupación rígida de alumnos</p> <p>Profesor autosuficiente</p> <p>Uniformidad del espacio</p> <p>Escasez de recursos</p> <p>Uniformidad de horarios</p>

Cuadro 13: Caracterización de dos tipos de escuelas.

Este principio de flexibilidad incide también en las dimensiones que configuran la propia estructura: forma de dividir el trabajo, grado de control que se ejerce, tamaño, tecnología, complejidad y formalización. Así, resultan más dúctiles al cambio las organizaciones que comparten algunos de estos aspectos: mayor desarrollo horizontal que vertical, integración de unidades departamentales, potenciación de la delegación y responsabilidad de las distintas unidades de trabajo, tamaño mediano, alto nivel de profesionalización y bajo grado de formalización.

Particular importancia adquieren para las instituciones educativas las estructuras dirigidas al desarrollo curricular y, más específicamente, los equipos de docentes que las conforman. La presencia y equilibrio de equipos, centrados en la mejora de la materia de estudio, orientados a atender las necesidades de los alumnos o dirigidos a apoyar tanto las necesidades administrativas como las académicas, se considera imprescindible. No se puede olvidar que son estos órganos, “*staff*”, los que, además de atender la ordenación de su objeto propio, canalizan el perfeccionamiento del equipo docente y orientan la reflexión.

Más allá de los objetivos y estructuras, cabe considerar el **sistema relacional**, en referencia tanto a la naturaleza de los recursos humanos (formación, selección, expectativas, intereses...) como a los procesos que orientan su actividad (comunicación, participación, tomas de decisiones, etc.)

La atención al sistema psicosocial supondrá considerar entre otros factores los relacionados con el grupo, ejercicio del liderazgo, la comunicación, la participación y la toma de decisiones. El resultado de la relación entre estas variables genera el clima organizacional y define la salud de la organización.

Ya es clásico el aporte de Miles (1985) sobre las 10 dimensiones relativas a la salud de una organización. Si ésta goza de salud será capaz de hacer frente a las diversas circunstancias de forma adecuada y durante mucho tiempo. Las diez dimensiones de Miles han sido obtenidas por analogía del comportamiento de individuos y pequeños grupos. Las tres primeras se refieren a los objetivos de una organización, a sus tareas, a la transmisión de mensajes y al modo de tomar decisiones; las tres siguientes son relativas al estado interno de la organización; y las tres últimas tratan del crecimiento y cambio. Resumidamente son:

1. *Enfoque de los objetivos.* Deben ser apropiados a los medios, conocidos y aceptados por los miembros de la organización.
2. *Comunicación.* Será adecuada si supone información libre de distorsiones en sentido vertical y horizontal.
3. *Organización democrática*, que supone posibilidad de participar en las decisiones.
4. *Utilización de recursos.* Cada miembro trabaja de acuerdo a su potencial.
5. *Cohesión* como sentido de pertenencia a la organización.
6. *Moral o nivel de satisfacción* demostrado a través de los sentimientos y respuestas de las personas.
7. *Tendencia a la innovación* o capacidad de desarrollarse y cambiar.
8. *Autonomía.*
9. *Adaptación al cambio.*
10. *Capacidad para la resolución de problemas.*

5.3. La organización informal

El marco de relaciones establecidas, a partir de las directrices institucionales, las estructuras de funcionamiento y la formalización del sistema de relaciones, puede canalizar gran parte de las preocupaciones colectivas, pero resulta insuficiente para incorporar algunas de ellas y gran parte de las perspectivas individuales. **La organización informal puede considerarse como la estructura de relaciones personales y sociales no definidas por la organización formal.** A ella pertenecen aspectos como los rumores, la comunicación clandestina o los grupos de trabajo informales.

Aunque la naturaleza y características de la organización formal e informal son diferentes, cabe considerarlas como manifestaciones distintas e interrelacionadas de la realidad laboral. Mientras la **organización formal** se identifica con lo **oficial, las reglas y los niveles de autoridad y responsabilidad**, la **organización informal** lo hace con lo **no oficial**, con las **normas generadas por el grupo** y con los **procesos de poder y políticos**.

Inicialmente, las relaciones interpersonales son generalmente casuísticas e informales y con el tiempo tienden a formalizarse. Aún cuando los sistemas informales pueden provocar una serie de problemas (cuadro 14), también es interesante verlos desde una perspectiva positiva, en lo que pueden aportar a la satisfacción de las personas y a la integración de los grupos.

BENEFICIOS	PROBLEMAS
<ul style="list-style-type: none"> • Hace un sistema total más eficiente. • Aligera la delegación de tareas. • Ayuda a que se haga el trabajo. • Suele alentar la colaboración. • Suple las deficiencias del directivo. • Ofrece satisfacción y estabilidad a los grupos de trabajo. • Mejora la comunicación. • Proporciona una válvula de escape a las emociones. • Estimula a planear y actuar con más cuidado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrolla rumores indeseables. • Alienta las actitudes negativas. • Resiste al cambio. • Provoca conflictos interpersonales e intergrupales. • Rechaza u obstaculiza a algunos miembros. • Debilita la motivación y la satisfacción en el trabajo. • Funciona fuera del control de la conducción. • Apoya el conformismo. • Desarrolla el conflicto de roles.

Cuadro 14: Diferencias entre las organizaciones formales e informales (Davis y Newstrin, 1992: 422)

El análisis de la organización informal puede ayudar a entender las dificultades reales en la integración de las personas al funcionamiento organizacional. Su realización se aborda normalmente mediante sociogramas, que ofrecen diagramas de los sentimientos y/o de las interacciones informales (personas con las que pasa una mayor parte del tiempo o con quien se comunica habitualmente) entre las personas; también tiene sentido partir del estudio de los rumores.

En definitiva, se trata de respetar junto a un sistema predominantemente formal la existencia de un sistema informal que en muchas ocasiones puede favorecer la cohesión del grupo y el trabajo en equipo.

5.4. Bases para la construcción de un sistema de interrelaciones positivo

La filosofía y las metas de la organización se realizan a través de procesos cada vez más participativos. Los líderes impulsan políticas, y procedimientos de acción, que contribuyen a la obtención de los objetivos explícitos. Paralelamente, se configuran las estruc-

turas informales, como consecuencia de sentimientos e intereses particulares no contemplados formalmente. Ambos procesos, formal e informal, constituyen la base sobre la que se estructura la vida social de la organización.

Forma parte de la vida social la atención a los miembros de la institución, que incluye tanto a los alumnos, como a los padres, docentes, personal no docente y a otras personas que inciden en ella.

5.4.1. El papel estratégico de las relaciones interpersonales

El protagonismo de docentes y alumnos supone un juego de percepciones, expectativas y actitudes que influye en los resultados, que se alcanzan como evidencia el estudio de Brookover y otros, 1978:

- *Los docentes de aquellas escuelas con buen rendimiento pasan una mayor parte del tiempo de clase dedicándolo a la enseñanza.*
- *Las escuelas con un rendimiento bajo tienden a considerar como fracasados a un mayor número de sus estudiantes.*
- *Las escuelas con buen rendimiento tienden a crear actividades en las cuales los grupos de estudiantes trabajan en equipo en vez de individualmente*
- *Los docentes de aquellas escuelas con un mayor rendimiento corrigen inmediatamente y trabajan con los alumnos sobre las correcciones.*

La satisfacción que producen los resultados actúa como reconocimiento del esfuerzo, potenciando una mayor satisfacción. Desde esta perspectiva, resulta importante respecto a los alumnos:

- Establecer mecanismos de orientación y tutoría ante las opciones diversificadas del currículo;
- potenciar la atención a los ritmos individualizados;
- mejorar sus expectativas respecto a sus posibilidades de aprendizaje y a su utilidad;
- reforzar los avances más que recriminar los errores o deficiencias.

Cabe en estas circunstancias orientar la gestión bajo parámetros que permitan a los docentes responder a los desafíos que actualmente tienen planteados. Básicamente:

- a) Labores vinculadas directamente con el proceso educativo del alumno, referentes a la planificación y desarrollo de la docencia, la atención a los alumnos y la dinamización pedagógica y cultural.
- b) Labores de formación y desarrollo profesional, ligadas a la necesaria coordinación dentro de la propia institución y a los procesos de formación.
- c) Labores de relación con el entorno escolar, que incluyen las relativas al entorno familiar del alumno y al sociocultural de la escuela.

- d) Investigación curricular, relacionadas con la investigación-acción, la reflexión sobre la propia práctica y la participación en actividades de intercambio y debate.
- e) Labores de participación y gestión, relacionadas con una gestión participativa.

La atención a los docentes también debe incluir acciones dirigidas a su integración en la comunidad y a la potenciación del trabajo colaborativo con sus compañeros. Esta integración debería estar planificada y tomar en consideración aspectos relacionados con:

- La recepción de los docentes nuevos.
- Acciones dirigidas a la identificación con los objetivos del grupo y de la organización.
- Potenciación de intereses comunes.
- Facilitación de encuentros mediante la dotación de tiempos, espacios y formación en común

5.4.2. La atención al clima y la cultura

La creación de un clima favorable a la innovación se caracteriza por la construcción de relaciones personales cordiales y positivas, basadas en la confianza y respeto mutuo, y por el énfasis en el desarrollo de procesos de mejora. Al respecto se pueden considerar aspectos como:

- *Colegialidad*, entendida como el grado en que los profesores se muestran amistosos, se apoyan y confían unos en otros y mantienen un alto grado de cohesión y espíritu.
- *Desarrollo profesional*, o preocupación por el desarrollo personal y profesional.
- *Apoyo a la dirección*, que anima, apoya y mantiene expectativas.
- *Claridad* en la definición y comunicación de estrategias, procedimientos y responsabilidades.
- *Sistema de recompensas*, referido al grado de justicia o equidad en la distribución de beneficios y oportunidades para el desarrollo.
- *Toma de decisiones*, referido al grado de autonomía que los profesores tienen para tomarlas.
- *Consenso sobre los objetivos*.
- *Orientación a la tarea*, reflejada en la planificación, resultados y preocupación.
- *Contexto físico* o grado en que la distribución espacial de la escuela facilita o dificulta el trabajo de los docentes.
- *Innovación* o facilidad con la que la organización se adapta a los cambios y anima al equipo docente a encontrar nuevas formas creativas para solucionar problemas.

Una visión común sobre la actividad a desarrollar supone compartir percepciones y expectativas y hace referencia a la existencia de una cultura común, que se expresa de formas muy diferentes. La **cultura** se concreta, mantiene y expresa mediante símbo-

los, gestos, expresiones, etc., o, más exactamente, a través del significado que esos símbolos contienen.

La existencia de una cultura común reconoce una personalidad propia a las instituciones y rompe la idea de uniformidad que acompaña a enfoques positivistas. De hecho, asume la singularidad como un valor que debe tenerse en cuenta en cualquier análisis sobre los propósitos y funcionamiento de las instituciones.

La búsqueda de escuelas de calidad parte de la convicción de que es posible crear, conservar y transformar la cultura, a pesar de que se requieran tiempos largos. Entiende que el hecho de compartir concepciones y convicciones sobre la enseñanza y el papel de los docentes es fundamental para lograr acciones coordinadas y de calidad.

El tipo de cultura a desarrollar coincidiría con la configuración de una **cultura participativa** donde las normas y valores democráticos son ampliamente compartidos, se expresan en los documentos y guían la conducta. El liderazgo consecuente fomenta los procesos participativos, democráticos y pedagógicos; apoyando a los grupos de trabajo y agotando las posibilidades de consenso en los procesos decisionales.

Se trata de propiciar la identificación de los miembros de la organización con el proyecto educativo institucional, de compartir su estrategia de trabajo, de implicarse en su consecución y de sentir la necesidad de evaluar las actuaciones para ver si la mejora se da en la dirección señalada.

El desarrollo de esta cultura común debe apoyarse en la actuación de un fuerte liderazgo que considera los factores de calidad y que dinamiza a la escuela. Atiende por otra parte, al efecto y consecuencias que puede tener el desarrollo de culturas contrarias a la mejora o a los compromisos institucionales.



5.4.3. El equilibrio entre los objetivos de la organización y de las personas

La evolución social y las nuevas tendencias organizativas han configurado en los últimos años modelos de organización muy diferentes a los conocidos en períodos anteriores. Actualmente, los procesos de participación, la toma de decisiones horizontal, la consideración del conflicto como algo inherente a la vida institucional y la innovación como una meta organizacional demanda cambios en las formas en que se desarrollan los distintos roles y funciones.

Tradicionalmente, la función de los docentes se entendía como la de meros ejecutores de las decisiones curriculares adoptadas por otros; bajo un planteamiento de autonomía, su responsabilidad en la especificación del curriculum exige de profesionales capaces de diseñar actividades, de contextualizar acciones y de trabajar en un marco colaborativo.

El cambio de paradigma también modifica las necesidades respecto de la función directiva. Frente a directivos centrados en la normativa y el control, se pre-

cisa ahora de personas capaces de dinamizar el trabajo del equipo docente, de impulsar la participación y de intervenir en los conflictos de una manera constructiva. Bajo estas circunstancias tiene sentido la consideración de los estilos directivos que buscan la combinación adecuada entre la atención a las personas y los requerimientos de la organización.

R

Las posibilidades de las organizaciones están relacionadas con la naturaleza de su sistema relacional. La forma como se estructuran los procesos de comunicación, la participación que se permite o el grado en que las decisiones son compartidas configuran un determinado clima institucional.

Un ambiente positivo a las relaciones interpersonales no debe hacer olvidar que la enseñanza y el aprendizaje deben marcar una línea de acción que impregna toda la actividad: el director es un líder institucional, los docentes ven la enseñanza como su tarea principal, hay un programa formativo bien delimitado, se espera un buen rendimiento de los alumnos, su progreso es valorado constantemente y la atmósfera de la escuela gira en torno a las expectativas de aprendizaje.

Por otra parte, la potenciación de una cultura peculiar y consolidada permite orientar las acciones individuales y colectivas, movilizand o una buena parte del potencial personal y profesional de los miembros de la institución.

Se trata de un cambio promovido desde dentro a partir de las propias inquietudes y necesidades, sin que ello elimine la posibilidad de contar con ayudas externas. Es también un cambio que debe partir del análisis de la cultura existente, del estudio de las razones que llevan a su instalación y a su cambio y de la selección de las estrategias más adecuadas a un determinado contexto.

Las dinámicas institucionales

6

Introducción

Las organizaciones son algo más que una suma de componentes (objetivos, estructura y sistema relacional); son un entramado de procesos cuya interrelación genera resultados diferentes según el momento histórico, el contexto, etc.

Las dinámicas institucionales son complejas; sin embargo, se pueden encontrar en ellas dos elementos referenciales que ayudan a comprenderlas: la dirección y el proceso organizativo.

Una dirección comprometida con la innovación busca incidir en la organización tratando de dinamizar las disfunciones entre objetivos, estructuras y sistema relacional. Su actuación será clave para la promoción del trabajo en equipo, la generación de estrategias y la orientación de la mejora.

Delimitar los propósitos no parece suficiente para lograr las transformaciones que se pretenden; se precisa, además, configurar pautas de acción que permitan una intervención definida y contextualizada a través de tareas como planificar, distribuir y delegar tareas, actuar, coordinar y evaluar.

Asimismo, resulta importante el proceso de evaluación por lo que puede aportar al diagnóstico y la mejora, siempre que se haga bajo los principios de la participación, transparencia, ética y funcionalidad.

El dinamismo que tienen las organizaciones centradas en las personas es la primera característica que llama la atención de los estudiosos. Nada es igual, aunque los procesos se repitan; los resultados son siempre diferentes, debido a los comportamientos y contextos, en parte imprevisibles, de las personas que actúan en la organización. La actuación de la dirección y el conjunto de estrategias que utilice son aspectos clave que pueden dirigir en uno u otro sentido al quehacer institucional.

Adquiere sentido en esta perspectiva considerar a los directivos como creadores de cultura y favorecedores de un determinado clima organizativo. Por otra parte, las formas de planificar, actuar y evaluar son fundamentales a la hora de facilitar dinámicas positivas y enriquecedoras para los miembros de la institución.

Ideas clave

- Las dinámicas institucionales dependen básicamente del sistema de relaciones, de la actuación de la dirección y de la forma como se implementan los procesos organizativos.
- La dirección resulta clave en la promoción y liderazgo del cambio.
- Una dirección orientada al cambio debe enfatizar su papel de promotor de las innovaciones.
- La evaluación cuando se aplica facilita la innovación y el cambio.

6.1. La dirección como promotora de la innovación

Más allá del análisis que se pueda realizar sobre la dirección como órgano de la estructura organizativa vertical, se enfatiza aquí su papel como promotora del cambio y la innovación. Cabe señalar, sin embargo, que desde la perspectiva sistémica y ecológica, el cambio en la forma de actuar de las personas debe estar acompañado de cambios parejos en otras personas e incluso en la propia estructura institucional, siendo este efecto de dominó el que dificulta muchas veces conseguir las innovaciones pretendidas.

Por ello, no resulta suficiente cambiar a los individuos particulares; se precisa una redefinición de roles, tendiente a que los miembros de una institución se comprometan con la innovación. El papel de los directivos es fundamental en tal sentido, ya sea porque impulsan el proceso de cambio institucional como porque se les demanda un cambio personal en su forma de proceder habitual.

La necesidad de implicar a los directivos en procesos de innovación ya que si bien es posible que ocurra el cambio al margen del director; diversas investigaciones muestran que si el director es un facilitador activo de un plan de innovación, su éxito resulta mucho más probable. De hecho, las experiencias exitosas suelen identificar el papel del director en la facilitación efectiva del cambio.

Para ello, es necesario promover para las personas satisfacción en el trabajo, procurando su seguridad, mejorando su sentido de pertenencia al grupo, proporcionando un trato justo, aumentando su sentimiento de importancia ante el trabajo, haciéndoles sentirse partícipes de la política de actuación, conservando su dignidad y proporcionando servicios y cauces para su desarrollo personal.

No podemos olvidar las tres **tareas claves** que Fullan detecta en la gestión de la innovación:

1. Planificación del perfeccionamiento de los docentes vinculado a programas específicos.
2. Desarrollo del papel y funciones del director como un líder de la institución.
3. Establecimiento de nuevos valores compartidos y normas facilitadoras de la acción colectiva.

La **metodología de acción** implica a la forma de actuación y compromete al estilo del directivo. El estudio de Hughes realizado en 1976 ya sugería **dos dimensiones** respecto al **rol** que los **directivos** de escuelas secundarias (y por extensión, directivos de otros niveles) podían adoptar: la **tradicional o local** y la **innovadora o cosmopolita**. La primera se caracteriza por su entrega a la formación y su relación personal con docentes y alumnos. La segunda, que sugiere apertura a influencias profesionales externas, se caracteriza por la iniciativa a comprometer a los miembros de la institución con nuevas ideas, el compromiso en actividades formativas externas a la propia institución y la importancia atribuida al tiempo personal ligado con las decisiones. Considerando niveles (alto y bajo) dentro de cada dimensión, se pueden describir cuatro categorías recogidas en el gráfico 9: el abdicador (1), el tradicionalista (2), el innovador (3) y el “*extended professional*”.

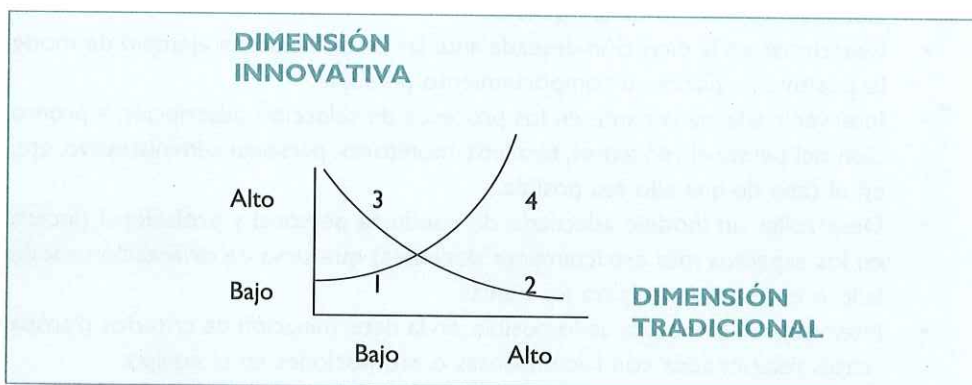


Gráfico 9: El rol del directivo ante la innovación

En cualquier caso, se pide un papel más activo del directivo, que pasando por...

- la observación de situaciones problema,
- la elaboración de planes de acción alternativos y su implementación,
- la observación y análisis de la evolución de la situación y de los procesos que durante la innovación se mezclan,

... busca la *participación colaborativa* frente a la participación animación (a), la participación manipulación (b) o c) la participación sumisión.

En la participación animación (a), el objeto es mantener a los participantes animados fomentando la adhesión y la acción sin que necesariamente exista un proyecto de

transformación. La participación manipula (b) busca obtener la adhesión y el estímulo pero los objetivos no son de los participantes. El agente exterior, en la participación sujeción (c), rehúsa a influenciar, a tener ideas propias, estimula la adhesión y la actitud activa pero el proyecto dependerá solamente de la influencia de los agentes locales, no siendo más que un facilitador no directivo de los procesos. Es en la **participación colaborativa**, por el contrario, donde no hay imposición autoritaria o seductora de un proyecto sobre otro; el proyecto no es solamente una creación de los agentes locales sino el resultado de la influencia recíproca e interactiva de las dos partes; es una producción colectiva donde todos son autores según las posibilidades del momento.

En este sentido, el proceso de potenciación y participación de la negociación continúa supone la creación de contextos abiertos. El papel del directivo será eficaz y contribuirá al cambio si es capaz de ayudar a encontrar respuestas adecuadas relativas a: qué, por qué, cuándo, dónde, cómo, para qué y para quiénes cambiar e innovar. Para lograrlo debe plantearse actuaciones directivas orientadas por propósitos como los siguientes:

- Mantener la máxima atención a las exigencias cambiantes del entorno y al funcionamiento interno de la institución.
- Reaccionar en la dirección deseada ante las crisis dando un ejemplo de modelo positivo mediante su comportamiento personal.
- Intervenir adecuadamente en los procesos de selección, adscripción y promoción del personal (docentes, técnicos, monitores, personal administrativo, etc.) en el caso de que ello sea posible.
- Desarrollar un modelo adecuado de conducta personal y profesional (incluso en los aspectos más estrictamente docentes) que sirva de orientación, modelado o entrenamiento para los demás.
- Intervenir, en la medida de lo posible, en la determinación de criterios transparentes relacionados con recompensas o promociones en el equipo.
- Apoyar y destacar a las personas que aceptan los nuevos valores que se pretenden implantar.

Particularmente, habrá que estar atentos al uso que se haga de los recursos de la organización, a los símbolos que se utilizan y potencian, al lenguaje en todas sus expresiones, a las formas de atender a los nuevos miembros o a los mecanismos de participación que se establecen, entre otras cuestiones.

6.2. Las funciones organizativas

La acción directiva dirigida a disminuir las disfunciones que se establecen entre los objetivos, las estructuras y el sistema relacional (componentes de la organización) se desarrolla, en conjunción con los demás órganos y personas, a través del proceso organizativo. La forma como este se ejecuta será lo que permitirá diferenciar los distintos

programas e instituciones y constituye la base sobre la que se construye y desarrolla la cultura y el clima organizacional.

El cuadro 15 refleja los aspectos más significativos que habitualmente se consideran en la dinámica organizativa.

FUNCIONES ORGANIZATIVAS DEL EQUIPO DIRECTIVO	CARACTERÍSTICAS MÁS RELEVANTES	ASPECTOS COMPLEMENTARIOS
Planificación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Parte de la detección de necesidades ✓ Permite diferentes grados de desarrollo: plan, programa, proyecto, actividad o tarea. ✓ Exige coordinar la planificación de diferentes agentes/órganos ✓ Considera como mínimo: objetivos a conseguir, actuaciones a realizar, recursos a utilizar responsables, temporalización y evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Exige considerar planificaciones anteriores y una anticipación clarificadora de problemáticas ✓ Existen varios modelos de realización: sumativos, globales o mixtos.
Distribución de tareas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Además de la normativa, debe considerar las peculiaridades de la institución ✓ Considera la gestión participativa y democrática ✓ Conlleva el análisis de puestos y tareas ✓ Supone delegación 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Utiliza herramientas como la descripción de puestos de trabajo, el cuadro lineal de distribución del trabajo o la esquematización de procesos y dinámicas
Actuación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Implica tareas de guía, motivación y supervisión ✓ Obliga a definir el poder que se ejerce y su fuente ✓ Clarifica los procesos de incentivación ✓ Clarifica las realizaciones entre órganos y personas 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Supone capacidad de respuesta ante la incertidumbre ✓ Conlleva respeto a roles y funciones
Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incluye comunicación bidireccional ✓ Supone trabajo en común y clima positivo ✓ Implica procesos de control y revisión del funcionamiento ✓ Incorpora procesos de toma de decisiones 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Permite diferentes estilos de coordinación ✓ Tiene connotaciones respecto a la imagen institucional ✓ Considera los conflictos y su resolución funcional para la organización
Evaluación/Innovación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se evalúa de acuerdo a planes previos que definen como mínimo variables de análisis criterios y referentes ✓ La evaluación considera tanto los resultados como los procesos ✓ La evaluación genera propuestas de cambio ✓ La innovación es consensuada 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La evaluación debe evitar las patologías que a menudo le afectan ✓ La evaluación/innovación debe vencer las resistencias al cambio
Respecto a todas ellas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se interrelacionan de una manera cíclica y no lineal ✓ Afectan de manera específica o interrelacionada a toda la actividad de la institución: académica, administrativa, etc. ✓ Se ordenan de una manera flexible ✓ La participación es una constante ✓ Tienen en cuenta el contexto externo e interno de la escuela. Particularmente, la política institucional y las necesidades/intereses de la comunidad educativa 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La interrelación es permanente ✓ La ordenación siempre se considera provisional y sujeta a cambios

Cuadro 15: Las funciones organizativas y los procesos implicados.

El proceso organizativo caracterizado esquemáticamente debe aplicarse en sus diferentes momentos, si se quiere contar con procesos coherentes y coordinados. A menudo, se encuentran instituciones donde la actuación es un compromiso permanente que no siempre se acompaña de planificación previa o de evaluación. Asimismo, se puede caer en el error de planificar y actuar sin considerar los aportes que la evaluación puede dar al proceso de mejora.

Cabe insistir, por otra parte, que la conclusión efectiva del proceso organizativo no puede hacerse sin apreciar la implicación de los directivos, como responsables del funcionamiento institucional. Su actuación, más que considerar los diferentes momentos citados (planificación, distribución de tareas, etc.) como un intento de acotar la práctica, ha de servir para aprovechar el valor que tienen para realizar la transformación y el cambio.

Elaborar y desarrollar planes de acción resulta ser, así, más que un trabajo administrativo y burocrático ligado a exigencias externas, una oportunidad para revisar y poner en común las directrices; en definitiva, una forma de potenciar y posibilitar una acción profesionalizadora y una excusa para lograr la mejora y el cambio institucional.

La actuación de los directivos antes mencionada resulta substancial. La revisión que realizan Beare, Caldwell y Millikan (1992) sobre los estudios de la dirección resulta, aunque se mueva en el campo de la educación formal, clarificadora al identificar un conjunto de rasgos que persistentemente se dan en los directivos de instituciones eficaces.

- a) *Tienen una visión clara acerca de lo que pueden llegar a ser sus escuelas y son capaces de conceptualizar esa visión y de animar a todo el personal para que contribuya a hacerla realidad desde una actitud de ejemplo y compromiso.*
- b) *Tienen unas elevadas expectativas respecto a la importancia de la instrucción y respecto a las posibilidades de rendimiento tanto de los alumnos como de los docentes.*
- c) *Observan con alguna frecuencia el trabajo de los docentes en el aula e interaccionan con ellos de un modo constructivo con la intención de mejorar la calidad y resultados de la enseñanza.*
- d) *Se preocupan por conseguir un uso eficaz del tiempo real de aprendizaje y ponen los medios necesarios para reducir al mínimo sus interrupciones y para crear un clima escolar positivo.*
- e) *Utilizan de forma creativa los recursos materiales y humanos.*
- f) *Se preocupan por los resultados académicos de los alumnos tanto a nivel individual como colectivo (grupo, curso y centro) efectuando un seguimiento y una evaluación de la información disponible que es utilizada como elemento de guía en la planificación docente.*

(López, 1994:106-107)

Asimismo, estos autores presentan unas primeras generalizaciones que permiten aproximarse a la descripción de lo que hace que las organizaciones y sus líderes tengan éxi-

to. Básicamente concluyen que el líder es el promotor de una cultura organizacional basada en potenciar la colaboración, la comunicación, el compromiso y la institucionalización de acciones.

Paralelamente, se señala la importancia que tiene centrarse en aspectos ligados al liderazgo formativo y a la autoevaluación. Más concretamente, su acción se vehiculiza a través, según Duke, de:

a) **La mejora de la enseñanza, que implica actividades de:**

- Asistencia, relacionada con el diagnóstico y satisfacción de las necesidades de los estudiantes.
- Planificación, que supone la selección de objetivos adecuados, la experiencia de aprendizaje programada y la valoración de procedimientos.
- Formación, acompañada de una comunicación satisfactoria.
- Dirección del aula, que permita el mantenimiento de un ambiente de trabajo adecuado.
- Tutelar el progreso o valorar e informar continuamente sobre los avances realizados.
- Cuidado del estudiante, que incluye acciones de respeto, aceptación y apoyo por parte del docente.

b) **Situaciones clave a considerar, de manera interrelacionada:**

- Supervisión y desarrollo profesional de los docentes, centrado en programas de actuación diversificados.
- Evaluación de los docentes.
- Dirección y apoyo formativo, que implica la explicitación de políticas centradas en los procesos de enseñanza y el aprendizaje.
- Dirección de recursos o adecuación a las políticas establecidas.
- Implementación de un proceso continuo de evaluación.
- Coordinación.
- Previsión de problemas.

El **liderazgo formativo** implica estar comprometido con una visión de calidad, saber comprometer a los docentes y poseer los conocimientos y experiencias necesarios para convertir esa visión en realidad. La acción de los directivos en el ámbito formativo resulta así importante pero también compleja y necesita por tanto de estrategias adecuadas.

Sin embargo, la dificultad no radica en definir teóricamente el rol de estos directivos o las estrategias de actuación, sino en analizar las posibilidades reales de ejercer ese rol. Las disfunciones entre lo que se hace, lo que está asignado y lo que se debe hacer son muy altas y muchas veces sirven de justificación para no hacer nada de lo que se debiera.

La **evaluación interna o autoevaluación**, que no excluye la externa, implica actividad colectiva y, en este sentido, resulta ser una clave fundamental en la innovación ins-

titucional, sustituyendo al simple control burocrático tradicional por la autoregulación y el autocontrol.

La autoevaluación de las actuaciones, sea de una manera estructurada o emergente facilita el proceso de reflexión, además de contribuir a la mejora de lo que se hace. Supone, por otra parte, una excusa para potenciar procesos de formación, investigación e innovación.

R

Todo proceso organizativo está sujeto a modificaciones como consecuencia del dinamismo de la propia realidad. El desafío está en orientar ese proceso de acuerdo con los intereses y necesidades de la organización. El papel clave de la dirección como promotora del cambio se centra en descubrir las disfunciones organizativas existentes e intervenir positivamente planificando y realizando propuestas de mejora, a la vez que desarrolla un modelo adecuado de conducta personal y profesional.

Particularmente, los directivos deben estar atentos a la totalidad del proceso organizativo, evitando errores habituales como: planificar y no ejecutar; primar la actuación por sí misma sin tener en cuenta una direccionalidad clara, hacer revisiones y evaluaciones constantes sin tener claro el diseño de lo que se pretende, etc.

Pero, ante todo, y para ser coherentes, deben ser un ejemplo aplicando a sí mismo lo que exige a la organización; esto es, planificando la dirección de sí mismo a través de acciones dirigidas al control del propio tiempo, del estrés, la planificación de la formación u otras cuestiones.

B

*AGUERRONDO, INÉS. *La planificación como instrumento de cambio*. Troquel.

ANDER-EGG, E.(1993): *La planificación educativa*. Magisterio del Río de la Plata. Buenos Aires.

ANTÚNEZ, S. y GAIRÍN, J. (1996): *La organización escolar. Práctica y fundamentos*. Graó, Barcelona.

ANTÚNEZ, S. (1993): *Claves para la organización de los centros docentes*. ICE-Horsori, Barcelona.

BEARE, H., CALDWELL, B. J. y MILLIKAN, R. H. (1992): *Cómo conseguir centros de calidad*. La Muralla, Madrid.

*BERTONI y OTROS. *Evaluación, nuevos significados para una práctica compleja*. Kapelusz.

*BUTELMAN, IDA. *Pensando las instituciones*. Paidós.

*CANO GARCÍA, E. *Evaluación de la calidad educativa*. La Muralla.

CARNICERO, P. y GAIRÍN, J. (1995): *El administrador del centro educativo*. Colegio de Economistas- MEC, Madrid.

DAVIS, K. Y NEWSTRON, J. W. (1992): *Comportamiento humano en el trabajo. Comportamiento organizacional*. Mc Graw Hill, México.

*DOMENECH, J. *La organización del tiempo y del espacio en el centro educativo*. Graó.

DRUCKER, P. F. (1993): *La sociedad postcapitalista*. Apóstrofe, Barcelona.

ELMORE, R. y OTROS (1996): *La reestructuración de las escuelas*. Fondo de Cultura Económica, México.

*FERNÁNDEZ, L. *Las instituciones educativas*. Paidós.

FERNÁNDEZ PÉREZ, M. (1994): *Las tareas de la profesión de enseñar. Práctica de la racionalidad curricular. Didáctica aplicable*. Siglo XXI, Madrid.

*FILMUS, D. *Los condicionamientos de la calidad educativa*.

*FRIGERIO, G. *De aquí y de allá*. Textos sobre la institución educativa y su dirección. Kapelusz.

FRIGERIO, G. y otros (1992): *Las instituciones educativas. Cara y ceca*. Troquel, Buenos Aires.

GAIRÍN, J. (1991a): "Modelos organizativos, modelos directivos". En *Actas de las Primeras Jornadas sobre dirección escolar*. (Documento policopiado). Repro-ducido en Forum Europeo de Administradores de la Educación en Catalu-ña (1995): *Reflexions sobre l'autonomia i direcció escolar*. Raima, Barcelona, págs 15-38.

GAIRÍN, J. (1991b): *Planteamientos institucionales en los centros educativos*. Curso de formación para equipos directivos, unidad 2, MEC, Madrid.

GAIRÍN, J. (1992): "Proyecto curricular en el marco de una escuela renovada". En *Orientaciones teórico-prácticas para la elaboración del Proyecto Curricular*. Subdirec-ción General de Formación del Profesorado, MEC, Madrid, págs 97-192

GAIRÍN, J. (1996a): *La organización escolar: contexto y texto de actuación*. La Mura-lla, Madrid.

GAIRÍN, J. (1996b): "El contexto interno". En Gairín, J. y Ferrández, A. (Coord.): *Pla-nificación y gestión de instituciones de formación*. Praxis, Barcelona, págs 83-127.

GAIRÍN, J. (1996c): "Las relaciones interpersonales en el contexto escolar". En *Caes-ura*, nº 8, Canoas, Brasil, págs 18-40.

GAIRÍN, J. (1997a): "La organización escolar: contexto para un proyecto de calidad educativa". En *Calidad educativa para una Europa de calidad*. Educación y gestión-Editorial S.M., Valladolid, págs 105-166.

*GENTO PALACIOS, S. *Instituciones educativas para la calidad total*. La Muralla.

HUGHES, L.W. (1976): "The profesional as administrator: the case of the secondary shool head". En Peters, R.S. (de.): *The rol of the head*. Routledge and Kegan Paul.

JORDE-BLOOM, P. (1987): "Differences between teacher's and administrators per-ceptions of the organizational climate of early childhood settings". En Fraser, B.J.: *The study of learning environments*. Vol. 3. Curtin University of Technology, Western Australia, págs 26-34.

LÓPEZ, F. (1994): *La gestión de calidad en educación*. La Muralla, Madrid.

MARTÍN MORENO, Q. (1989): "El centro educativo versátil". En Martín Moreno, Q. (Coord): *Organizaciones educativas*, UNED; Madrid, págs 23-42.

MILES, M.B. (1973): *Innovation in education*. Teachers College Press, Columbia University, Nueva York.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN: Serie de docu-mentos "Hacia la escuela de la Ley 24.195".

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN: Documentos sobre "Educación: una transformación en marcha".

O.C.D.E. (1991): *Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional*. Paidós-MEC, Madrid.

*PIAZZA, M. *La escuela de la Srta. Olga*. Video.

*POZNER de WEINBERG. *El directivo como gestor de los aprendizajes escolares*.

PUELLES, M. DE (1992): "Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental". En *Revista de Educación*, n° 299, septiembre-diciembre, págs 353-376.

*SALONIA, SLOMIANSKY y OTROS. *Ley Federal de Educación: transformación del sistema*. El Ateneo.

*SANDER, B. *Educación, administración y calidad de vida*. Santillana.

*SANTOS GUERRA, M.A. *Entre bastidores. El lado oscuro de la organización escolar*. El Aljibe. Martínez de Murguía.

*SANTOS GUERRA, M.A. *Evaluación educativa*. Magisterio Río de la Plata.

*SANTOS GUERRA, M.A. *Hacer visible lo cotidiano*. Akal.

*SANTOS GUERRA, M.A. *La luz del prisma. Para comprender las instituciones educativas*. Martínez de Murguía.

*SCHVARSTEIN, L. *Psicología social de las organizaciones*. Paidós.

TEDESCO, J. C. (1995): *El nuevo pacto educativo*. Anaya, Madrid.

UNESCO (1996): "La educación encierra un tesoro". *Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación* (Informe Delors). Santillana-UNESCO.

Nota: Todos los libros señalados con * forman parte de la Biblioteca Profesional Docente.



G

Autonomía: capacidad de tomar decisiones con plena responsabilidad.

Clima organizacional: resultado de la interrelación de expectativas e inquietudes que subsisten en una institución y que caracterizan las interrelaciones humanas.

Componentes organizativos: referencia a la interrelación entre objetivos institucionales, estructura organizativa y sistema de relaciones.

Comprensividad: extensión de los beneficios educativos a un mayor número de ciudadanos.

Concepción científico-racional: orientación que considera a las organizaciones como entidades reales y observables, que transmiten un sentido de uniformidad en filosofías, metas y procedimientos de acuerdo a un esquema racional establecido.

Concepción crítica: orientación que admite el sentido de las organizaciones como construcciones sociales mediatizadas por la realidad sociocultural y política existente.

Concepción interpretativo-simbólica: orientación que considera que la realidad organizativa se configura a través de las actuaciones, normas, expectativas subjetivas de las personas y de sus interacciones.

Concepción organizativa: orientación teórica que explica el funcionamiento de las organizaciones.

Cultura institucional: conjunto de valores, creencias, principios y otros factores implícitos de la conducta que subsisten y explican la vida organizacional.

Curriculum: planificación, desarrollo y evaluación de experiencias formativas.

Descentralización: transferencia del poder de decisión a diferentes instancias.

Directrices institucionales: metas o misiones que la institución educativa se propone alcanzar.

Estructura organizativa: esquema que recoge las dependencias que se dan entre las personas de una organización.

Funcionalidad del sistema escolar: adecuación a las exigencias que impone la realidad.

Funciones organizativas: actividades de planificación, distribución de tareas, actuación, coordinación y evaluación en sí mismas y en sus interrelaciones.

Innovación: planificación deliberada de un cambio o mejora pretendida con carácter estable.

Liderazgo: capacidad que proporciona al que lo posee un cierto grado de influencia sobre las personas para potenciar el desarrollo institucional.

Niveles de desarrollo organizativo: estadios de organización que se pueden considerar en las instituciones educativas.

Organización institucional: disposición y relación de los diferentes elementos de una realidad educativa para conseguir la realización de un proyecto pedagógico.

Sistema: conjunto de elementos interrelacionados entre sí y en función de una determinada finalidad.

Sistema educativo: red organizada de unidades y servicios destinados a brindar educación a una determinada población en el marco de una determinada sociedad.

Sistema relacional: resultado del conjunto de interrelaciones humanas que se generan en el contexto de una organización.

