

# Bases para la elaboración de modelos de gestión educativa en un contexto de autonomía regional

POR

JUAN MONREAL MARTINEZ

Desde los gobiernos regionales, que lentamente y no sin dificultades reales se van instalando con el mapa autonómico del Estado español, se va tomando conciencia de que no se debe hacer política educativa ni administrativa siguiendo el modelo o modelos centralistas. Esto, aunque parezca tan obvio y fuera de discusión, en la práctica da la impresión de no ser ni tan evidente ni tan fácil. Parece que la inercia del tiempo y los patrones culturales desde los que nos movemos tienden fácilmente a reproducir las situaciones anteriores aunque ya se esté instalado en nuevos frentes administrativos y semánticos. Por ello, el diseño y la puesta en práctica de políticas educativas de carácter descentralizador en el contexto de los gobiernos autonómicos no es una situación que sobrevenga de forma natural sino que requiere una verdadera ruptura con el modelo central referente, al igual que con el modelo cultural al que en el tiempo se ha estado adscrito e inserto.

Desde esta perspectiva o necesidad de cambio real es como puede justificarse este intento de elaborar unas bases que permitan la construcción de modelos adecuados con las nuevas situaciones político-administrativas.

Precisamente la tarea de acometer la formulación de las posibles bases o filosofía que conformen cualquiera de los diversos modelos de gestión de la educación constituye el quehacer fundamental de toda política educativa. Por ello, desde ella debe generarse un movimiento en una doble dirección: por una parte, explicitará y explicará las bases que subyacen en un momento dado al modelo desde el que y para el que se conforma dicha política, y por otra, ésta tampoco podrá renunciar a revisar permanentemente la adecuación de su modelo educativo a la realidad cambiante en el que se inserta. De ahí que a continuación enunciemos en términos estrictamente aproximativos aquellos elementos que entendemos deben estar presentes en cualquiera de los modelos que se construyen para gestionar y administrar la educación desde el marco de una política educativa de carácter autonómico.

#### 1. ELEMENTOS REFERENTES Y CONSTITUYENTES PARA LA CONSTRUCCION DE MODELOS DE GESTION EDUCATIVA

De entrada conviene decir que enunciar, delimitar y en su caso significar la importancia de determinados elementos en la configuración de modelos educativos no es tarea fácil ni simple. Y aún se complica más si dicho cometido hay que llevarlo a cabo en situaciones político-administrativas nuevas como son las Autonomías. Probablemente, el acento complejo que reviste hoy esta tarea viene marcado por el tradicional reduccionismo al que se ha sometido la educación por una política educativa fuertemente centralista —como ha sido la española desde hace más de cuarenta años— incapaz de incorporar para su debido tratamiento aquellos elementos que por la propia naturaleza del objeto debían estar presentes. En definitiva, tal consideración de la educación difícilmente podía adquirir la categoría necesaria de bien social básico para toda la población.

Hoy, con la convicción generalizada de que la educación es un bien fundamental para el desarrollo y progreso del hombre, de la comunidad de un país, sin ningún tipo de exclusividad, limitación, es como debe ser tratada y regulada. Por ello, tanto los múltiples aspectos o contenidos que la constituyen así como la amplia participación que exige para su óptima administración, deberán ser ejes centrales en la construcción de modelos educativos.

Dos son, a nuestro entender, los órdenes de elementos principales que deben servir de hilo conductor y factor de dinamización de la política educativa en un contexto autonómico: elementos referentes y elementos constituyentes.

### 1.1. ELEMENTOS REFERENTES

Estos hacen relación a ciertos supuestos o principios en educación que configuran una política/s educativa determinada. Entendemos que los más significativos son:

#### 1.º *La consideración de la educación como un bien básico*

Si bien a lo largo de la historia de la educación no han faltado pronunciamientos concretos acerca de la necesidad de aquélla para el desarrollo de la persona y la mejora de la comunidad, esto no obstante, no ha sido suficiente para que el consumo educacional por parte de la población alcanzase el grado necesario de generalización, tanto extensiva como intensivamente.

Así, la situación concreta del mapa de la escolarización general y hasta tiempos muy recientes, ha ofrecido rasgos muy acentuados del gran distanciamiento que ha existido en todas partes y muy especialmente en España entre la teórica bondad y necesidad de la educación para la historia personal y colectiva del hombre y su presencia y consumo real. Sin entrar por el momento en el juego de los datos estadísticos para avalar el referido desfase y confirmar una vez más la dimensión del problema que se enuncia, basta a nuestro entender, con poner de relieve dos características muy conocidas respecto al funcionamiento del sistema educativo.

1.ª La escolarización real no ha encontrado una correspondencia total en el tiempo con la escolarización potencial. Bastante población no ha tenido y, aún alguna sigue sin poder tener las posibilidades reales de acceso a un consumo adecuado de la educación como bien básico que se dice ser y de ahí su importancia.

2.ª La frecuentación de la escuela tampoco es igual para cada uno de los niveles educativos —aun los considerados más básicos— y las condiciones generales en que aquélla se produce presenta bastantes diferencias en razón de factores espaciales, económicos y sociales.

La consideración real, pero efectiva de la educación como un bien básico para la población, independientemente del alcance que tal proposición haya tenido en el pasado, debe encontrar nueva resonancia y exigencia de las formulaciones de política educativa que se hagan a través de sus correspondientes modelos educativos. Por ello, tanto por el planteamiento como por los efectos que se puedan derivar es necesario asumir el principio de que la educación, al igual que la sanidad, son fundamentales e irrenunciables para todo hombre y, por tanto, es una labor de Estado cumplir dichos objetivos a través de las políticas educativas concretas que se formulen.

## 2.º *La dimensión social de la educación*

No faltan datos, tanto referidos a la propia experiencia personal como a la orientación de la política educativa, que reflejan por una parte, una concepción de la educación fuertemente individualista y por otra, priman ostensiblemente un consumo de la educación basado más en las posibilidades individuales y de origen social que en medidas realmente eficaces que permitan crear conciencia y oportunidades ante la educación como bien básico y, por tanto, necesario para todos.

Es verdad que en los últimos años se observa un cambio en este panorama debido especialmente al cambio generalizado que se está operando en la vida social española y que, obviamente, no deja de tener sus efectos también en el sector de la educación. Prueba de ello, es la fuerte presión social que la población, consciente de su derecho, ejerce en este ámbito exigiendo cada vez más no sólo las posibilidades materiales (equipamiento e infraestructura escolar), sino también la conquista y establecimiento de aquellas relaciones que se encaminan a cualificar la administración de la educación.

No parece necesario en este momento insistir de nuevo y en abstracto sobre el carácter social de la educación, pese a las secuelas todavía fuertes que la larga tradición cultural ha logrado dejar en las conciencias y en las prácticas educativas. En cambio, sí hay que tomar todas las precauciones e incorporar todas las medidas suficientes para explicitar y hacer operativo el carácter social de la educación a través de los modelos educativos existentes y susceptibles de ser implantados.

3.º *El aprendizaje que tiene lugar en la escuela debe ir encaminado a la formación general del alumno y al desarrollo personal de todas sus capacidades*

Los modelos educativos más representativos de la escuela tradicional han insistido y localizado la mayor parte de sus objetivos y actividad en conseguir un aprendizaje más bien unidimensional en el individuo. Basta con observar, para darnos cuenta de ello, la reducida gama de elementos objeto del aprendizaje y especialmente el sesgo de perspectiva que ellos comportaban.

Frente a la concepción tradicional de la escuela caracterizada por su reduccionismo y unidimensionalidad, no hay más alternativa que ofrecer otros modelos educativos desde los que el aprendizaje posibilite la realización personal del hombre en todos sus aspectos y dimensiones. La escuela no puede ser un espacio cerrado que reduzca la dinámica de desarrollo del hombre a niveles mínimos de supervivencia a través de sus eficaces mecanismos de funcionamiento y transmisión. Por ello, la larga y amplia polémica y lucha, unas veces latente y otras manifiesta en torno a escuela abierta (aprendizaje multidimensional) y escuela cerrada (aprendizaje unidimensional) no responde a verdaderos planteamientos antropológicos; más bien, los modelos y prácticas educativas que se eligen por la primera vía reflejan claramente opciones de carácter filosófico-ideológicas concretas que van abiertamente contra los propios intereses del hombre.

4.º *El reconocimiento de la educación como factor de desarrollo integral*

Lejos han estado las prácticas educativas de poner de manifiesto que la educación es un elemento más dentro del conjunto de elementos que conforman el desarrollo del hombre. Pero ha sido especialmente en la relación educación-sociedad donde las prácticas educativas han estado lejos de saber articular e incluso entender el alcance y dimensión de tal relación, bien porque han concebido la educación como un sistema cerrado sin atribuirle la categoría de subsistema o bien porque la relación que se haya podido asignar respecto al conjunto del sistema se haya especificado básicamente por una defensa de status social según el nivel de instrucción adquirido.

Tanto desde la lógica que considera la educación como un bien básico y no exclusivo —puesto que otros bienes son igualmente denominados—, como desde la filosofía que fundamenta la teoría de sistemas, la educación debe ser política y lógicamente tratada como un elemento más de los que conforman el sistema social. De ahí que la condición de apertura (no es un bien en sí ni para sí) y de aportación al desarrollo general no son añadidos ni bondades que se le atribuyen a la educación desde el exterior, sino que forman parte de su propia condición. La posición de la educación en la trama general del sistema social no sólo le permite actuar como factor generador, sino que por la misma razón posicional está sujeta (abierta) a todo tipo de condicionamientos conducentes a su propia transformación.

Por ello, cualquier modelo dicisional y de administración de la educación deberá hacer patente la expresa convicción —y así se deberá reflejar en sus enunciados—, de que ésta realmente potencia y posibilita las opciones más generales de desarrollo vía económica, política, cultural y social.

##### 5.º *La política educativa refleja y con rasgos muy acentuados la reproducción social*

El esquema general de funcionamiento del sistema educativo se materializa y se canaliza a través de la política educativa establecida *ad hoc* y cualquier mecanismo, instancia y unidad operativa de que ésta conste está perfectamente incorporada a su específica filosofía.

Es obvio reconocer una vez más, teniendo en cuenta los papeles históricos cubiertos por la institución escolar, que la educación siempre ha sido un mecanismo sólido y privilegiado de reproducción social versus igualdad o desigualdad, siendo esta última característica la más dominante y frecuente en el conjunto de sistemas educativos de sus correspondientes sistemas sociales.

Independientemente de que el oficio a desempeñar por la educación le viene dado por el signo o filosofía que configura la globalidad del sistema, hay que reconocer que la más dominante tradición cultural y social ligada al propio sistema educativo ha hecho tener de él la imagen real de su casi absoluta manipulabilidad y servilismo a determinados objetivos y por ello favoreciendo históricamente unas prácticas educativas bastante propensas a reforzar relaciones sociales desiguales.

Desde esta situación general anteriormente descrita y ante la tarea de diseñar los modelos educativos concretos que posibiliten determinadas políticas, dos objetivos deberían estar muy presentes:

- 1.º El papel histórico de la institución escolar como factor de reproducción social.
- 2.º La escuela, aun respondiendo a la lógica general del sistema, deberá —por su aportación al desarrollo general e integral del hombre y de la comunidad—, no favorecer por sus propios mecanismos los desequilibrios y desigualdades que el propio sistema conlleva.

## 1.2. ELEMENTOS CONSTITUYENTES

Se trata de aquellos supuestos que formalmente deberían articular el enunciado concreto de los modelos de gestión educativa que se produzcan en un contexto de Autonomía Regional. Fundamentalmente nos referimos a los siguientes:

- 1.º *Participación amplia y suficiente, tanto desde la perspectiva del decisor como desde la necesaria intervención del usuario*

La incorporación de niveles adecuados de participación resulta más que aconsejable, tanto por la naturaleza del bien que se trata de gestionar como por el carácter social y la propia complejidad que envuelve.

El alcance de la participación deberá extenderse, para que sea real, a los dos extremos que ineludiblemente están presentes en el proceso general, la parte decisora y la parte usuaria. Es obvio, salvo que se trate de sólo pura (aunque engañosa) formalidad semántica, que la participación rompa por una parte con la tradicional concentración decisora, tanto a nivel personal como institucional, abriendo la posibilidad de producir el acto de la decisión en términos colegiados, sea por la vía personal o institucional. Por otra parte, no cabe duda que desde la perspectiva de la participación igualmente debería salirse de la eterna marginación que los usuarios de este bien —socialmente tan necesario— han tenido. Es más, la no inclusión de formas reales y amplias de participación, aunque también diferenciadas según el tipo de problema de que se trate, contradeciría y por lógica invalidaría el proceso de las Autonomías que por su propia esencia implica un tratamiento de los proble-

mas pluridimensionalmente en base a la participación y descentralización que conlleva.

### *2.º Edecuación de la educación al territorio donde se enmarca*

No ha sido a nuestro parecer la consideración de la educación como bien básico lo que ha producido una acentuada homogeneización y por lógica secuencial un estrecho control de aquél dependizándole a ultranza de las instancias administrativas del poder central. Más bien, entendemos que el proceso seguido ha sido el inverso: precisamente la valoración por parte del poder del papel de la educación condujo a su control desde las instancias supremas y concretas del Estado. Esta perspectiva centralista, y esto es lo importante a resaltar en este contexto, desencadenó un progresivo distanciamiento de los propios usuarios, tanto reales como potenciales (\*) no teniendo más contención que la que partiría de la presión social creciente, fruto tanto de las propias contradicciones que genera este modo de gestionar la educación como del cambio general, aunque lento, que iba invadiendo la vida y la conciencia de los ciudadanos.

Debe ser, precisamente, el marco de las Autonomías el que permita ofrecer una política educativa, a través de sus correspondientes modelos de gestión, acorde con la situación general y condiciones específicas de cada uno de los territorios que conforman el Estado español, sin menoscabo de atentar contra la aplicación de aquellos objetivos de política educativa que se consideren fundamentales y prioritarios para el conjunto del País.

### *3.º Asignación a la educación, desde y para el marco regional, autonomía real y expresada por las vías político-administrativa, económica y financiera*

Pudiera suceder que el ámbito de la educación en el marco de las autonomías quedase reducido a la ampliación de vocabulario en unas cuantas palabras más que favorezca de alguna forma su aparente modernización. Y esta situación hipotética se convertirá en real:

---

(\*) Un ejemplo ilustrativo al respecto ha sido la configuración administrativa de la delegación provincial del Ministerio de Educación y Ciencia. El margen de maniobra legal de que disponía esta instancia ha sido nulo.

- si todas las instancias administrativas existentes y a crear en los contextos nacional y regional no intervienen en el proceso de la administración de la educación, bien que con grados distintos de intervención en razón de la específica idoneidad para actuar en cada caso.
- si cualquier competencia no lleva aparejada el instrumento que la haga viable: los recursos económicos y financieros necesarios.

Precisamente para desenmascarar por una parte situaciones falseadas que se pudieran producir y por otra parte para objetivar en lo posible los grados de autonomía real que existan (independientemente de los techos teóricos o formales de competencias alcanzados, según por qué vía se haya accedido a la autonomía), es necesario que el modelo/s de gestión educativa vía marco autonómico incorpore para su identidad y medición la presencia e intervención no sólo de alguna de las instancias político-administrativas, sino de todas las posibles en cuanto necesarias. Igualmente, y condición *sine qua non* para valorar adecuadamente el grado de intervención decisional de cualquier instancia político-administrativa en materia educativa, explicitar la disponibilidad que se tenga en recursos económicos y financieros, pues sin éstos puede haber colaboración, voluntarismo y no mucho más, pero en todo caso resulta extraño hablar de campo decisional en política educativa, puesto que es difícil representarse, desde las propias prácticas educativas, una autonomía educativa sin autonomía económico-financiera.

#### 4.º *Edecuación de las estructuras organizativas del sistema educativo al modelo/s de gestión educativa en contexto de Autonomía*

No basta, como es lógico, con hacer unos cambios formales que repercutan sobre los modelos actuantes de referencia, como es el caso que nos ocupa. Hay que ir más lejos: es fundamental adecuar en lo necesario las estructuras que respondían a otro modelo/s por otras distintas que posibiliten la nueva vía propuesta.

El entramado organizativo del sistema educativo, desde las unidades más simples hasta las más complejas —como organizaciones formales que son—, contienen elementos tanto jurídicos como culturales y educativos. De aquí que la implantación de nuevo modelo/s necesiten medidas de diferente índole y de distinto nivel para que su establecimiento sea

posible. Un ejemplo claro y significativo viene representado por la escuela, como espacio educativo y sobre el que inciden, según el modelo dominante, diversos elementos que de hecho lo estructuran. La escuela como espacio educativo desborda ampliamente el estricto espacio escolar. En el supuesto de querer modificar o cambiar la situación (modelo) existente por otra, esto exigirá necesariamente recambio o modificación de aquellas estructuras que posibiliten tal voluntad.

5.º *Programación de los contenidos del aprendizaje en coherencia con el modelo/s educativo*

La adecuación de las estructuras organizativas a los fines y objetivos que se pretendan conseguir, aun siendo una condición necesaria, no es suficiente, al menos en el marco del análisis que estamos realizando. También todos los contenidos formales que la escuela transmite deben ponerse en consonancia con la filosofía y formulación del modelo/s educativo. De otra forma, los niveles de contradicción serían considerables, a partir de las situaciones que ofrecen con tanta frecuencia e intensidad las propias prácticas educativas. Una imagen significativa al respecto, desde la perspectiva y enfoque de este trabajo, es observar cómo todavía para muchos el proceso de las Autonomías sólo conlleva cambiar de «amo», sin que esto necesariamente deba afectar la propia estructura de la decisión ni las orientaciones que deban tomar los objetos sobre los que ella recae.

6.º *Formación del nuevo profesorado y reciclaje del actual desde planteamientos y perspectivas que consideren la educación como un bien básico para la población*

Con experiencias suficientes contamos, dentro y fuera de España, para confirmar el papel tan decisivo que juegan los recursos humanos en un proceso de cambio, o en la dinámica general en que está involucrada la educación. Esta es la razón por la que no basta que la escuela esté dotada de adecuadas estructuras organizativas, de recursos materiales, económicos y de infraestructura. Resulta necesario también que el nivel de sensibilización y de preparación de su profesorado alcance el nivel necesario para acometer los objetivos previstos.

Por ello, una política de dimensión regional, desde los modelos educativos que genere, deberá centrar su tarea prioritaria en preparar al profesorado versus los objetivos asignados a ellos.